

Política exterior **COLOMBIANA:** balance del primer cuarto del siglo XXI

Eduardo Pastrana Buelvas
Eduardo Velosa
Diego Vera



Política exterior **COLOMBIANA:** balance del primer cuarto del siglo XXI

Eduardo Pastrana Buelvas
Eduardo Velosa
Diego Vera



©2025 Fundación Konrad Adenauer (KAS)
©2025 Eduardo Pastrana Buelvas, Diego Vera y Eduardo Velosa

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (KAS) - Colombia

Calle 93B n.º 18-12, piso 7
Bogotá, Colombia
Tel.: (+571) 743 0947
www.kas.de/kolumbien
Facebook: KASColombia
Instagram: kas_colombia
X: kas_colombia

Directora en Colombia

Dra. Kristin Wesemann

Coordinación editorial

Andrea Valdelamar

Producción gráfica y editorial

Opciones Gráficas Editores Ltda.
Andrés Beltrán, diseño y diagramación
Marcela Manrique Cornejo, corrección de estilo
www.opcionesgraficas.com
instagram: @opcioneseditores
(+57) 60 1 237 2383
Bogotá, D.C., Colombia

ISBN impreso: 978-628-7708-25-9

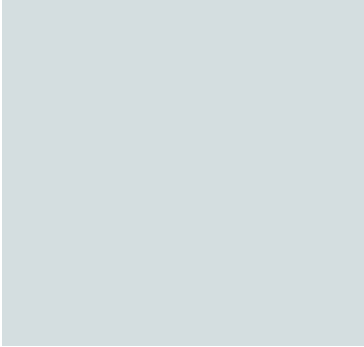
ISBN digital: 978-628-7708-26-6

Fecha: noviembre de 2025

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual. Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Prohibido usar o reproducir todo o parte del contenido para propósitos de entrenamiento de tecnologías y sistemas de inteligencia artificial o de minería de datos.

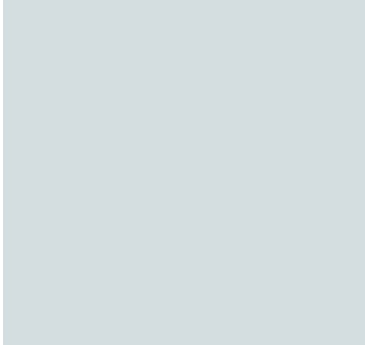


» Contenidos «

Presentación de la Fundación Konrad Adenauer.....	5
Presentación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.....	7
El análisis de la política exterior de Colombia en el primer cuarto del siglo XXI.....	9
 Eje I. ¿Cómo podemos ver la política exterior de Colombia?	
Intereses, identidades y roles.....	27
1. La identidad y los intereses nacionales.....	28
2. Realismo neoclásico y el caso de Colombia en el siglo XXI.....	83
3. Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis.....	138
4. Análisis de la política exterior: las dimensiones, las variables y el proceso decisorio.....	168
5. Ideología y política exterior colombiana en el gobierno de Iván Duque.....	203
6. Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo.....	257
7. Las ideas en la relación Colombia-Brasil: institucionalismo y constructivismo.....	278
8. Teoría del rol y política exterior.....	299
9. Los roles de Colombia.....	326

Eje II. Colombia y sus socios.....353

1. De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?.....354
2. Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos de Uribe a Petro: entre dependencia, populismo y búsqueda de liderazgo y autonomía.....385
3. Colombia y Venezuela: ¿irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas o restauración total con Gustavo Petro?.....444
4. Conflictos y cooperación en la relación Colombia-Ecuador hacia 2025.....497
5. Las relaciones entre Colombia y Brasil: vecinos y distantes.....550
6. Las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: entre el interregionalismo puro e híbrido.....595
7. Colombia reactiva: el ascenso de China y el carácter inmutable de la política exterior colombiana hacia el este de Asia.....646



► Presentación de la ◀ Fundación Konrad Adenauer

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia se enorgullece en presentar la publicación *Política exterior colombiana: balance del primer cuarto del siglo XXI*, un análisis riguroso y necesario sobre cómo el país ha respondido a los retos de un entorno internacional cada vez más complejo.

Para la KAS, el estudio de la política exterior no es un tema accesorio: constituye un eje esencial para comprender la calidad de la democracia, las oportunidades de desarrollo y las condiciones de seguridad que enfrentan nuestras sociedades. Analizar la manera como Colombia se ha proyectado en el mundo desde inicios del siglo XXI, con sus logros, tensiones y contradicciones, ofrece claves valiosas no solo para entender el pasado reciente, sino también para anticipar los desafíos que se avecinan en un mundo marcado por la polarización, la incertidumbre y la crisis multidimensional.

En este contexto global, Europa atraviesa una etapa de profundos cambios que ponen a prueba la solidez del orden liberal internacional. Alemania, motor político y económico del continente, ha asumido un papel de liderazgo en la defensa de la democracia y el multilateralismo frente al avance de potencias revisionistas como Rusia, China e Irán. La guerra en Ucrania y las tensiones derivadas de los ciberataques y la dependencia energética han impulsado una *Zeitenwende*, es decir, un cambio de época que redefine la política exterior y de defensa alemana. Este proceso, orientado a fortalecer la resiliencia europea, ofrece lecciones valiosas para América Latina, donde las tensiones geopolíticas y la expansión de actores autoritarios plantean desafíos similares para la estabilidad democrática.

Los autores de esta obra han reunido aquí contribuciones de gran calidad académica, fruto de años de investigación, debate y trabajo colectivo. Sus capítulos combinan perspectivas teóricas, marcos comparativos y estudios de caso que permiten apreciar tanto las continuidades como los giros en la política exterior colombiana bajo los gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro. El resultado es un compendio que ofrece al lector una mirada panorámica y, al mismo tiempo, un análisis detallado de los intereses, identidades, roles y relaciones estratégicas que han definido el lugar de Colombia en el sistema internacional.

Desde la Fundación Konrad Adenauer creemos firmemente en la importancia de este tipo de esfuerzos académicos, que alimentan el debate público y promueven una reflexión serena y fundamentada en tiempos de tensión.

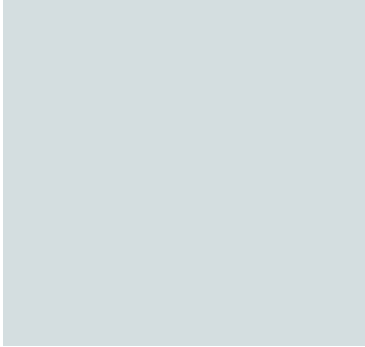
Ojalá que los análisis aquí reunidos resulten atractivos y útiles para los lectores, a quienes invitamos cordialmente a compartir con nosotros sus ideas y comentarios a partir de esta lectura.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento al Dr. Eduardo Pastrana Buelvas, al Dr. Eduardo Velosa y al profesor Diego Vera por su dedicación y valiosos aportes en la construcción de esta obra, así como a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) por acompañar y enriquecer este esfuerzo colectivo.

Dra. Kristin Wesemann

Directora en Colombia

Fundación Konrad Adenauer



► **Presentación de la Coordinadora Regional** ◀ **de Investigaciones Económicas y Sociales**

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 no 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 política exterior colombiana en el primer cuarto del siglo XXI en base a las investigaciones que los autores realizaron.

A partir de la construcción de una sólida estructura, los capítulos del libro profundizan en el análisis de la política exterior colombiana entre los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-2026). A lo largo de este cuarto de siglo, el libro aborda los grandes desafíos estratégicos que enfrentaron dichos presidentes en el contexto de las respuestas que intentaron dar a los grandes problemas internos de desarrollo, inclusión democrática y seguridad, frente a una transición de poder que conduce a la emergencia de un orden mundial multipolar.

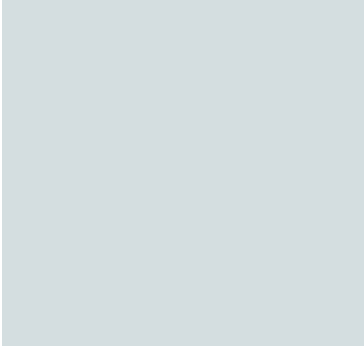
Por ello, para la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), un organismo regional que combina la participación de la sociedad civil en los temas de la agenda regional y global con la producción y difusión de un conocimiento riguroso sobre estos temas, la publicación de esta

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)



► El análisis de la política exterior de Colombia ◀ en el primer cuarto del siglo XXI

Entre los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022 a la fecha) hay casi un cuarto de siglo de decisiones, indecisiones y posturas de política exterior de Colombia que permiten obtener una perspectiva amplia del desarrollo de las relaciones del país y de su posición frente al resto del mundo. A pesar de sus diferencias ideológicas y de personalidad, los cuatro mandatarios enfrentaron grandes desafíos estratégicos para el Estado en el contexto de las respuestas que intentaron dar a los grandes problemas internos de desarrollo, inclusión democrática y seguridad, de cara a un sistema internacional cambiante y cada vez más inestable. Un entorno propicio para la emergencia de una crisis multidimensional o policrisis a medida que se fueron acentuando los desajustes de una globalización económica sin gobernanza efectiva, el declive relativo de Estados Unidos y las potencias occidentales, el ascenso o reacomodamiento de otros poderes económicos y militares con sus respectivas presiones geopolíticas, el anquilosamiento de los órganos multilaterales y regionales, la expansión de nuevas amenazas como el crimen organizado transnacional, el cambio climático o la pandemia por COVID-19, el desbordamiento de las migraciones y el deterioro del orden institucional liberal tanto en el sistema-mundo como dentro de los propios regímenes democráticos.

Sin adoptar una política exterior planificada, plenamente institucionalizada o estratégica, en ese periodo Colombia intentó responder a varias de estas coyunturas con sus capacidades limitadas pero crecientes, importantes apoyos externos y concepciones de rol que guiaron a cada administración, configurando interesantes oportunidades de seguimiento, interpretación y diagnóstico en medio de las grandes complejidades del país. Se reconocen como factores influyentes de esa mirada, a veces muy volcada hacia adentro

o ‘parroquialista’, los enormes contrastes socioeconómicos y culturales dentro del Estado, la endeble identidad nacional, la concentración político-administrativa en pocas grandes ciudades frente a la presencia fragmentada o carencia de las instituciones y políticas públicas en la mayor parte de los territorios, los cambios abruptos de su conflicto armado interno que se ha desbordado y prolongado y los péndulos electorales. Pero al mismo tiempo, su régimen democrático relativamente estable, su proceso de apertura económica y su sistema político altamente penetrado por influencias e intereses externos (EE. UU., socios europeos, agencias de Naciones Unidas, ONG extranjeras, empresas multinacionales) han marcado episodios de intenso activismo internacional hacia el multilateralismo, la regionalización y la promoción de la cooperación para el desarrollo humano sostenible, la paz, la seguridad y el fortalecimiento de los derechos humanos y normas internacionales. Todo ello en medio de un marcado presidencialismo y personalismo en la conducción de la política exterior, común denominador de los regímenes latinoamericanos.

Sin profundizar aún en el análisis, ofrecemos un perfil general de la política exterior colombiana a modo de inserción previa en el tema. Colombia es una potencia secundaria regional por sus capacidades intermedias en comparación con las de otros Estados con más recursos, como Brasil o México, lo que le permite proyectarse con alta intensidad en el nivel regional y un poco menos en el global, competir parcialmente con esos países candidatos a líder principal de América Latina e incluso trazarse objetivos externos que no necesariamente coinciden con los de EE. UU., pero con limitaciones que le obligan a entrar en coaliciones con otras potencias secundarias, pasando de la pasividad y el ensimismamiento de inicios del siglo XX a un desbalance estratégico permanente en el XXI, con objetivos que desfasan sus posibilidades, alta vulnerabilidad ante los cambios sistémicos bruscos y dependencia externa. Además, le caracterizan los siguientes catorce rasgos preliminares:

1. Política exterior fuertemente presidencialista. Tanto por la Constitución de 1991 como por la cultura política de apego al líder predominante, legado del caudillismo independentista y de la baja transferencia de lealtad o afección ciudadana a los demás poderes públicos y al sistema de partidos. Esta manera de operar refleja un déficit democrático estructural enmarcado en el desbalance existente entre los poderes públicos y, además, por parte de la ciudadanía, una falta de interés y de oportunidad de participar en la política exterior y vigilarla.

2. Rol limitado del Congreso en asuntos exteriores. Aunque tiene funciones constitucionales para la política exterior, como control político al Ministerio de Exteriores (mediante la moción de censura), iniciativa de proyectos legislativos (Comisiones Segundas), ratificación de tratados y definición del presupuesto nacional, en la práctica nunca ha logrado llevar a cabo un *impeachment*, evita un papel propositivo o estratégico en materia de proyectos de ley, limitándose a iniciativas de protocolo u homenajes, realiza poco control técnico a la definición del presupuesto del servicio exterior y tiende a revisar más los temas de forma que de fondo en los tratados internacionales que adopta el Estado, lo que ha obligado varias veces a la Corte Constitucional a pronunciarse cuando dichas obligaciones comprometen la soberanía, los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna o los compromisos internacionales previamente adquiridos.
3. Política exterior más de gobierno que de Estado. Poco institucionalizada y sujeta al vaivén electoral, lo que era poco problemático en la era bipartidista, cuando liberales y conservadores apoyaban el alineamiento económico con EE. UU., pero se complica hoy ante la atomización creciente de los partidos, movimientos y candidatos políticos.
4. Oscila entre dos grandes orientaciones geográficas: *respice polum*, o mirada preferente a EE. UU., y *respice similia*, o mirada complementaria a países de la región y similares en materia de desarrollo. Con foco regional principal en los países andinos y tenue presencia en el Caribe, el Pacífico y Centroamérica, débil inserción en Asia y escasa presencia en África.
5. Si bien la agenda internacional de Colombia se ha venido diversificando con asuntos como el desarrollo sostenible, la diplomacia cultural, la paz y la diplomacia ambiental, destacan transversalmente dos prioridades temáticas: seguridad e internacionalización económica, básicamente, debido a los problemas internos de construcción de Estado, desarrollo dispar entre territorios y nula autosuficiencia productiva.
6. A pesar de sus enormes desafíos y contradicciones domésticas, la política exterior colombiana se destaca por su apego al derecho internacional, representado en la promoción y defensa de la carta de Naciones Unidas, de la Carta Interamericana, y de los principios de resolución pacífica de controversias, respeto a la soberanía y no intervención, multilateralismo y adhesión a normas de derechos humanos. Paradójicamente, es uno de

los países que más instrumentos adopta en esta materia, pero también uno de aquellos donde más se vulneran.

7. Su orientación geopolítica o sistémica es más pro *status quo* por su rol histórico de colaborador regional de las potencias occidentales liberales en los regímenes de OEA, ONU y Bretton Woods. También por su rol en el Uniting for Consensus en contrapeso a las potencias emergentes reformistas que quieren asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En general es más un *Rule Taker* que un *Rule Maker*. A diferencia de potencias antisistémicas, no coincide en el remplazo de ONU u OEA ni en el antiimperialismo, aunque también se ha beneficiado parcialmente del aumento de margen de maniobra para potencias emergentes en un contexto crecientemente multipolar.
8. Colombia oscila entre el bajo perfil político, como un cierto pragmatismo ideológico para evitar conflictos y mantener mercados abiertos, y el activismo intenso en la política internacional, particularmente con mandatarios de corte globalista.
9. Su política exterior está indefectiblemente marcada por conflictos limítrofes aún sin resolver, con Nicaragua y Venezuela, que se han convertido en regímenes políticos no democráticos. Esto propicia un problema estratégico no resuelto por diálogos o mecanismos jurídicos internacionales (como la Corte Internacional de Justicia), lo que ha dado lugar a tensiones de seguridad.
10. Política exterior muy centralista y poco representativa de las regiones. Aunque la descentralización y territorialización son procesos progresivos en la realidad de otras políticas públicas desde la Constitución de 1991, la política exterior va muy a la zaga, enclavada en Bogotá. Esto se advierte tanto en la toma de decisiones del gobierno central hacia el exterior, con reducida consulta o participación de gobernadores y alcaldes, como en el predominio geográfico del personal diplomático de carrera.
11. Colombia se halla en situación de dualidad estructural en cuanto a los roles de cooperación internacional. En una cara, funge como receptor principal de ayuda oficial para el desarrollo (AOD), aunque sea calificada como país de renta media alta. En la otra cara, opera como oferente emergente de cooperación Sur-Sur bilateral y triangular, sin comprometer importantes recursos financieros y apostándole más a la transferencia de conocimiento. Esto refleja tanto su desarrollo interno desigual como su aspiración de liderazgo a pesar de la dependencia externa. El

país miembro de la OCDE, pero no puede ni quiere convertirse en oferente de AOD.

12. Tiene un conflicto de identidad porque aspira a ubicarse tanto en el Norte global, junto a los líderes del orden liberal, como crecientemente con países del Sur global, sin llegar aún a girar hacia China como lo han hecho otros en la región. Además de entrar en la OCDE, se ha hecho socio estratégico no OTAN de EE. UU. y *global partner* de la OTAN. Pero al mismo tiempo sigue perteneciendo a los países no alineados (NOAL), busca profundizar el regionalismo autónomo y los vínculos de solidaridad con los Estados africanos.
13. Ha empezado a posicionar de forma importante su marca país y a mejorar su imagen internacional en medio de problemas internos sin resolver, lo que lo hace, por ejemplo, destino atractivo de inversión y turismo a pesar de sus graves problemas de seguridad y crisis humanitaria y migratoria.
14. Finalmente, es un país que incursiona lenta pero progresivamente en la diplomacia digital y en la era del gobierno en línea, con mayor rendición pública de cuentas, pero con un enorme déficit de participación ciudadana en la formulación y ejecución de la diplomacia pública.

Como radiografía más profunda de esa política exterior, la obra que los lectores tienen en sus manos es el resultado de un arduo camino de estudio y reflexión, de más de dos décadas, por parte de tres académicos colombianos que hemos hecho de la política exterior colombiana una de nuestras principales líneas de investigación y especialidad, en el marco de nuestras carreras dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, de nuestra consolidación como profesores de la Pontificia Universidad Javeriana y de nuestro trabajo mancomunado con otros colegas en aras de la construcción de una comunidad de pensamiento y análisis del país. En este colosal esfuerzo y persistencia, han sido esenciales el respaldo de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la misma universidad y las redes de socios financieros y académicos porque han hecho posible la indagación, publicación y divulgación sostenidas. Dentro de ellas, destacamos el generoso patrocinio, la confianza y la perseverancia de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania en nuestro país (KAS Colombia), un aliado estratégico para la promoción de la democracia y la seguridad colombianas.

Precisamente, este libro titulado *La política exterior colombiana en el primer cuarto del siglo XXI* se planeó por varios meses como el compendio de algunos de los más destacados capítulos que versan sobre la política exterior colombiana, escritos por nosotros tres, recogidos y reeditados desde varios libros lanzados en distintos años con apoyo de la KAS. Las distintas contribuciones se han reorganizado en torno a dos grandes ejes temáticos, añadiendo algunos capítulos totalmente inéditos y actualizando la mayoría de los anteriormente publicados con el fin de poder abarcar transversalmente los mandatos Uribe, Santos, Duque y Petro, y en la convicción de que un cuarto de siglo de política exterior de Colombia estudiada amerita una relectura contemporánea de cada uno de esos balances para permitirles a los observadores adquirir tanto una perspectiva analítica ecléctica como una vista panorámica ampliada, con las cuales formarse una opinión sólida acerca de los cambios, continuidades, oportunidades, errores y debilidades, retos y amenazas que caracterizaron a esta política tan particular y compleja frente a otro tipo de políticas gubernamentales.

El primer eje de este libro se titula ¿Cómo podemos ver la política exterior de Colombia? Intereses, identidades y roles y reúne algunos trabajos cuya principal apuesta fue el ejercicio de teorización y conceptualización de la política exterior como fenómeno político y social multicausal. Si bien todos estos marcos analíticos toman a Colombia como ejemplo para su discusión, examinando potencialidades y límites de interpretación y aplicación, el énfasis fue la construcción de una base cognitiva para estimular el estudio del caso colombiano desde distintas miradas académicas en relaciones internacionales, complementada por elementos de otras disciplinas que han alimentado el subcampo de los estudios de política exterior. El fundamento del que partimos con esta propuesta es la necesidad de recurrir a diversas fuentes teóricas por la naturaleza multifactorial y multidimensional de la política exterior, lo que apunta al pluralismo analítico y a la búsqueda de puentes entre escuelas y paradigmas de estudio. Asimismo, nos parece que el determinismo o reduccionismo explicativos no dan cuenta suficiente de este fenómeno y menos de un caso tan especial como el de Colombia en el sistema internacional.

A continuación, describiremos brevemente el perfil de cada capítulo dentro de ese primer eje.

El capítulo *La identidad y los intereses nacionales* expone que la política exterior es producto no solamente de la voluntad del mandatario de turno o las circunstancias burocráticas, sino además del encuentro o desencuentro entre la identidad individual y la identidad colectiva del Estado, de los intereses

de la Nación y de su proceso de formación, donde los roles sociales y las posiciones de los actores en las estructuras sociales permiten ubicar a Colombia en un contexto doméstico e internacional particular. Desde el punto de vista de la sociología y el constructivismo, es imperativo considerar las características intersubjetivas cambiantes de las relaciones sociales y no solo las estructuras materiales y jerarquías de poder en el sistema, así como los procesos de construcción de identidades sociales basadas en la integración o la diferenciación político-ideológica con otros, los rasgos definitivos o difusos de la cultura nacional que se proyectan al exterior, el contenido históricamente maleable de los intereses nacionales y el contenido de las concepciones del rol nacional que dan sentido a los roles internacionales que los gobernantes de un país desean ejercer. Así, la política exterior colombiana es mucho más que su dependencia estructural a Estados Unidos o su lugar como potencia secundaria en Suramérica, con nuevos intereses y pretensiones de liderazgo, aunque sea poco consistente por sus problemas de construcción de Nación y alta heterogeneidad y fragmentación doméstica. Este capítulo apareció originalmente en el libro *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (editado por Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Fabricio Cabrera, en 2020, y publicado por la KAS y la Escuela Superior de Guerra).

El capítulo *Realismo neoclásico y el caso de Colombia en el siglo XXI* resalta el desafío sistémico que representa Venezuela para la política exterior colombiana a partir del interés central de las teorías realistas en la conducta competitiva y los dilemas de seguridad entre Estados. Allí se define estratégicamente a la política exterior como un instrumento de gobierno y élites domésticas para responder a las amenazas y presiones externas contra Colombia, que han surgido del entorno suramericano y del país vecino en el contexto de la consolidación de su régimen no democrático, su fortalecimiento militar y las posturas ideológicas del PSUV en contra de la política de seguridad de Colombia frente al conflicto armado interno y la cooperación con EE. UU. Aunque nuestro país carece de una gran estrategia y su política exterior es eminentemente de gobierno más que de Estado, el realismo neoclásico brinda una mirada más detallada porque permite enlazar dentro de una ecuación multicausal los factores sistémicos como variables independientes (la distribución internacional del poder o polaridad, la posición del Estado en la jerarquía de potencias y las presiones geopolíticas), los factores domésticos como variables intervinientes o del proceso decisorio (ideas de los líderes, condicionamientos institucionales y presiones de las élites o grupos significativos en el sistema político) y las acciones

exteriores adoptadas como *outputs* o variables dependientes. También permite identificar el balance o desbalance entre las capacidades materiales de Colombia como potencia secundaria regional y sus objetivos o agenda de política exterior, mediada por los referentes cognitivos del mandatario de turno. Este capítulo estuvo originalmente en el libro *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (publicado en 2019 por la KAS y editado por E. Pastrana Buelvas y Hubert Gehring).

El capítulo *Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis* procuró no solamente explicar la importancia de la diplomacia de la paz para la doble administración de Juan Manuel Santos, en aras de buscar legitimidad y apoyos internacionales para las etapas de diálogo, negociación, adopción e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se delineó entre 2012 y 2016 en medio de las conversaciones con la guerrilla de las FARC-EP y múltiples sectores de las víctimas del conflicto y de la sociedad civil. En este marco analítico que combina procesos decisorios, constructivismo y realismo neoclásico, también se resalta la importancia del alto nivel de sensibilidad, apertura cognitiva y pragmatismo del mandatario como factores idiosincráticos, junto con factores como la recurrencia a la cooperación y el contrapeso suave como estrategias de política exterior para mitigar la conflictividad externa y buscar coherencia entre los discursos doméstico y externo de promoción de la paz. La forma de entender, securitizar e internacionalizar tanto el conflicto armado como los procesos de paz por parte de los gobiernos colombianos y las variables para abordar la construcción del posconflicto desde los marcos de la justicia transicional y las normas internacionales favorables a las víctimas, también procuran ser contemplados en esta interacción compleja entre conflicto armado, construcción de paz y política exterior. Este capítulo fue desarrollado originalmente para el libro *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (editado en 2016 por E. Pastrana Buelvas y H. Gehring y publicado por la Pontificia Universidad Javeriana y la KAS).

El capítulo *Análisis de la política exterior: las dimensiones, las variables y el proceso decisorio* pretende ser un marco analítico extenso que aborde diversas definiciones de lo que es la política exterior, sus rasgos esenciales, sus conexiones y diferencias con los procesos y estructuras domésticos, externos y transnacionales, con perspectiva de los múltiples campos (económico, político, social, militar, ambiental) y niveles involucrados en ella (bilateral, subregional, regional, hemisférico y global) y la evocación de algunos enfoques o

líneas analíticas que se han usado para estudiarla, ya sea de corte hermenéutico o empírico-analítico. También se discuten sus distintas dimensiones causales, integrando literatura actual de la política comparada y la psicología política que profundiza la perspectiva multicausal clásica de James Rosenau (1968) en torno a los factores sistémicos, societales, idiosincráticos, funcionales y gubernamentales que moldean a la política exterior. Este capítulo apareció originalmente en el libro *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (editado por E. Pastrana Buelvas y H. Gehring, en 2014, y publicado por la KAS, el German Institute for Global and Area Studies de Hamburgo y la Universidad Santiago de Cali) e intentó fungir como base para articular los rasgos de personalidad y creencias de Juan Manuel Santos (idiosincrasia), las características de su gabinete y coalición de gobierno (gubernamentales), las virtudes y los problemas de la democracia y economía colombianas (funcionales) y las demandas ciudadanas de paz y desarrollo (societales), en el contexto de las oportunidades y los desafíos que planteaban distintas iniciativas de integración regional. Lo que condujo a la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, que unió a los presidentes de Chile, Colombia, Perú y México desde una lectura afín a la democracia representativa, el libre mercado, el regionalismo abierto, los derechos humanos y la búsqueda de puentes con Asia Pacífico, EE. UU. y los países de la Unión Europea, como complemento a una Comunidad Andina que se fracturaba ideológicamente, una alternativa frente a bloques más reaccionarios y antisistémicos, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y una coalición de competencia económica y contrapeso político frente a Mercosur, Unasur y el liderazgo brasileño en Suramérica.

El capítulo *Ideología y política exterior colombiana en el gobierno de Iván Duque* desarrolla la emergencia y transformación histórica del concepto de ideología. Posteriormente, examina distintas vinculaciones entre ideología y política exterior, ideología e idiosincrasia del líder, ideología e identidad nacional e ideas e ideología. También se delinean algunas comparaciones entre Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque. Allí se resalta que líderes con baja sensibilidad, como Álvaro Uribe o Iván Duque, impulsan políticas exteriores “cruzadistas”, heurísticas y dogmáticas para tratar de imponer a otros sus doctrinas o visiones del mundo, en este caso, en nombre de la restauración moral, democrática y de la seguridad. La narrativa prodemocrática llevada al extremo también puede convertirse en una fuente de simplificación de la realidad, de intolerancia, de exportación ideológica arbitraria y de expansión militar frente a países con distinto régimen político, recordando

la doctrina del *War on Terror* de George W. Bush, la internacionalización de la política de Seguridad Democrática de Uribe o la cruzada de Duque por el cerco global contra Venezuela y su interferencia directa para inducir la transición política. Estas doctrinas y otras se radicalizan en presencia del unipartidismo o coaliciones muy pequeñas de gobierno porque frenan el pluralismo y priorizan la consistencia ideológica sobre la construcción de consensos y el multilateralismo, y pueden acentuarse cuando las esgrime un líder muy impulsivo o que prefiere confiar más en su intuición que en la búsqueda de información robusta. Paradójicamente, esas tendencias debilitaron la posición democrática, conciliadora y respetuosa del derecho internacional por parte de Colombia en Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Andina y Unasur. Este capítulo se publicó originalmente en el libro *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (que contó con la edición de E. Pastrana Buelvas y S. Reith y se publicó en 2021 por KAS y CRIES).

El capítulo *Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo* se ocupa de intentar conciliar el análisis de política exterior y el estudio sistémico de las relaciones internacionales. A partir del debate agente-estructura, se propone que cada una de estas partes se constituye en su relación con la otra. El argumento esencial es que las ideas tienen efectos materiales concretos: en la identidad de los actores y las estructuras que los definen. Así, la teoría del rol y el institucionalismo discursivo se presentan como alternativas para poder abordar una realidad compleja como la colombiana, a lo largo de tres niveles de análisis: unidad, microestructura y macroestructura. Esta mirada corrobora que la política exterior de Colombia no puede reducirse a lo que piensa el presidente, lo que dice la Constitución de 1991 o lo que creen las élites domésticas, dejando abierta la posibilidad de integrar también las expectativas y prescripciones de rol externas, de otros actores del sistema internacional, y la interacción entre intereses, a veces no sincrónicos, del Estado, del gobierno y de actores de la sociedad civil en la construcción compleja del interés nacional. Este capítulo apareció originalmente, con ese título, en el libro *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (editado por Stefan Jost en 2012 y publicado por la KAS).

El capítulo *Las ideas en la relación Colombia-Brasil: institucionalismo y constructivismo* pretende presentar, con base en algunos postulados conceptuales y teóricos, una propuesta analítica que permita abordar las relaciones entre estos dos países y que posibilite, a su vez, comprender las múltiples

formas y dinámicas que tienen, junto con la diversidad de actores que intervienen en unas condiciones creadas y recreadas en el marco de su propio entendimiento. Si bien estas recomendaciones para construir una teoría comprensiva pueden generar ciertas críticas ontológicas, epistemológicas y metodológicas, también es cierto que dan ciertas orientaciones sobre cómo comprender una realidad que se revela compleja y que se construye, precisamente, a partir de la estrecha relación entre los distintos sujetos y objetos que la componen. Este capítulo estuvo originalmente con ese título en el libro *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Sudamérica?* (que contó con la edición de E. Pastrana, S. Jost y Daniel Flandes, y fue publicado en 2012 por la Editorial Pontificia Universidad Javeriana, la KAS y el German Institute for Global and Area Studies de Hamburgo).

El capítulo *Teoría del rol y política exterior* busca comprender el comportamiento de Colombia en el sistema internacional, integrando los imperativos tanto estructurales como domésticos desde el carácter mutuamente constitutivo entre agencia y estructura. Con el fin de describir la manera como la teoría de rol puede aportar en el entendimiento de la política exterior colombiana, primero se define qué es el rol. Luego, se abordan los tres conceptos que se constituyen como los pilares de esta teoría: la concepción del rol, las expectativas del rol y el desempeño del rol. Posteriormente, se adicionan el conjunto de rol, la ubicación de rol y la relación de rol. Con estos conceptos, después se discute el papel que juega el Otro Significativo, vinculando las ideas de conflicto de rol y cambio de rol. Todo esto se formaliza con el apoyo de la teoría de conjuntos, la deontología y la lógica no monotónica. Esta teoría es útil porque incluye los efectos estructurales del sistema internacional, dados por las interacciones de todos los actores sociales que lo componen y, además, le da agencia a los Estados para actuar. En el caso colombiano, es importante reconocer que si bien el Estado está condicionado por fuerzas que provienen del sistema internacional y que se escapan de su control como, por ejemplo, la presencia de Estados Unidos en el hemisferio, el ascenso de China, la globalización y otros factores, el gobierno tiene una serie de alternativas para lidiar con ellas, así como para buscar soluciones a sus problemas internos. En otras palabras, Colombia no es un Estado autómatas. Este capítulo se realizó originalmente para el libro *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (Pastrana Buelvas y Reith, 2021).

El capítulo *Los roles de Colombia* recupera, pero controvierte, la idea común entre los académicos nacionales de que los principios del *respice polum* y el *respice similia* explican consistentemente la política exterior colombiana.

En este sentido, el texto busca ahondar en las principales dinámicas de la política exterior de Colombia durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos Calderón e Iván Duque Márquez. Su objetivo es identificar los principales roles que ha concebido Colombia como una expresión de sus intereses nacionales, de tal forma que se puedan señalar algunas de las causas de su política exterior. Para ello, primero se toman la teoría del rol y el análisis de redes para identificar esos roles principales y aproximarse a sus significados. El texto se divide en tres apartados: primero, una breve descripción de la teoría del rol y de la manera como se usa para identificar las concepciones de rol que han tenido los tres gobiernos identificados; en segundo lugar, se aporta una discusión de estos roles y de sus significados, con ayuda del análisis de contenido cuantitativo; y por último, se exponen algunas conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis hecho. Este capítulo apareció originalmente con ese título en el libro *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (Pastrana Buelvas, Reith y Cabrera, 2020).

Después de esos aportes que profundizan en conceptos y argumentos teóricos para abordar la política exterior de Colombia desde una consideración ecléctica, este libro ofrece un segundo gran eje de tipo casuístico y geográfico, titulado *Colombia y sus socios*. En cada uno de sus capítulos pretendemos desarrollar un balance, una síntesis y un análisis del desarrollo de las relaciones exteriores de Colombia con Estados Unidos, Venezuela, Ecuador, Brasil, la Unión Europea y países claves del Asia del Este, pasando por las decisiones de las administraciones de Uribe, Santos, Duque y Petro. Más que plantear una comparación esquemática de cada periodo, buscamos reconstruir la esencia y los legados de cada mandato para apreciar los aciertos y desaciertos de su política exterior y la tónica que predominó con cada socio. Aunque intencionalmente se dejan por fuera otros socios estratégicos y bloques por limitaciones físicas de la obra, algunos de ellos se mencionan transversalmente en todo el libro o pueden ser consultados en la bibliografía externa en la que han participado tanto los tres autores como la KAS¹.

El capítulo *De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?* procura ser el puente de entrada a los demás diagnósticos porque el doble gobierno de Santos representó un importante punto de inflexión para la trayectoria internacional de Colombia. Si bien se mantuvieron algunas características previas como la estrecha cercanía con EE. UU., la diplomacia de la seguridad, la apuesta por el fortalecimiento de la Comunidad Andina, la cooperación regional

¹ Puede consultar obras de la oficina en Colombia de la Fundación KAS en su página de publicaciones: <https://www.kas.de/es/web/kolumbien/publicaciones>.

y la búsqueda de nuevos mercados, hubo un mayor impulso hacia la diversificación geográfica y temática de la agenda externa, la construcción de un rol como oferente de cooperación y potencia emergente en complemento a su tradicional rol de receptor y un mayor activismo global para promover conjuntamente el desarrollo humano sostenible. Este periodo combinó el estilo relativamente abierto, sensible y gerencial de Santos, la confección de una gran coalición multipartidista de gobierno y de un gabinete que combinó alto perfil técnico y habilidad política, la búsqueda de consensos nacionales y políticas sociales para mitigar la polarización, el cambio de tono y ánimo de reconciliación con Venezuela y Ecuador, la formulación de una base estratégica de política exterior, la apertura de múltiples nuevas sedes diplomáticas, la creación de nuevas agencias u organismos gubernamentales con funciones articuladas a la Cancillería, la búsqueda de roles prominentes en la ONU, OEA y Unasur, la firma de numerosos acuerdos comerciales y de inversión, la inserción en múltiples plataformas de interacción con los Estados del Asia Pacífico y el lanzamiento de la Alianza del Pacífico, la revitalización de la Comunidad Andina y la postulación del país para alojar múltiples eventos internacionales en el marco de una estrategia de promoción de imagen en el exterior. No obstante, se mantuvieron características como la baja asignación de recursos al servicio exterior, la débil institucionalización y profesionalización del sector de las relaciones exteriores y un gran desequilibrio entre objetivos exteriores y capacidades del Estado. Este capítulo se desarrolló para el libro *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (Jost, 2012).

El capítulo *Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos de Uribe a Petro: entre dependencia, populismo y búsqueda de liderazgo y autonomía* busca ofrecer una vista panorámica general de las interacciones, las dificultades y los resultados para Colombia entre esos mandatos. Primero se esboza un marco de referencia que integra conceptos como *respice polum*, *respice simila*, la dependencia y el populismo, en aras de entender las relaciones estrechas, asimétricas y mediadas por el perfil de los mandatarios colombianos y sus ambiciones. En segunda medida, se realiza un diagnóstico político-diplomático, relativamente cronológico, de los principales problemas abordados por cada gobierno con sus contrapartes estadounidenses, destacando los asuntos económicos, la seguridad y la paz. Finalmente, se exponen datos transversales de algo más de dos décadas para rastrear los resultados en materia de comercio, inversión y cooperación. Entre los gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro se desarrolló un ciclo de política exterior de Colombia hacia EE. UU. que inició con un fuerte alineamiento en nombre de la cooperación en seguridad y el comercio bilateral,

pero que fue debilitándose por factores domésticos y externos y ante las opciones de Colombia para mirar más a sus semejantes, buscar su propia línea de influencia internacional y apostarles más a los beneficios de la multipolarización del sistema, sin llegar a un punto de ruptura con Washington por su elevada dependencia estructural. Este capítulo es una contribución inédita para esta obra.

En el capítulo *Colombia y Venezuela: ¿irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas o restauración total con Gustavo Petro?* primero se exponen los legados de la crisis interpresidencial que se presentó de 2007 a 2008 y la contraposición entre visiones de seguridad que se amplía desde los desencuentros entre Uribe y Chávez. Posteriormente, se realiza una actualización de las relaciones bilaterales entre las administraciones de Santos, Duque y Petro, incluyendo algunos datos comparados al final del texto. El hilo conductor que se propone entre tantos mandatos es que el tope de entendimiento entre Colombia y Venezuela es la diferenciación creciente de sus formas de gobierno o de régimen político, donde a las autoridades colombianas, aún de izquierda, les resulta cada vez más difícil lograr políticas de compromiso y sintonizarse en valores comunes con una Venezuela que ha consumado la dictadura y en la que parece poco factible la transición negociada del régimen. Así como los gobiernos de Uribe o Duque fueron recalcitrantes y conflictivos en sus posturas contra el gobierno venezolano, el de Gustavo Petro ha sido especialmente silente o condescendiente con las regresiones democráticas, represión y violaciones a los derechos humanos en aras de la “reconciliación”, el cambio político pacífico en ese país y la desmovilización del ELN, ninguno de los cuales se consumó a mediados de 2025. Este capítulo fue editado, actualizado y complementado a partir de otro, titulado *¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas?* (Pastrana y Vera, 2008), que apareció en el libro *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (editado por E. Pastrana Buelvas, Carsten Wieland y Juan Carlos Vargas en 2008, y publicado por la KAS, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Santiago de Cali, la Universidad del Rosario y la Universidad Tecnológica de Bolívar).

El capítulo *Conflictos y cooperación en la relación Colombia-Ecuador hacia 2025* se propone, primero, realizar una comparación general de las capacidades de ambos países, atendiendo a la relación entre contexto político interno (inestable), estructura histórica de producción (primaria) y debilidad histórica del Estado, como ecuación que puede explicar parcialmente sus dificultades para cooperar bilateralmente debido a sus debilidades internas. Esta

situación tiende a privilegiar la óptica individualista de la seguridad y medidas nacionales, y a enrarecer las aproximaciones y la cooperación con el otro. En segunda instancia, se pretende abordar los alcances de la reactivación de la cooperación bilateral que hubo entre Santos y Correa y el tipo de tratamiento a los problemas de la frontera que lanzaron. En tercer lugar, se realiza una actualización de los intercambios bilaterales con el resto del doble mandato de Santos, el gobierno de Duque y lo corrido de la administración de Petro. Posteriormente, se revisan brevemente algunas cifras sobre algo más de dos décadas de intercambio económico. Aunque las interacciones se elevaron después de la normalización de relaciones con Santos, la coordinación, especialmente en materia de seguridad, siguió siendo muy modesta, aspecto en el que, paradójicamente, para 2025 Noboa pronosticaba un giro radical de Ecuador hacia la securitización de sus problemas de crimen organizado y la búsqueda de ayuda militar de EE. UU., algo más típico de Colombia, mientras su vecino, con Petro, se distanciaba relativamente tanto de su socio histórico de cooperación en seguridad como del enfoque tradicional dado al narcotráfico y a los grupos armados ilegales. Este texto fue reeditado, actualizado y complementado a partir de otro titulado *Conflictos, cooperación y militarización en la "nueva" relación Colombia-Ecuador* (Pastrana y Vera, 2012), del libro *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (editado por S. Jost y E. Pastrana Buelvas y publicado en 2012 por la KAS).

En el capítulo *Las relaciones entre Colombia y Brasil: vecinos y distantes* se analizan el alcance y las formas de las interacciones entre ambos países, desde sus procesos de independencia. En primera instancia, se ofrece una síntesis e integración entre perspectivas teóricas como el realismo neoclásico y la teoría del rol, para definir las figuras de potencia regional (Brasil) y potencia secundaria (Colombia) y entender sus patrones predominantes de interacción dentro de un sistema regional relativamente pacífico, pero asimétrico. En segunda instancia, se plantea una retrospectiva histórica para comprender el encuentro creciente entre la Gran Colombia y el Imperio de Brasil y la manera como sus procesos de consolidación interna y de delimitación de fronteras marcaron sus relaciones de buena vecindad en medio de la gran distancia. En tercera medida, se revisan las principales aproximaciones y la diversificación de sus intereses compartidos en lo corrido del siglo XX. En cuarto lugar, se profundiza en los avances y diferencias bilaterales del siglo XXI, con énfasis en la revisión de los gobiernos desde Álvaro Uribe hasta Gustavo Petro. En quinto lugar, se discute el desempeño de los roles que intentaron desplegar ambas potencias suramericanas en los campos económico y

de seguridad y defensa. En general, se identifica un acercamiento progresivo y multitemático, pero donde las iniciativas de independencia y liderazgo internacional de Colombia compiten o propician un contrapeso suave frente al papel de Brasil como eje regional de la integración. Este capítulo es otro nuevo desarrollo para la presente obra.

El capítulo *Las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: entre el interregionalismo puro e híbrido*, escrito para esta obra, abarca la trayectoria de esas conexiones desde la última década del siglo XX hasta la tercera década del siglo XXI. En primera instancia, se conceptualizan el interregionalismo y el transregionalismo para entender el carácter multinivel de estas relaciones, dada la complejidad de la UE como estructura de gobernanza. En segunda medida, se examina el nivel de relacionamiento América Latina - UE de ese periodo. En tercera instancia, se aborda el nivel Comunidad Andina-UE. Después se analiza el enfoque que ha implementado la UE para cooperar con Colombia en el marco del conflicto armado interno. En quinto lugar, se examinan las relaciones comerciales y de inversión Colombia-UE y como cierre se reflexiona sobre el futuro de estas relaciones. En el texto se expone que la UE ha mantenido su interés e influencia en Colombia en áreas como la inversión, el intercambio comercial y el tratamiento integral al conflicto armado, conservando su rol de potencia civil desde la cooperación financiera y técnica, además de la ayuda humanitaria. Un análisis más detallado revela un predominio de la racionalidad de lo nacional en los aspectos económicos y una competencia de interpretaciones políticas entre los Estados de la UE para temas sensibles como la seguridad, el conflicto armado interno y los procesos de paz.

Finalmente, se presenta el capítulo *Colombia reactiva: el ascenso de China y el carácter inmutable de la política exterior colombiana hacia el este de Asia*. Con el telón de fondo de las profundas transformaciones que Asia del Este ha vivido durante lo corrido del siglo XXI en su ordenamiento, en su jerarquía y en sus estructuras regionales, se argumenta que las dinámicas generales, los patrones de relacionamiento y la visión que se ha tenido de la región por parte de los distintos gobiernos no han cambiado de manera significativa. Desde luego, algunas modificaciones y nuevos temas se han incorporado en la agenda colombiana, pero esto no ha significado una incorporación plena de las transformaciones regionales que han sucedido y que han sacudido el sistema internacional en su conjunto. Hemos seguido anclados a las lógicas domésticas que han guiado nuestro proceso de toma de decisiones en política exterior. Precisamente, a través de una priorización en el examen

de las relaciones de Colombia con China durante este cuarto de siglo, se muestra cómo el país ha sido reactivo, estático incluso y no ha dimensionado las implicaciones que tiene la configuración de este país asiático como un actor global. Según se muestra más adelante, Uribe apenas consideró a China, y al este de Asia en general, más allá de buscar un hipotético ingreso al foro APEC. Por su parte, Santos tuvo la oportunidad de profundizar en las relaciones, pero pronto se dio cuenta de que hacerlo podía entorpecer su política más importante: cerrar con éxito las negociaciones de paz con las FARC-EP. A Duque se le atravesó la pandemia y no supo capitalizar el hecho de que la vacuna china hubiera sido la que permitió empezar a abrir la economía colombiana después del confinamiento. Petro, en un contexto internacional y regional distinto, es el que más ha avanzado en la relación, pues durante su gobierno se elevó a una asociación estratégica y, además, el país adhirió a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. No obstante, estos logros y esta decisión han sido más una reacción frente a asuntos domésticos o en respuesta a las políticas de Estados Unidos, que productos de un análisis ponderado del juego geopolítico global y de la configuración de China como otro significativo, paralelo a Washington, en el conjunto de roles de Colombia. Estas reflexiones muestran también cómo el resto de la región, que incluye a actores importantes como Japón, Corea o los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), se ha visto subordinada a una agenda reactiva. Allí ha primado una adopción de roles que limitan las posibilidades de una interacción mucho más profunda y que, además de incluir las necesidades domésticas, atiendan los cambios estructurales en el sistema internacional. Este capítulo adopta, extiende y critica también, las ideas presentadas en los capítulos originales *China sin escape: las limitaciones de la política exterior colombiana y Colombia frente al Asia Pacífico* del libro *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (Jost, 2012), y *El rol internacional de Colombia con respecto a Japón y Corea del Sur en un escenario de posconflicto* en el libro *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (Pastrana Buelvas y Gehring, 2016).

A modo de cierre de esta introducción, los autores de esta obra invitamos a todos nuestros lectores, sean expertos o neófitos en cuanto a la política exterior colombiana, a consultar con mayor detalle las obras completas de las cuales hemos extraído y compilado algunos de nuestros mejores trabajos académicos, siguiendo la lista de referencias mencionadas en este segmento. Esperamos que el contenido de este libro siga inspirando a otros investigadores para fortalecer y proponer formas de análisis del proceso de decisión y del

comportamiento de nuestro país en el sistema internacional, no solamente desde los lentes de la ciencia política y las relaciones internacionales, sino desde disciplinas diversas, de modo tal que una mayor cantidad de ciudadanos, docentes, estudiantes, empresarios, líderes sociales, autoridades públicas y actores interesados en el desarrollo integral y democrático de Colombia, sigan contribuyendo a este cometido y a la construcción de un mejor país.

Los autores

EJE



**¿Cómo podemos
ver la política
exterior de Colombia?
Intereses, identidades
y roles**

1

La identidad y los intereses nacionales*

► Introducción

En este capítulo se discuten ampliamente conceptos como la identidad individual y la identidad colectiva, los intereses y su proceso de formación, los roles sociales y las posiciones de los actores en las estructuras sociales, con el propósito de ubicar a Colombia y su formación de la política exterior en los contextos doméstico e internacional.

► Identidad

La identidad constituye una dimensión ineludible del ser y nadie puede prescindir de ella, sea individual o colectiva (Campbell, 1992). Desde un punto de vista filosófico, es aquella cualidad que hace que algo o alguien sea lo que son (Wendt, 1999). La identidad expresa quién (individual) soy o quiénes somos (colectiva). En tal sentido, los seres humanos son los únicos que pueden crear identidades, son los únicos que pueden cambiar de identidades y son los únicos que pueden actuar basándose en sus identidades (Hudson, 2007). La identidad no está dada por la naturaleza ni es planeada por la conducta intencional, ella obedece a un proceso de construcción social (Campbell, 1992). Por tanto, son el producto del deseo del género humano de entender el mundo social y, por ende, de la necesidad cognitiva

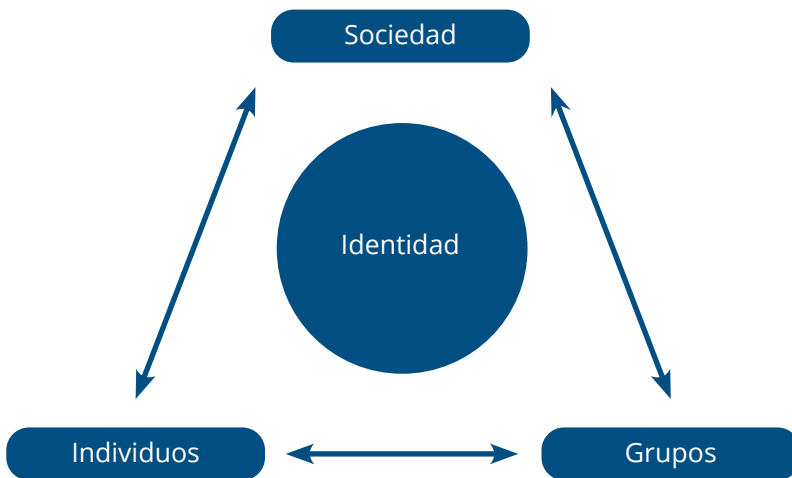
* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

de establecer un orden, de poder predecir sucesos futuros y de tener certeza sobre el devenir histórico (Schomberg, 2009). Las identidades permiten agrupar y diferenciar a las personas a partir de rasgos comunes, los cuales contribuyen a que podamos comprender tanto nuestras propias acciones como las de otros (Hopf, 2002). Así las cosas, la identidad es constituida por dos tipos de perspectivas distintas que interactúan y se complementan: la de ego y la de *alter* (Wendt, 1999). Los seres humanos somos los únicos que podemos ser socializados y socializar a otros (Hudson, 2007). De allí que todo tipo de identidad sea formada por procesos sociales que la constituyen, la consolidan y la transforman en el contexto de un proceso dialéctico entre el individuo y la sociedad (Berger y Luckman, 2001). Pertenecemos a una especie que, ineludiblemente, está atada a medios de socialización, es decir, al trabajo, al lenguaje y al poder. Desde esta perspectiva, aseguramos nuestra existencia a través de sistemas de trabajo social y mediante estructuras sociales que garantizan la convivencia a través de normas, instituciones y comunicación; así como también a través de procesos de autoidentificación, mediante los cuales se consolidan los niveles de individualización de la consciencia del yo de conformidad con las normas del grupo. En este orden de ideas, todo actor social debe adaptarse a las condiciones de la vida externa mediante procesos de aprendizaje, interactúa con otros mediante procesos de formación en contextos comunicativos de la cotidianidad social y construye su identidad en medio del conflicto entre pretensiones instintivas y presiones sociales (Habermas, 1969).

La reproducción de la vida social está articulada al proceso de socialización de los individuos y los grupos entre sí, proceso que depende de la intersubjetividad del entendimiento entre los participantes. La especie humana se mantiene a través de las actividades socialmente coordinadas de sus miembros, para lo cual la comunicación entre ellos puede conducir a acuerdos en distintos ámbitos. De esta manera, el actuar comunicacional considera al lenguaje como un medio de entendimiento, mediante el cual los miembros de un grupo social se refieren, desde el horizonte de sentido de su mundo de la vida, a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo. Por tanto, la racionalidad comunicativa permite forjar consensos entre los miembros de un grupo, quienes logran superar la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista mediante una comunidad de convicciones racionalmente motivada, y llegan a compartir normas, valores, creencias, símbolos y rituales que les dan el sentido compartido de pertenencia a una comunidad (Habermas, 1981).

Con relación a lo anterior, la identidad individual se crea socialmente y es la expresión de la diferenciación, porque el yo, para poder existir, requiere de la interacción social con la otredad. Sin embargo, la identidad no está constituida únicamente por el yo y la otredad, sino que posee una diversidad de capas traslapadas de individualidad. No es posible concebir al yo sin el tú o al nosotros sin el ellos, es decir, es la manera en que se define a un individuo o a un grupo, ya que es la estructura cognitiva la que le permite al individuo o al grupo tomar consciencia de sus diferencias con los demás (Hopf, 2002). Por tanto, toda identidad es relacional y se forma a partir de prácticas sociales, las cuales articulan un conjunto de elementos que poseen un significado específico en la interacción (Laclau, 1990, citado en Nabers, 2011). De allí que toda identidad sea una estructura social cognitiva que le permite al actor social darle significado y sentido al mundo social y percibir las identidades de quienes interactúan con él en dicho contexto (Hopf, 2002).

Figura 1. Los tres niveles de la intersubjetividad en la configuración de la identidad



Fuente: autores.

Por su parte, Wendt (1999) reconoce que existe una pluralidad de identidades y, por tanto, propone, pero no como una lista cerrada, una clasificación de cuatro categorías distintas de identidades: la *identidad personal*

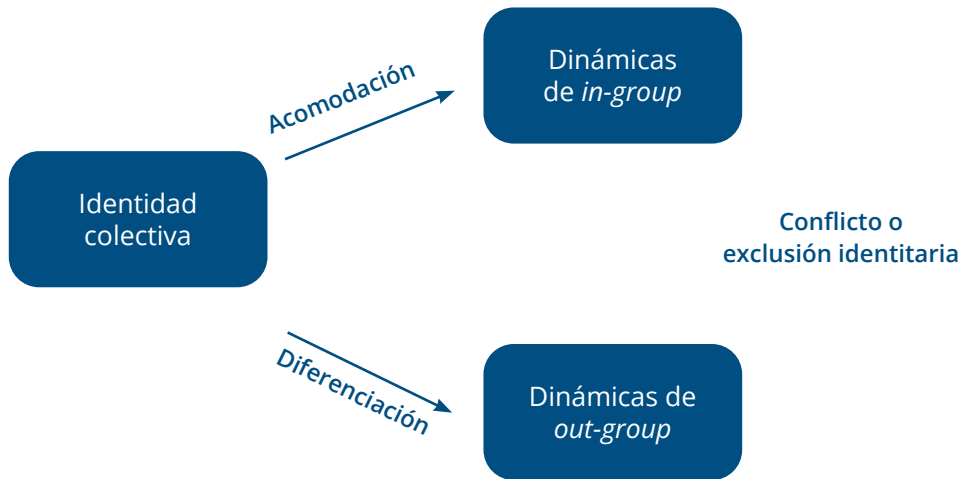
o corporativa, la identidad tipo, la identidad de rol y la identidad colectiva. Pues bien, la *identidad personal o corporativa* se refiere a estructuras autoorganizadas que constituyen la diversidad de rasgos distintivos tanto de los individuos como de los actores corporativos como los Estados (véase infra). La noción de *identidad tipo* está relacionada con una categoría social, la cual denota el conjunto de características comunes que comparte una comunidad humana determinada, tales como el legado histórico, los valores (políticos, económicos y sociales), los hábitos, la cultura, el idioma, etcétera. Con relación a lo anterior, las disciplinas sociales, especialmente las ciencias políticas y las relaciones internacionales, definen formas o tipos de regímenes de Estado, los cuales pueden ser calificados como capitalistas, socialistas, democráticos, republicanos, monárquicos, autoritarios, fascistas, totalitarios, teocráticos, etcétera. Por lo que se refiere a la *identidad de rol*, dicha categoría es utilizada en los análisis de política exterior, a fin de comprender y explicar la forma en que los Estados proyectan su identidad nacional a través de sus acciones y son percibidos por otros Estados en el escenario internacional (véase infra).

Por último, la *identidad colectiva* es entendida como el proceso de identificación en cuyo contexto el yo va más allá de los límites de la identidad individual y logra constituir con otros individuos el sujeto colectivo nosotros. Para Sánchez (2020, p. 13), desde el punto de vista del neoconstructivismo, la identidad colectiva es una “**identidad constructivista-sistémica**”, es decir:

Es ser un actor individual y al mismo tiempo ser el resto de los actores con los que él se relaciona o agrupa epistémicamente (**resonancia epistémica**). Esta conexión es típica de los estadios sociocognitivos en donde predomina la **acomodación** (integración-cooperación) y en donde el actor adapta o equilibra sus propias estructuras epistémicas (ideas) con las de su contexto (otros actores).

Adicionalmente, la identidad colectiva, para los constructivistas, se fundamenta en la división y diferenciación entre nosotros y ellos. Desde este punto de vista, la sociología y la psicología social utiliza el concepto de *in-group* para identificar a un grupo social, cuyos miembros comparten intereses y rasgos identitarios que los diferencian de quienes no pertenecen a su colectividad (Klotz y Lynch, 2007).

Figura 2. Representación del proceso de identificación



Fuente: autores.

En este orden de ideas, la identidad colectiva es un conjunto de narrativas que definen los rasgos identitarios y los factores que cohesionan a los miembros de un grupo (Wendt, 1999). En otras palabras, son “aquellos sentimientos y valores en relación con un sentido de continuidad, recuerdos compartidos y un sentido de destino común de una unidad determinada de la población con experiencias y atributos culturales comunes” (Smith, 1990, p. 179, citado en Prieto, 2016, p. 98). La noción de sociedad está ligada también al conjunto de ideas y prácticas que identifican a los individuos como miembros de un grupo social; es decir, se trata de la autoconcepción que tienen grupos o individuos sobre la forma en que se identifican a sí mismos como miembros de una comunidad (Waever, 1995). Además, la comunicación desempeña un rol clave para cohesionar a un grupo, porque el actuar comunicacional los capacita para pensar, ponerse de acuerdo y accionar conjuntamente (Deutsch, 1970, citado en Godehardt y Lembcke, 2010). Dicho proceso de comunicación se lleva a cabo también entre comunidades políticas, en cuyo marco los participantes pueden construir un ambiente de confianza, en el cual puede surgir un *sentimiento compartido que forja la identidad del sujeto colectivo nosotros*, que puede contribuir a la conformación de una comunidad de seguridad (Deutsch, 1954, citado en Godehardt y Lembcke, 2010; Farrell,

2005; Slocum y Van Langenhove, 2005). En este orden de ideas, Adler denomina también a las comunidades de seguridad fundamentadas en la comunicación regiones cognitivas (*cognitive regions*), ya que son el resultado de una construcción social. De modo que las fronteras entre comunidades se encuentran en aquel lugar en donde las identidades comunes terminan. Para la formación de una comunidad de seguridad pluralista son decisivos también, junto al sentimiento compartido, el conocimiento intersubjetivo y la identidad común de sus miembros (Adler, 1997, citado en Godehardt y Lembcke, 2010). Adicionalmente, la identidad colectiva se manifiesta mediante las percepciones de un grupo social determinado, de allí que las percepciones sobre seguridad o inseguridad sean causadas por percepciones de amenazas que provienen del exterior. Es más, los enfoques constructivistas aportan herramientas teóricas para observar los elementos constitutivos y los efectos causales de la identidad colectiva en el marco del desenvolvimiento de los regionalismos (Prieto, 2016)¹. En fin, las estructuras sociocognitivas o de identidad que rigen una nación o una región (actores internacionales) no son inmutables y están sujetas a un proceso de transformación continua (Sánchez y Pastrana, 2017).

► Identidad nacional

La identidad nacional es una identidad colectiva y se constituye, en primer lugar, en el marco de la cultura nacional, pero comienza a tener sentido únicamente en el plano internacional, a través de la interacción con otros actores internacionales. De allí que la formación de las identidades estatales no pueda reducirse al nivel doméstico, ya que se requiere de la interacción con la otredad internacional para darle significado a su propia identidad, lo cual constituye un proceso de diferenciación (Schomberg, 2009). La identidad nacional se construye tanto a nivel doméstico como internacional, es

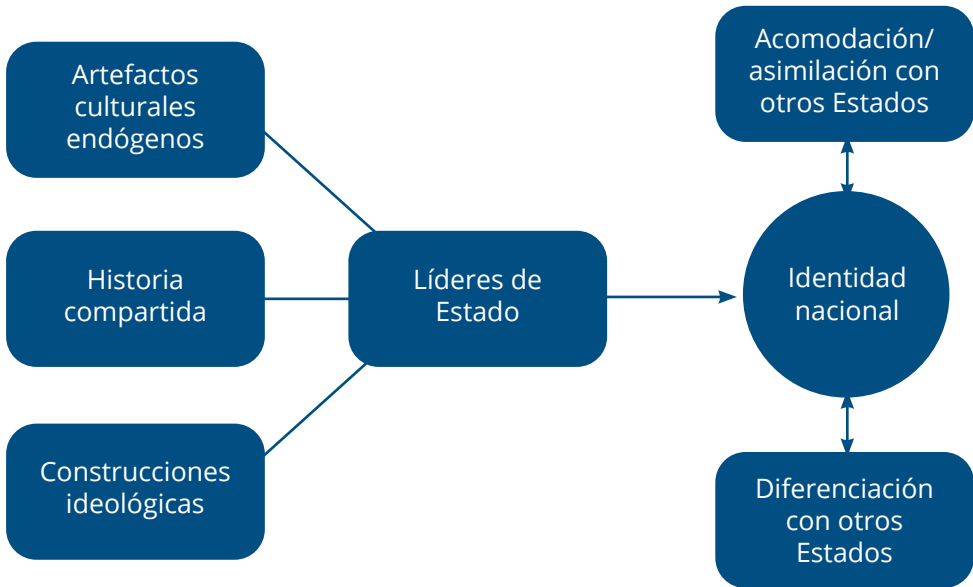
¹ Germán Prieto realiza un gran aporte al estudio de la identidad colectiva en su libro *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina. Un análisis constructivista*. En su obra, el autor operacionaliza los enunciados esenciales del constructivismo, con lo cual destaca que las identidades y los intereses de los agentes, así como también las estructuras sociales que permiten y restringen su acción, se construyen a través de la interacción social, es decir, de la intersubjetividad. En consecuencia, enfatiza los efectos constitutivos y causales de las ideas en la construcción de la identidad colectiva, y enfatiza el papel que juega el lenguaje en la construcción de la realidad de los actores y los efectos que tiene para la acción, tomando como caso de estudio la CAN. En el marco interpretativo de su trabajo, Prieto lleva a cabo un contrapunteo entre los exponentes más representativos (Ruggie, Wendt, Klotz, Lynch, Risse, Checkel, Söderbaum y Onuf) de las distintas expresiones del constructivismo.

decir, denota los rasgos culturales característicos de una sociedad en particular. Adicionalmente, la identidad nacional establece fronteras claras frente a otras comunidades nacionales definiendo en forma clara un adentro y un afuera; un ámbito doméstico y un ámbito internacional (Campbell, 1992).

Los líderes de un Estado son producto del entorno cultural de sus sociedades y enfrentan el reto de enmarcar sus acciones dentro de los límites del consenso sobre la identidad nacional. Ellos tienen la capacidad de forjar la identidad nacional y de influenciar la forma en que esta puede ser interpretada. La identidad nacional es clave para comprender las interacciones internacionales, pero no es la única forma de identidad relevante para los tomadores de decisión. También ellos tienen la posibilidad de interactuar con los representantes de otros Estados y, de esta manera, proyectar la identidad nacional en los escenarios internacionales. En tal sentido, los líderes de un Estado pueden concebir a otros como sus rivales en el marco de las dinámicas políticas domésticas porque comparten con los miembros de su grupo un conjunto de ideas, creencias y valores que les permiten diferenciarse tanto de sus oponentes a nivel doméstico, como interpretar los rasgos identitarios que los diferencian de la otredad internacional. La identidad nacional no existe en sentido material, no es cuantificable ni es una entidad tangible, pero es un constructo intelectual, el cual constituye un conjunto de estructuras ideacionales que definen una comunidad como una nación (Schomberg, 2009).

Las identidades nacionales se erigen sobre la base de dos fundamentos. En primer lugar, la formación de las naciones puede haber tenido origen en factores étnicos, culturales, lingüísticos o religiosos, cuyos casos específicos serían Alemania y Japón. Segundo, el punto de partida de la formación de la nación puede haber sido una comunidad ideológica constituida por una variedad de grupos étnicos cohesionados por un conjunto de creencias compartidas, características que serían apropiadas para la formación de la nación en EE. UU., Suiza y Bélgica (Nau, 2002). Adicionalmente, se afirma que la nación es una comunidad política imaginada inherentemente limitada y soberana (Anderson, 1993). Así mismo, la nación como expresión de la identidad nacional se asocia a la necesidad del Estado moderno que requiere de la cohesión de una población determinada como una comunidad (Hobsbawm, 1998).

Figura 3. El proceso de formación de la identidad nacional



Fuente: autores.

Toda nación ha sido constituida y consolidada a través de un conjunto de ideas, valores, creencias y una historia compartida que le da forma a la cultura nacional. La identidad nacional es construida en el transcurso del devenir histórico de las naciones, en cuyo curso surgen nuevas narrativas sobre la mitología y los ideales nacionales, que constituyen estructuras colectivas de entendimiento sobre los rasgos característicos de una comunidad determinada sobre su origen, sobre lo que son y sobre el rol que podrían desempeñar en el escenario internacional. La identidad estadounidense se ha forjado mediante la adopción de valores liberales comunes tanto en lo político como en lo económico. Así mismo, ha proyectado una identidad como líder mundial, como gendarme del orden internacional, como democratizador y como una potencia pragmática internacionalista en el orden global, pero también a veces como una potencia egocéntrica magnificadora del interés nacional (Maull, 2011). La identidad rusa se ha cimentado en los valores tradicionales de la religión ortodoxa, el autoritarismo, las ambiciones territoriales expansionistas y el conservadurismo que proviene de la tradición política imperial zarista, la cual constituye históricamente

la columna vertebral de la cultura nacional de Rusia. Así mismo, tanto las élites zaristas como las bolcheviques, desde la perspectiva relacional con la otredad, tuvieron un sentimiento de inferioridad frente a Europa occidental y la percibieron siempre como una fuente de inseguridad (Klotz y Lynch, 2007). Por lo que se refiere a la identidad nacional iraní, la corriente chiita del islam, al lado del legado histórico persa, representa uno de los elementos constitutivos más importantes. La identidad china tiene sus fundamentos en valores seculares, porque los chinos no desarrollaron referentes religiosos como otras culturas. De esta manera, los chinos no crearon un mito sobre la creación cósmica y su universo tuvo origen a partir de sus propios valores (Kissinger, 2012). Su cosmovisión se fundamenta en los principios de *tianxia*, o todo bajo el cielo, los cuales

Crean un sistema-mundo jerárquico, voluntario, en donde existen derechos y deberes definidos para cada uno de sus miembros. Dichos derechos y deberes están anclados en ideas confucianas y daoístas, en donde la idea de una familia, en la que el padre es responsable de su prole y esta, a su vez, le debe obediencia y sumisión. En esta imagen, la figura más importante, asociada con el rol de padre, es la del *hijo del cielo* –el emperador chino–, quien ocupa el centro y sirve de mediador en las relaciones que se pueden dar de carácter vertical (entre el cielo, el hombre y la tierra) y horizontal (desde un centro moral y ético a la periferia del sistema) (Ling, 2016, citado en Pastrana y Velosa, 2020 p. 28).

Desde una perspectiva histórica, Rusia, Austria y Prusia compartieron identidades aristocráticas, monárquicas y conservadoras, factor que contribuyó a la estabilidad del equilibrio de poder en el contexto del concierto de Europa. Algo similar se pudo constatar respecto a los valores políticos y económicos, tales como la democracia, el liberalismo y la economía de mercado que unieron a los Estados agrupados en el bloque occidental en su confrontación ideológica con la URSS a lo largo de la Guerra Fría (Schomberg, 2009).

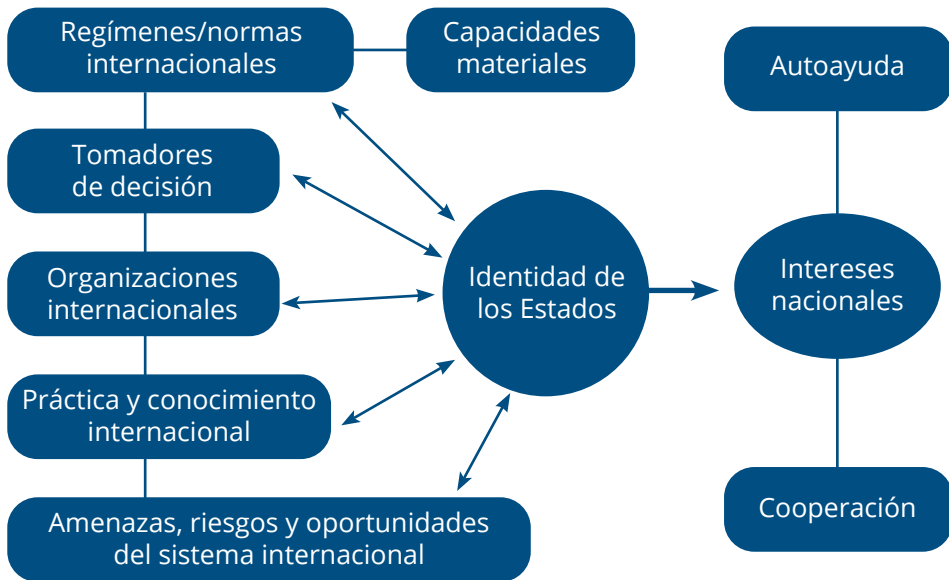
► Divergencias teóricas sobre la identidad nacional

Los realistas consideran que el Estado tiene una identidad única y permanente que se fundamenta en la soberanía, en el interés propio y en la competencia constante por el poder, y además definen las estructuras en

términos materiales (Wendt, 1994). De allí que los neorrealistas y los neoliberales, desde una perspectiva racional, consideren que las identidades y los intereses de los agentes estén dados exógenamente. En este orden de ideas, la política está determinada absolutamente por las relaciones de poder. Por tanto, Waltz (1979) sostiene que la estructura del sistema internacional se constituye a partir de tres factores: 1) los Estados poseen el derecho de igualdad soberana, lo cual determina el principio ordenador de la anarquía, es decir, el orden internacional no es jerárquico y, en consecuencia, no existe una autoridad superior por encima de los Estados; 2) los Estados, debido a la estructura anárquica del sistema internacional, enfocan sus funciones principales en garantizar el orden interno y la defensa del territorio nacional de las amenazas y los enemigos externos; 3) la distribución asimétrica de las capacidades materiales de poder entre los Estados, particularmente las militares y económicas, determina el lugar que ocupa cada uno de ellos en la jerarquía del poder internacional. En este orden de ideas, la necesidad fundamental de los Estados es la de garantizar su seguridad nacional y, por ende, el interés propio por la supervivencia los convierte en actores egoístas y desconfiados, con lo cual definen la seguridad en términos del interés propio.

De acuerdo con lo anterior, el sistema internacional es un sistema de autoayuda, lo cual conduce a los Estados a incrementar sus propias capacidades materiales de poder mediante la extracción de recursos propios o a forjar alianzas externas para equilibrar los desbalances de poder que los pongan en situación de desventaja y vulnerabilidad frente a agresores potenciales. Por tanto, la autoayuda y la política de poder competitiva son determinadas por la estructura del sistema internacional en forma exógena. En consecuencia, según la crítica de Wendt (1992), los regímenes internacionales no podrían influir en el cambio de las identidades ni de los intereses de sus Estados miembros, porque ambos atributos estatales –desde esta óptica– estarían dados a priori de manera exógena y serían pétreos. Por tanto, la autoayuda y la política de poder de las grandes potencias son instituciones, pero en ningún caso constituyen características esenciales de la estructura anárquica del sistema internacional y, en consecuencia, “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (p. 395).

Figura 4. Factores que influyen sobre la construcción de identidad de los Estados y su conducta externa



Fuente: autores.

Por su parte, los constructivistas parten del supuesto de que las identidades son intersubjetivas. En este orden de ideas, los constructivistas divergen de los realistas sobre la forma y el proceso mediante los cuales los tomadores de decisión definen y operacionalizan variables importantes, tales como el poder, el interés propio y el sistema internacional. En consecuencia, los Estados, en el marco de sus interacciones, crean estructuras sistémicas intersubjetivas a través de expectativas, entendimiento y conocimiento social compartido. Tales estructuras toman forma en organizaciones internacionales, amenazas, riesgos y desafíos compartidos que influyen en la formación de las identidades y los intereses. Por tal motivo, la Guerra Fría fue más una estructura discursiva que material (Wendt, 1994). En consecuencia, las inseguridades y las amenazas son construcciones sociales y culturales, producto de procesos de construcción de identidades, en cuyo marco el yo y el otro son mutuamente constituidos (Schomberg, 2009).

Con relación a lo anterior, las estructuras sociales no pueden concebirse únicamente en términos materiales como la distribución de las capacidades de poder, sino que también tienen carácter de ideas, las cuales surgen de las

interacciones entre los actores sociales (Velosa, 2012). Las ideas pueden ser definidas como “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993, citados en Velosa, 2012, p. 57). Tales creencias pueden ser de naturaleza individual o colectiva. Ambas son el producto de procesos cognitivos sociales. Las ideas colectivas son compartidas por un grupo de actores determinado, cuya identificación permite comprender la motivación de sus decisiones y el resultado de sus acciones (Velosa, 2012). Se pueden identificar tres tipos de ideas. Primero, *las cosmovisiones*, las cuales contribuyen a un entendimiento general de las estructuras sociales, en las que los actores interactúan para darle un sentido compartido al mundo social. Segundo, las ideas pueden tener un carácter normativo, porque –de conformidad con el consenso normativo aceptado por todos sus miembros– orientan la conducta del actor social al interior de un grupo determinado, a fin de que su acción pueda ser considerada correcta y legítima. Por último, las ideas pueden desempeñar un rol causal en los agentes al incidir en que actúen de una manera y no de otra y, por consiguiente, produzcan un resultado esperado (Goldstein y Keohane, 1993, citados en Velosa, 2012).

Así las cosas, los constructivistas destacan el carácter maleable de las identidades colectivas y la diversidad de los constreñimientos a la anarquía del sistema internacional como una de sus consecuencias. Por tanto, los Estados no pueden ser considerados simplemente unidades dotadas, en forma inmutable, con una identidad egoísta como consecuencia de la estructura anárquica del sistema internacional; y, en efecto, las restricciones estructurales de dicha anarquía no son tampoco las mismas en todas las épocas históricas, por lo cual los patrones de autoayuda pueden ser reemplazados por estructuras cooperativas (McSweeney, 2004). Los Estados se relacionan con otros Estados basándose en el significado que estos tienen para ellos; de allí que actúen de cierta manera con sus amigos y en forma distinta con sus enemigos, ya que los primeros les producen confianza y los últimos representan una amenaza. En tal sentido, la distribución de poder puede influir en las estrategias de política exterior de los Estados, pero las estructuras cognitivas que les dan forma a las concepciones de sí mismos y de los demás influyen más en sus expectativas intersubjetivas y en las interpretaciones que hagan de los fenómenos políticos internacionales. En consecuencia, las amenazas son socialmente construidas, de manera que la acción de los Estados está más determinada por la necesidad de conjurar las amenazas que por el equilibrio de poder. Así mismo, los dilemas de seguridad no están previamente programados o dados por la anarquía (Wendt, 1992).

En este orden de ideas, según Wendt (1999), la anarquía puede tener tres tipos de estructuras a partir del tipo de interacciones que los Estados desarrollen en un contexto histórico determinado, por lo cual se pueden identificar tres culturas de la anarquía: *la hobbesiana*, *la lockeana* y *la kantiana*. Tales estructuras pueden caracterizarse por dinámicas de enemistad –en donde prima el conflicto– y de rivalidad –en donde la regularidad de la interacción está marcada por la competencia–, y por la amistad, en cuyo contexto desaparece la imagen del enemigo y la cooperación tiene niveles de institucionalización.

Por lo que se refiere a la cultura hobbesiana de la anarquía, los Estados se consideran enemigos entre sí y se ven los unos a los otros como una amenaza real para la supervivencia de cada uno de ellos. Por tanto, es un sistema en el que prima el conflicto y la desconfianza entre los Estados que comparten este tipo de estructura social internacional. La lógica que prima es la guerra endémica e ilimitada, la cual puede estallar en cualquier momento. En este contexto, los Estados tienden a equilibrar las capacidades de poder de aquellos que representan una amenaza para ellos a través del incremento de sus propias capacidades o mediante alianzas externas. Por lo regular, la cultura hobbesiana de la anarquía estimula la carrera armamentista entre los Estados que hacen parte de ella. Además, es un sistema que involucra a todos sus miembros, con lo cual dificulta las alianzas y el estatus de neutralidad. Como ejemplos de esta cultura de la anarquía tenemos: el ascenso de la dictadura nazi, bajo el liderazgo de Hitler, que tuvo como consecuencia una política exterior agresiva y expansionista por parte de Alemania en Europa que desencadenó la Segunda Guerra Mundial; la Revolución francesa, que desató una serie de guerras, con el propósito de propagar los nuevos ideales revolucionarios, pero que desembocaron en las guerras napoleónicas de expansión y de rapiña; y los ciclos bélicos en Oriente Próximo, que, hoy en día, son también la expresión de dicha cultura (Wendt, 1999).

En lo que concierne a la cultura de la anarquía lockeana, los Estados se conciben como rivales y las percepciones de amenazas son de menor grado. Así mismo, tienen la tendencia a reconocerse mutuamente el derecho de soberanía, su existencia como entidad política autónoma y las libertades inherentes a esta condición. Por tanto, reconocen y respetan los principios fundamentales y las normas particulares básicas del derecho internacional público. Sin embargo, el reconocimiento mutuo y la observancia de los regímenes de derecho internacional –que regulan sus relaciones– no excluye la posibilidad del uso de la fuerza en las disputas en que se involucran, pero

existen constreñimientos que le ponen límites a la guerra. Adicionalmente, los Estados tienden a mantener el statu quo y el poder militar relativos, y son aceptadas tanto la neutralidad como las alianzas. El patrón de conducta que caracteriza sus relaciones es la competencia y para su comprensión se utiliza la analogía de los mercados. La cultura lockeana es un rasgo característico del sistema westfaliano y es la estructura social de la anarquía que predomina en el sistema internacional contemporáneo. Características de este tipo de relaciones son, por ejemplo, las que practican los Estados latinoamericanos entre sí y las relaciones entre la mayoría de los Estados del sistema internacional, tales como Estados Unidos (EE. UU.), la Unión Europea (UE), Japón, Rusia y China, etcétera (Wendt, 1999).

Respecto a la cultura de la anarquía kantiana, los Estados que hacen parte de ella mantienen y promueven relaciones de amistad que excluyen la figura del enemigo. Predomina entre ellos la ausencia de violencia y han logrado construir una comunidad de seguridad con fundamento en estructuras de una paz positiva. En consecuencia, los Estados observan los marcos normativos que regulan las relaciones entre ellos y los conflictos se resuelven mediante mecanismos institucionales de solución pacífica. Son comunidades que han adoptado el principio de la seguridad colectiva, de manera que todos sus miembros respaldarán al Estado miembro que sea agredido por un Estado que no haga parte de dicha estructura. La UE es un ejemplo claro de una cultura de la anarquía kantiana, ya que sus miembros han podido construir una comunidad de seguridad a lo largo del proceso de integración europea (Wendt, 1999).

No obstante, generar intersubjetividad y cooperación entre Estados es más que propiciar espacios de diálogo entre los jefes de Gobierno y/o Estado o entre sus representantes, y más que el contacto apenas operacional entre instituciones o delegados de política exterior (Zehfuss, 2004). La *interdependencia* (transacciones e interconexión política y económica entre países) y la mutua pertenencia a instituciones multilaterales y esquemas de integración no garantizan por sí solas la existencia y estabilidad de una *identificación positiva* entre actores ni el apego a una *identidad colectiva*, sino que se producen en la medida en que esa interdependencia y pertenencia sean estables, sustentadas en principios sólidos de conducta y responsabilidad, y suficientemente poderosas como para producir valores cohesivos como la solidaridad, la reciprocidad y la lealtad. El mero aumento de las *interacciones* no necesariamente produce *cooperación*, la cual representa el nivel más básico de la identificación positiva (Wendt, 1994). Es por ello sumamente útil examinar el

discurso nacional y/u oficialista del Gobierno en sus respectivas relaciones exteriores, porque las interpretaciones dominantes (sobre la política internacional, la actitud del “otro”, etcétera) edifican prácticas –diplomáticas– recurrentes y el uso del lenguaje oficial refleja relaciones o pretensiones de influencia que trascienden el simple uso efectivo de capacidades materiales (Klotz y Lynch, 2007). Por ello, los constructivistas sostienen también que los discursos desempeñan un rol clave para darle forma a las prácticas sociales. De esta manera, los líderes de un Estado se refieren sobre algo o alguien en el mundo, ponderan las opciones que tienen y deciden cómo actuar frente a determinadas situaciones. En este contexto, las estructuras sociales de conocimiento compartido les brindan a los tomadores de decisión un contexto político determinado que les permiten comprender e interpretar amenazas y oportunidades (Schomberg, 2009).

En suma, desde la línea de interpretación constructivista, las identidades de los actores internacionales están constituidas por estructuras cognitivas que les permiten saber quiénes son en determinadas circunstancias y en un contexto social determinado, en el que se comparten determinadas concepciones y expectativas de la proyección del rol nacional de un Estado en particular a través de sus acciones de política exterior (Wendt, 1996). Igualmente, las identidades de los líderes de un Estado en particular constituyen una estructura cognitiva social que le da sentido a la construcción de amenazas y a la elección de oportunidades, así como también a la identificación de aliados y enemigos (Hopf, 2002).

► La identidad y la concepción del rol nacional

Definición de rol

La noción de rol en las ciencias sociales es derivada de los personajes que los actores representan en el teatro (Thies, 2009). Sin embargo, el concepto de rol fue elaborado y operacionalizado inicialmente por los sociólogos, a fin de destacar la importancia que tienen las cosmovisiones, las percepciones y los valores de los sujetos en sus interacciones en el ámbito social (Harnisch, 2011). De allí que los roles sean considerados, en primer lugar, posiciones sociales, las cuales son constituidas por las expectativas de ego y alter en relación con los objetivos que un actor persigue en el interior de un grupo

determinado (Harnisch, 2011). Esta perspectiva estructuralista considera que los roles son constituidos por normas sociales, las cuales crean expectativas sobre la realización de ciertas conductas apropiadas. Además, los roles son, desde un punto de vista funcional, expectativas normativas compartidas que prescriben o prohíben determinadas conductas (Thies, 2009). Por su parte, el interaccionismo simbólico sostiene que los agentes asumen, reproducen y desempeñan los roles durante la interacción. Desde su perspectiva, la teoría del rol organizacional entiende los roles como posiciones sociales fijas que son fácilmente identificables como consecuencia de la posición jerárquica y predeterminada que ocupan. Por último, la teoría cognitiva del rol pone de relieve la relación entre la expectativa del rol y la conducta que se realiza (Nabers, 2011).

Ahora bien, la teoría del rol comenzó utilizarse en los análisis de política exterior en los años setenta, cuando K. Holsti (1970) publicó su trabajo pionero *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. En suma, clasificó e interpretó, en el marco de la Guerra Fría, un amplio número de términos (*non-alignment, independent, liberation supporter, bloc leader, balancer, mediator-integrator, developer*, etcétera), a través de los cuales los internacionalistas intentaban caracterizar ciertos patrones de conducta y decisiones recurrentes en la política exterior de ciertos Estados. El rol es un concepto normativo que prescribe el comportamiento que alguien debe adoptar y está asociado a una relación con otro(s) y a una cierta posición en una estructura social, y es distinto a la manera fáctica (apropiada o inadecuada) en la que se desempeña, lo que se conoce como *role performance* (Holsti, 1970). En este orden de ideas, los roles les brindan a los agentes razones y motivos para justificar una acción determinada en el escenario internacional. De allí que los roles sean concebidos también como una especie de carta de navegación que los tomadores de decisión utilizan para formular e implementar las acciones de política exterior (Aggestam, 1999, citado en Nabers, 2011). Así mismo, los roles le establecen a los agentes metas que deben ser alcanzadas en la política exterior, las cuales son argumentadas a través de sus discursos, tales como la autonomía, la paz regional, el liderazgo regional o el desarrollo del país (Beneš y Harnisch, 2015).

Al respecto, el rol comprende esferas de acción en el escenario internacional tales como el liderazgo, el proveedor o garante de seguridad, la fuente de amenaza o de confianza, el donante o receptor de ayuda para el desarrollo, el acreedor o deudor, el proveedor de bienes públicos regionales, etcétera. Por tanto, el rol infiere que el agente tiene determinadas

capacidades de poder materiales e ideacionales, con lo cual posee cierta responsabilidad y goza de algunos privilegios en concordancia con el lugar que ocupa en la jerarquía de poder global o regional. Además, los roles incorporan los objetivos y condensan la esencia de la conducta estatal en la política exterior (Lahneman, 2003). Adicionalmente, la teoría del rol ofrece conceptos básicos para comprender la conducta estatal en el ámbito de su política exterior, tales como *role conception* (*la concepción del rol*), *role expectations* (*las expectativas del rol*) y *role performance* (*el desempeño del rol*) (Thies, 2009).

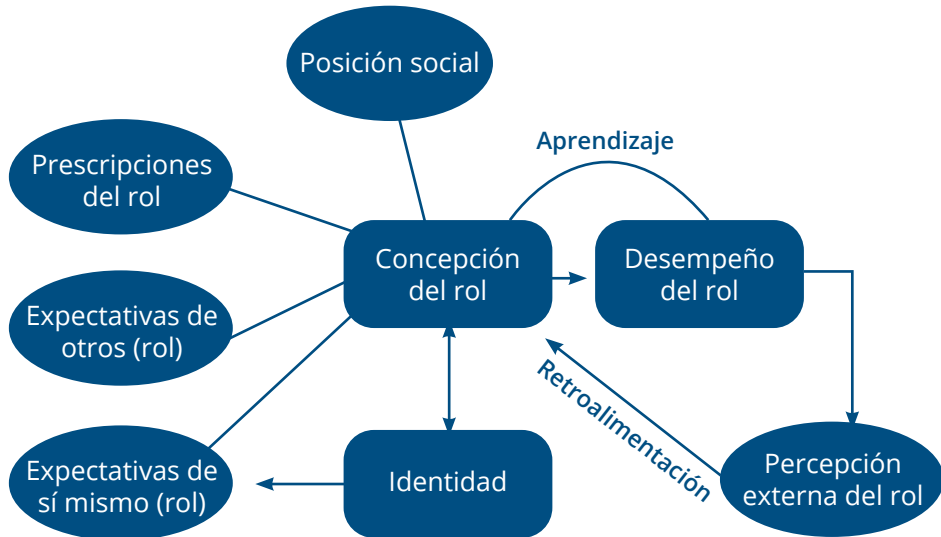
En primer lugar, el término *concepción del rol* alude a la idea y el conocimiento que el actor tiene de sí mismo con respecto a otros (la parte del ego del rol) y la percepción de las expectativas del rol que tienen otros (la parte del alter del rol) frente a él como un agente que es capaz de manifestarse con lenguaje y acción en el mundo social (Breuning, 2011; Walker, 1992). De hecho, *la concepción del rol* no solo es aplicable a los individuos, sino que también se puede utilizar para comprender o explicar la acción de actores colectivos como el Estado. En tal sentido, la concepción del rol como fenómeno social puede ser compartida entre un amplio grupo de individuos en el interior de un Estado determinado. Así las cosas, los tomadores de decisión –quienes formulan e implementan política exterior– llevan a cabo tales acciones basándose en las ideas que tienen sobre los roles que les corresponden desempeñar a los Estados, en cuya representación actúan en el sistema internacional (Chafetz *et al.*, 1996). Por tanto, la *concepción del rol nacional* (CRN) puede ser entendida como las percepciones que los tomadores de decisión tienen, en materia de política exterior, sobre la posición que su Estado ocupa en el sistema internacional. Tales percepciones les ofrece a los *policy makers* un conjunto de procedimientos, normas e ideas orientadoras que les faculta para actuar en nombre del Estado en el ámbito internacional, a fin de intentar salvaguardar los intereses nacionales y alcanzar los objetivos propuestos (Bailin, 1980). Además, la CRN expresa mucho sobre la identidad de un país, sus prioridades en política exterior y sobre la forma en que se relaciona con otros Estados (Cantir y Kaarbo, 2012). Sin embargo, pueden existir discrepancias entre los actores domésticos sobre la CRN, lo cual implica que no necesariamente debe existir un consenso total sobre un rol nacional específico (Cantir y Kaarbo, 2012). Además, las CRN pueden ser categorizadas a partir de determinados asuntos o áreas de problemas sustantivos en que los Estados se concentran y se destacan en su acción

exterior (Wish, 1980). Por último, y no menos importante, la concepción del rol está estrechamente conectada con el concepto de identidad (Breuning, 2011), porque los roles proveen a los agentes de un sentido estable de identidad (Chafetz *et al.*, 1996). En otras palabras, la identidad constituye el elemento ego del rol (Müller, 2011). Así las cosas, las identidades dotan a los roles con un conjunto de significados que caracterizan a un actor en el desempeño de un rol específico, con lo cual el rol no puede ser comprendido sin la identidad (Nabers, 2011). En suma, las identidades y los roles se constituyen mutuamente y la representación intersubjetiva de rol es definida como *identidad de rol* (Wendt, 1999).

Segundo, *las expectativas del rol* expresan la interacción entre alter y ego, en cuyo contexto alter espera que la conducta de ego corresponda a la noción que el primero tiene del último. Por lo tanto, ello implica que ego, al actuar, debe comportarse en la forma apropiada que alter espera de él. De allí que si un Estado percibe al otro como respetuoso del derecho internacional, espera que en sus relaciones no se produzcan violaciones de este (Thies, 2009). En tal sentido, el rol tiene un carácter sistémico, porque la existencia y aceptación de un rol nacional determinado depende de la aceptación o el reconocimiento de ese rol específico por parte de otros Estados (Doran, 2000, citado en Lahneman, 2003). Por último, tenemos la categoría del *desempeño del rol*, la cual define y expresa la forma en que ego actúa en el mundo social. En materia de política exterior, significa la forma en que los Estados desempeñan su rol nacional a través de la implementación de sus estrategias de política exterior en el escenario internacional (Müller, 2011; Thies, 2009).

En este orden de ideas, se producen inconsistencias en el desempeño del rol cuando se distingue entre los roles que un Estado busca desempeñar (*ascribed roles*) y los roles que actualmente desarrolla (*achieved roles*). Se ha encontrado que los Estados en vías de desarrollo y las potencias emergentes –que mejoran su estatus– suelen responder más a roles atribuidos que adquiridos, mientras las potencias establecidas tienen múltiples roles ya consolidados (Thies, 2009).

Figura 5. Los elementos del rol y la relación con la identidad



Fuente: autores.

Roles y jerarquía de poder mundial

Los Estados desempeñan diferentes roles en el escenario internacional y pueden ser también identificados por atributos que expresan sus capacidades materiales e ideacionales de poder, así como también por la forma en que implementan sus acciones de política exterior, por lo cual pueden ser definidos como superpotencias, grandes potencias, potencias intermedias, potencias emergentes, Estados pivotes, potencias regionales y potencias regionales secundarias (Flemes, 2010; Hurrell, 2006).

En primer lugar, las *grandes potencias* (China, Gran Bretaña, Alemania, Japón, Rusia, Francia, Canadá e Italia) son aquellos Estados que, a través de su gran fortaleza económica, política y militar, son capaces desplegar estrategias de política mundial y, de esta manera, ejercen poder en la diplomacia mundial. En consecuencia, sus opiniones deben ser tenidas en cuenta por las otras naciones antes de que se proceda a la acción diplomática o militar. Por lo que se refiere a sus capacidades materiales de poder, las grandes potencias tienen la capacidad de intervenir militarmente en casi cualquier lugar

del planeta. Adicionalmente, las empresas transnacionales y los consorcios financieros que tienen su domicilio estratégico en sus territorios poseen las capacidades para realizar inversiones transfronterizas en todos los continentes (Flemes, 2012). Las grandes potencias son identificadas a partir de los siguientes atributos:

- 1) Capacidad de contribuir al orden internacional.
- 2) Cohesión interna, que posibilita una acción estatal efectiva.
- 3) Poder económico, que se manifiesta a través de altos niveles de desarrollo económico, o de un gran mercado.
- 4) Poder militar, con la capacidad de competir con otras potencias dominantes en una guerra convencional (Hurrell, 2006).

En suma, la categoría grandes potencias responde a cálculos a nivel sistémico respecto a la distribución de poder actual y en el futuro cercano (Buzan y Waever, 2003).

Por lo que se refiere al concepto de *superpotencia*, es un Estado que posee los atributos de gran potencia, pero que supera a las demás en cuanto a las capacidades materiales e ideacionales que tiene. Actualmente, EE. UU. es la única superpotencia que existe, porque mantiene la supremacía en lo militar, lo económico, lo tecnológico y lo cultural. En efecto, el poder global de EE. UU. en lo militar es inigualado; en lo económico, a pesar del crecimiento constante de China en las últimas tres décadas, sigue teniendo la mayor participación en el PIB mundial; en lo tecnológico sigue manteniendo, a pesar de la competencia de China, Japón y Alemania, una posición de liderazgo global en las industrias de punta a través de una constante innovación; y en lo cultural, pese a un grado de tosquedad, sus industrias de cultura popular de masas siguen teniendo un atractivo mundial (Nolte, 2012; Brzezinski, 1997).

Potencia intermedia o mediana (India, España, Australia, Sudáfrica, Indonesia, Brasil, Turquía, etcétera) es una categoría que busca identificar aquellos Estados que no son una superpotencia o una gran potencia, pero que poseen influencia a nivel internacional y reconocen que no pueden actuar efectivamente unilateralmente. Sin embargo, son Estados que pueden tener un impacto sistémico dentro de un grupo pequeño o a través de una organización regional (Keohane, 1969). Igualmente, una potencia intermedia brinda apoyo al proceso de gobernanza regional y global, porque está interesada en lograr un entorno estable y seguro, y no porque busque imponer una visión preconcebida de un orden mundial ideal. De allí que el liderazgo de una potencia

intermedia es en esencia multilateral en su enfoque y, por tanto, se esfuerza por forjar consensos sobre determinados temas (Cox, 1996). Las potencias intermedias o medianas se caracterizan por:

- 1) Ocupar una posición intermedia en la jerarquía intermedia internacional de Estados, creando un equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y seguridad.
- 2) Estar situadas en el centro de una región y servir de puente o mediadoras entre países desarrollados y subdesarrollados.
- 3) Estar situadas entre dos grandes centros de poder antagónicos y servir de mediadoras.
- 4) Estar situadas entre diferentes civilizaciones y promover el entendimiento entre ellas.
- 5) Asumir un papel activo y un fuerte compromiso con el multilateralismo internacional y regional.
- 6) Ejercer un papel de mediador y pacificador en situaciones de conflicto dentro y fuera de la propia región.
- 7) Disponer de una notable influencia en asuntos puntuales (paz, comercio, medio ambiente y pobreza, entre otros) de la agenda internacional y capacidad de definir los temas en los foros multilaterales (*agenda setting*) (Gratius, 2007).

Las *potencias regionales* (Alemania, Brasil, Sudáfrica, India, China, Rusia, Irán, Turquía, México e Indonesia) se caracterizan por tener una gran población, un PBI alto en el contexto regional y fuerzas militares convencionales de importancia, y en algunos casos poseen también armas nucleares. Ahora bien, se pueden establecer diferencias y similitudes entre las potencias intermedias y las potencias regionales. Por un lado, las potencias intermedias tradicionales son definidas por su rol en la política internacional. Por otro, las nuevas potencias intermedias ejercen un liderazgo en una región determinada, pero son, al mismo tiempo, potencias intermedias a escala global debido a las capacidades de poder que poseen. A fin de distinguir entre potencias intermedias y regionales, es necesario adicionar el concepto de “potencia líder” (*leading power*) (Nye, 2008), la cual es definida a través de sus recursos de poder, la imagen de sí misma y su liderazgo. El liderazgo se refiere a la influencia política en los foros diplomáticos que a menudo es ejercida por las potencias intermedias. Las potencias regionales usualmente combinan liderazgo y poder sobre recursos materiales e ideacionales (Flemes, 2012).

Por tanto, la categoría *potencia líder regional* se deriva, por un lado, del término *región*, que constituye una categoría fundamental tanto de la geopolítica como de la geografía; y, por otro, del concepto *poder*, que ocupa un lugar central en la disciplina de las relaciones internacionales. Por tanto, una potencia líder regional ejerce su liderazgo en una región determinada mediante sus recursos materiales e ideales de poder, y da cuenta de una posición jerárquica específica en el sistema internacional (Nolte, 2012). Además, el liderazgo se expresa en la influencia política que dicha potencia puede ejercer en los escenarios multilaterales y en la definición de la agenda en el ámbito regional. Como complemento de los anteriores criterios, los rasgos esenciales de una potencia líder regional describen los siguientes atributos:

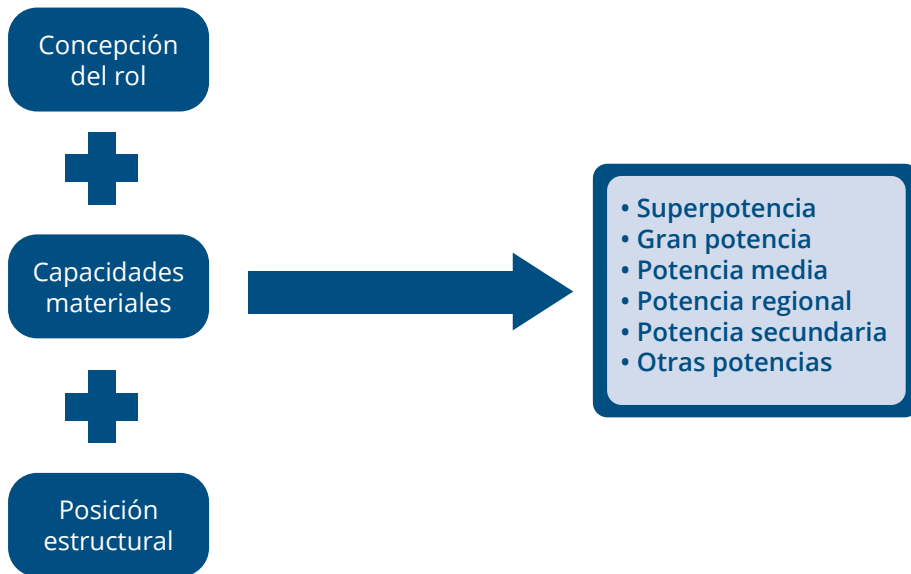
- 1) Es un Estado que está interconectado en la región política, económica y culturalmente.
- 2) Es un Estado que ejerce su influencia y la fortalece mediante estructuras de gobernanza regional.
- 3) Es un Estado que articula y define una identidad regional o un proyecto regional común.
- 4) Es un Estado que define considerablemente la agenda de seguridad regional.
- 5) Es un Estado cuyo rol de líder es reconocido o, por lo menos, respetado, sobre todo, por otras potencias líderes regionales (como miembros del mismo club).
- 6) Un Estado que es partícipe o miembro de foros e instituciones regionales, el cual, además de representar sus propios intereses en dichos escenarios, actúa también, por lo menos parcialmente, como representante de los intereses regionales (Nolte, 2012).

Las *potencias secundarias* son definidas como los Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional. En consecuencia, son Estados que, en el contexto de una región determinada, poseen relativamente recursos materiales e ideacionales de poder importantes, los cuales estarían en capacidad de retar o por lo menos frenar gradualmente los objetivos de la potencia líder regional y competir directamente con otras potencias de capacidades semejantes (Flemes, 2010).

La posición secundaria en la jerarquía de poder regional de un Estado está determinada por sus capacidades relativas materiales o ideacionales. Tales actores disponen de suficientes capacidades culturales, diplomáticas, económicas

y militares como competir con la potencia regional en al menos un área de política exterior (Flemes y Wojczewski, 2011). Los actores secundarios en las jerarquías regionales de poder han sido catalogados como potencias regionales secundarias (Huntington, 1999), como potencias intermedias (Cox, 1996), como potencias subordinadas y como potencias secundarias (Flemes, 2008). Tales categorías son utilizadas de manera flexible y como sinónimos; es decir, expresan un sentido muy similar en el momento de ser aplicadas a casos concretos. Por otra parte, las potencias secundarias poseen una posición sistémica dual: formulan sus estrategias de política exterior bajo la condición de inferioridad real, percibida y/o anticipada respecto a la potencia regional, así como también de superioridad respecto a otros Estados de la región.

Figura 6. La jerarquía de potencias en el sistema internacional



Fuente: autores.

En este orden de ideas, Colombia es una de las cuatro potencias secundarias de América del Sur, junto con Argentina, Chile y Perú. De hecho, América del Sur se diferencia de otras regiones del mundo por la distribución relativamente equilibrada de los recursos entre las potencias secundarias. Por ello, los cuatro actores, teniendo en cuenta sus capacidades militares relativas, el

PIB que evidencian, los recursos naturales o institucionales que poseen, o la influencia que ejercen a través del discurso, pueden ocupar simultáneamente el segundo rango después de Brasil en la jerarquía regional de poder (Flemer, 2012). En este contexto, Colombia se proyecta, en relación con sus capacidades limitadas, como una “potencia regional secundaria” en Suramérica (Pastrana y Vera, 2012, p. 189; Pastrana y Vera, 2018, p. 121). De otra parte, Colombia, desde una perspectiva histórica, ha tenido y desempeñado distintas concepciones de rol. Durante el siglo XIX se proyectó como una potencia regional, la cual no solo apoyó –con recursos económicos y ejércitos– la independencia de varios países suramericanos, sino que construyó también una estrategia diplomática muy sofisticada frente a EE. UU. como potencia hemisférica emergente hasta la pérdida de Panamá en 1903 (Borda, 2019). Luego de este suceso traumático en la historia del país, Marco Fidel Suárez, quien fuera presidente de Colombia (1918-1921), acuñó la doctrina del *res pice polum* –la estrategia de mirar a la Estrella del Norte– mediante la cual se acepta tanto la asimetría de poder frente a la gran potencia estadounidense como el mantenimiento del *statu quo* (Pardo y Tokatlian, 2010). “Desde una perspectiva colombiana, Estados Unidos era simple y llanamente una realidad que no tenían más remedio que aceptar; era la potencia económica y militar del hemisferio” (Randall, 2017, p. 16). Desde entonces, las relaciones de Colombia con la superpotencia norteamericana han sido caracterizadas por la pasividad, la resignación y el acomodamiento, lo cual ha influido en el bajo perfil, con escasas excepciones, que la política exterior colombiana ha proyectado en el escenario internacional (Borda, 2019). Al respecto, Alfonso López Michelsen –presidente de Colombia entre 1974 y 1978– definió a Colombia como el *Tíbet de Suramérica*, concepto con el que buscó expresar la introspección y el ensimismamiento que las élites colombianas, contrarias a las mexicanas, que enarbolaban valores nacionalistas y contestatarios, asumieron luego de sufrir la mutilación territorial por parte de EE. UU (Pardo y Tokatlian, 2010). En este orden de ideas, el mismo Alfonso López Michelsen va a interpretar el comportamiento de la política exterior colombiana en algunos pasajes del conflicto Este-Oeste y va a definir el rol de Colombia como un peón de la Guerra Fría (Pardo y Tokatlian, 2010).

El presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) da inicio a un nuevo enfoque de la política exterior colombiana que se conoce como *res pice similia* (mirar a los semejantes), que tuvo como propósito la construcción y consolidación de relaciones políticas y económicas con los Estados latinoamericanos, la cual tuvo su expresión en el marco de muchas iniciativas, en las últimas cuatro décadas, que han

tenido como propósito el fortalecimiento de un bloque de integración regional para tener una mayor independencia en su proceso de inserción internacional. Igualmente, Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978), en el marco de la distensión entre EE. UU. y la URSS, le dieron continuidad a la proyección de Colombia en la región, lo que representó una reducción al alineamiento irrestricto con la superpotencia y el logro un margen de acción más amplio del país en el ámbito internacional. Finalmente, Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990), a pesar de la reactivación de la última década de la Guerra Fría, impulsaron también una política exterior que correspondió, en gran medida, a los rasgos característicos del enfoque *respice similia* (Borda, 2019).

En las últimas dos décadas, Colombia ha intentado fungir como “líder” en diversos roles regionales: como promotor de integración y de “reingeniería” en la CAN (Comunidad Andina de Naciones); como mediador, gestor de conflictos y “vocero” de las preocupaciones sudamericanas en el Consejo de Seguridad de la ONU (con la obvia dificultad de las limitaciones que le imponen sus relaciones “especiales” con EE. UU.); y como “enlace” geopolítico e ideológico para resanar las fracturas entre Norte y Sur y entre bloques múltiples –Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, Mercado Común del Caribe (Caricom), Mercado Común del Sur (Mercosur), CAN, Alianza del Pacífico (AP)–. Este diagnóstico sistémico de oportunidades, frente a su nueva “autoconfianza”, ha proyectado en algunas ocasiones a Colombia como “país puente”² (González, 2004, citado en Pastrana, 2014, p. 90), tanto como nueva economía emergente y como mediador entre posiciones geográficas y políticas diversas para contribuir a resolver conflictos. El rol de “puente” o “bisagra” se puede explicar desde el realismo neoclásico como una estrategia de enlace diplomático múltiple que les permite a Estados con pocos recursos de poder en el sistema internacional y abundantes intereses geográficos, aproximarse a varios actores, sobre todo, a los Estados poderosos, con el fin de consolidar redes de intercambios estables. Tales redes pueden permitirles intervenir en la formulación de las agendas (Pastrana y Vera, 2012). El rol de país bisagra tiene como punto de referencia a Turquía, no solamente por las asesorías y/o conferencias que Colombia ha recibido sobre el modelo turco de política exterior y mediación en conflictos, sino además por la ponderación que se ha hecho de la pertenencia a múltiples conexiones geográficas (Carvajal, 2012, citado en Pastrana, 2014).

² Esta idea no es del todo nueva en el imaginario presidencial de la política exterior colombiana. Anteriormente, Virgilio Barco (1986-1990) defendía la noción de América Latina y de Colombia, como Estado con costa pacífica en particular, como “puentes” entre el “Viejo Mundo” (países del Atlántico) y el “Nuevo Mundo” (países del Pacífico).

Roles y liderazgo

Por otra parte, la relación entre roles y liderazgo es aún más compleja que la vinculación entre estatus y roles en materia de política exterior. El concepto de liderazgo en relaciones internacionales es objeto de controversia. Una interpretación similar a la del concepto del rol señala que el liderazgo no es un atributo o un logro sino un tipo de relación social en la que se puede verificar la existencia de seguidores, donde poseer recursos de poder no es suficiente y además se requiere que la ubicación que cada Estado asume dentro de un orden social sea reconocida por los demás (Vu, 2017). Igualmente, la conexión entre mejora posicional ante otros y liderazgo no es directa, de modo que al estudiar potencias en ascenso o emergentes es indispensable reconocer cuándo: 1) fallan en convertirse en líderes mundiales, regionales o de un grupo particular aunque hayan mejorado sus capacidades; o 2) sostienen relaciones de liderazgo muy delimitadas dentro de un área geográfica o grupo, lo que se ha tendido a denominar con categorías como el *issues-based leadership* o *problem-based leadership* (Vu, 2017). En sintonía con lo segundo, proponemos usar el sinónimo *issue-oriented leadership*, ya que su énfasis puede ser geográfico, pero es predominantemente temático, basado en el *agenda-setting* dentro de un campo muy específico. En lugar de apostarle a una construcción de hegemonía, este tipo de aspiración al liderazgo se fundamenta en algo que también se ha denominado “liderazgo funcional”. Algunos Estados del sistema se convierten en promotores de la acción y de responsabilidad en ciertos asuntos internacionales (derechos humanos, comercio, medio ambiente, seguridad ciudadana, etcétera), sin pretender el dominio, pero procurando dar forma a las dinámicas de cooperación a partir de su capacidad para proponer iniciativas (Vu, 2017).

Los Estados no poderosos en términos materiales no necesariamente asumen una política exterior puramente pasiva o de *bandwagoning*, y también reflejan expectativas de proyección y reconocimiento. Pueden identificar oportunidades para destacarse en asuntos particulares de las agendas global, regional o subregional, “especializándose”. Algunos han definido a este tipo de política exterior como la diplomacia de nicho (*niche diplomacy*), señalando que los Estados pequeños y los que tienen capacidades para jugar roles notables en el sistema internacional, pero no lo suficientes como para imponer posiciones o soluciones, optan por ejercer influencia persuasiva en vez de coercitiva (Henrikson, 2005). Aun si no les alcanza para ser considerados “potencias medianas” o intermedias en la jerarquía internacional, pueden jugar roles significativos como

intermediarios o proveedores de ayuda (Henrikson, 2005). En efecto, las potencias medianas ejercen la diplomacia de nicho (Cooper, 1997) para aumentar su influencia global y su aceptación a través de la utilización de sus capacidades específicas (por ejemplo, la protección del medio ambiente o de los derechos humanos). Tales actores internacionales despliegan un “liderazgo funcional”, el que también es visto en términos de liderazgo en áreas temáticas específicas. El liderazgo funcional requiere también de *expertise* en un área específica, como, por ejemplo, la lucha en contra del crimen transnacional o la cooperación en materia de seguridad ciudadana (Wood, 1988).

Líderes y concepción del rol nacional

El constructivismo asume que los elementos materiales como los recursos económicos, militares y diplomáticos son importantes en la constitución de identidades, roles y estructuras, pero dependen del significado que los actores les atribuyen (Jackson y Sorensen, 2006). En determinados contextos sociales, la cantidad de recursos materiales que los actores nominalmente poseen podría no afectar de forma significativa o no corresponderse con las expectativas del rol ni con la percepción de su desempeño. Asume también que la justificación que da sentido a un rol se define en medio de la interacción social, ya que las posiciones dentro de una estructura social ayudan a definir las funciones, el alcance y la duración de los roles; y, a su vez, esas posiciones dependen de la concepción colectiva acerca del propósito del grupo (Beneš y Harnisch, 2015). Entonces, los elementos para analizar la presencia y desarrollo de un rol son cuatro: 1) la propia concepción (nacional) del rol, 2) la expectativa del rol de los actores y del ambiente internacional, 3) la posición en una estructura o sistema, y 4) el desempeño del rol (Holsti, 1970). De este modo, la adecuación de un rol obedecería a un balance relativo entre estos cuatro elementos.

Pero a diferencia de otras relaciones humanas, las relaciones internacionales de los Estados operan en estructuras menos definidas, con predominio prescriptivo nacional dado por el principio de la soberanía, donde el concepto funcional de la “posición” es difícil de aplicar y se suele acudir a la idea del estatus/ranking para clasificar a los Estados (Holsti, 1970, p. 242). Y esas clasificaciones suelen ser polémicas, porque dependen de diversos factores y de cómo se privilegian ordinalmente, y porque las categorías hasta ahora empleadas (por ejemplo, “súper potencia”, “gran potencia”, “potencia

mediana”, “potencia regional”, “potencia regional secundaria”, véase infra) no necesariamente reflejan cuánta influencia o liderazgo tienen los Estados (p. 242). El constructivismo asume que los roles y los intereses se definen en medio de las relaciones y no a priori (Holsti, 1970). En contraste, se afirma que la tendencia en el mundo diplomático evidencia que la política exterior se deriva principalmente de las necesidades y prioridades de los tomadores de decisión, mientras que las prescripciones del entorno (costumbres, normas y tratados) usualmente son más flexibles o indefinidas (Holsti, 1970). No obstante, las estructuras sociales (por ejemplo, una comunidad de seguridad, una alianza militar, etcétera) son constituidas por elementos como el conocimiento compartido entre los Estados, los recursos materiales y las prácticas (Jackson y Sorensen, 2006). Esas concepciones se relacionan con estructuras sociales determinadas, porque el rol tiene dos componentes: la propia expectativa de los decisores de un país o los elementos asociados a la construcción del ego, y las prescripciones o expectativas de los otros que definen el alter, principalmente por parte de los destinatarios o receptores directos de ese rol (Beneš y Harnisch, 2015).

Por tanto, los líderes que se destacan tienen la capacidad de articular la visión del rol nacional en los asuntos internacionales, mediante lo cual expresan también las creencias culturales profundas de la nación (Hudson, 1999, citado en Breuning, 2011). Por ello, la teoría del rol ha sido utilizada frecuentemente en los análisis de política exterior para comprender la incidencia que tienen los líderes de un Estado en el proceso de toma de decisiones, con lo cual se pone de relieve la integración entre los niveles de análisis del Estado y del individuo (Thies, 2009). En tal sentido, el Estado puede ser, en primer lugar, equiparado con sus representantes en el escenario internacional; segundo, el Estado puede ser considerado actor institucional que proyecta sus instituciones mediante las acciones de sus tomadores de decisión; y, por último, el Estado puede ser descrito como una entidad corporativa estable (Barnett, 1993, citado en Thies, 2009).

La CRN debe tener eco en la audiencia doméstica y debe ser creíble en la relación de un Estado con sus contrapartes o pares (Breuning, 2011). Por consiguiente:

1. Los tomadores de decisión se han socializado para aceptar una CRN para su Estado y actúan sobre la base de dicho proceso.
2. Los tomadores de decisión representan a determinadas fuerzas políticas nacionales. De manera que la política exterior puede ser influenciada por

las concepciones de rol de tales grupos, los cuales pueden influir en el gobierno de turno. Incluso, la política exterior de un gobierno de coalición puede reflejar los consensos o discrepancias entre sus miembros. En algunos casos puede, además, evitar que una política exterior sea muy agresiva (Cantir y Kaarbo, 2012). La CRN no se comparte ampliamente dentro de la sociedad, pero refleja la visión de grupos influyentes a su interior.

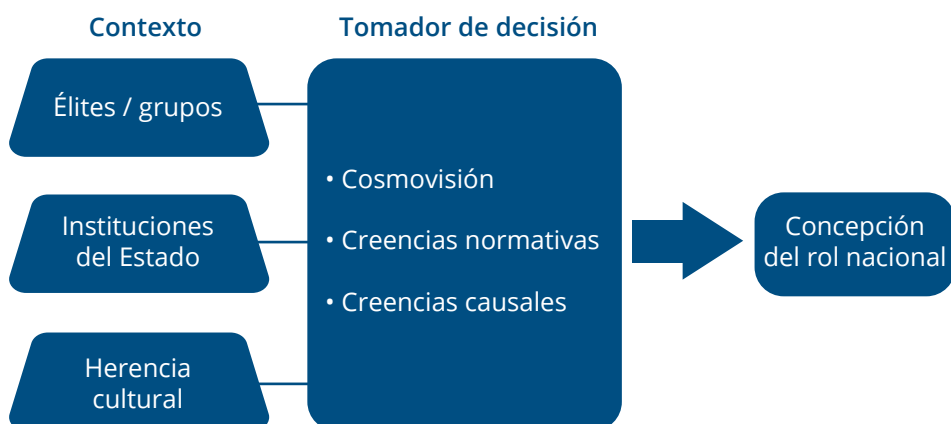
3. Los tomadores de decisión interpretan la CRN.

Además, las visiones del mundo de los líderes pueden estar moldeadas por los contextos institucionales tanto doméstico como internacional (Aggestam, 1999, citado en Nabers, 2011). Por ello, la herencia cultural de una sociedad contribuye también a darle forma a la CRN (Chafetz *et al.*, 1996), con lo cual los tomadores de decisión y los ciudadanos de un Estado en particular pueden tener una visión ampliamente compartida de ella. Sin embargo, todo tomador de decisión en política exterior expresa y destaca más que un ciudadano promedio los rasgos que caracterizan la estructura sociocognitiva de sus sociedades (Hopf, 2002). Los líderes están enraizados en sus sociedades y su liderazgo depende no solo de la comprensión de la cultura e identidad de esa sociedad, sino de la capacidad que tengan para incorporarlas en la CRN, a fin de lograr un gran impacto interno (Hudson, 1999, citado en Breuning, 2011). Por tal motivo, los líderes hacen énfasis en los roles para justificar sus posiciones y objetivos políticos. De esta manera, ellos acentúan el poder normativo de los roles, a fin de influir en los procesos políticos internos (Cantir y Kaarbo, 2012). Por último, la figura del presidente representa en los regímenes presidenciales la posición de mayor rango dentro de los tomadores de decisión de un Estado. De allí que los presidentes ejerzan en muchos casos un liderazgo muy personalista y jerárquico, por lo cual le otorgan un peso político de mucho valor a la CRN a través de sus declaraciones (Chafetz *et al.*, 1996).

La teoría del rol sostiene también que los tomadores de decisión asumen múltiples concepciones del rol nacional, las cuales orientan las acciones de política exterior de cara a una diversidad de asuntos internacionales (Breuning, 2011). Algunos Estados, como las potencias regionales secundarias, se especializan en el desempeño de determinados roles (promotores de los derechos humanos, la paz o la solución pacífica de los conflictos, tales como los Estados escandinavos), respecto a los cuales los tomadores de decisión son conscientes de su arraigo en los valores de su propia sociedad y del eco que pueden tener en el interior de ella. La CRN puede estar también ligada

a la gestión de ciertos asuntos específicos de la política exterior y enfocados en determinado ámbito geográfico (Breuning, 2011).

Figura 7. Fuentes domésticas de la CNR



Fuente: autores.

Cambio de rol

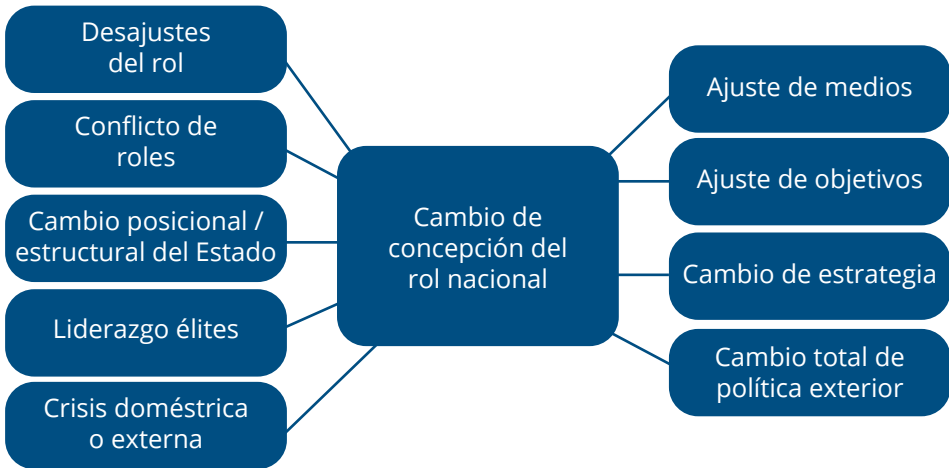
Teniendo en cuenta que la CRN no es perpetua y puede cambiar en el transcurso del tiempo, la teoría del rol aporta herramientas muy útiles para comprender los cambios en la conducta estatal (Grossman, 2005, citado en Breuning, 2011). En tal sentido, Holsti (1970) sostuvo que las concepciones del rol nacional contienen las percepciones de los tomadores de decisión con respecto a las medidas, las reglas, los compromisos y las funciones internacionales duraderas que sus naciones privilegian, las cuales permitirían explicar los patrones que asume la política exterior. Esas concepciones pueden cambiar dependiendo de la posición del actor en una estructura social, por lo que conviene verificar la expectativa del rol o el rol que ese actor quiere desempeñar, y compararla con la expectativa del receptor o actor con rol complementario y la expectativa de la audiencia (Thies, 2009). La transformación del rol se produce *“as a change in the shared conception and execution of typical role performance and role boundaries”* (Turner, 1990, p. 88, citado en Nabers, 2011, p. 84). Una serie de factores pueden generar el cambio de rol. En primer lugar, se puede producir un *conflicto de rol*

cuando la autoconcepción de los líderes no corresponde a las expectativas que tienen tanto su entorno inmediato como sus seguidores. Segundo, se puede dar una *ambigüedad del rol* cuando las especificaciones de las normas no son claras. Tercero, puede llevarse a cabo una *mal integración del rol* cuando múltiples roles no engranan correctamente. Cuarto, puede ocurrir una *discontinuidad del rol* cuando diferentes contextos consecutivos requieren diferentes roles que no tengan articulación entre sí. Por último, puede manifestarse una *sobrecarga del rol* como consecuencia de una excesiva concurrencia de expectativas del rol (Biddle, 1986, citado en Nabers, 2011). En otras palabras, cuando un Estado intenta asumir roles incompatibles entre sí, obligándolo a elegir entre varios para resolver el conflicto, o intenta desempeñar roles que exceden el nivel de recursos disponibles, se puede producir una “sobrecarga” del rol (Thies, 2009, p. 7). En consecuencia, los cambios en la política exterior de un Estado son factibles al converger los siguientes factores: “(1) *change in the fundamental structural conditions*; (2) *strategic political leadership*; and (3) *a crisis of some kind*” (Gustavsson, 1999, citado en Breuning, 2011, p. 30). En tal sentido, las crisis de un sistema social, entendida como inestabilidad o cambio social, es considerada la condición más favorable para producir la transformación de la CRN (Nabers, 2011).

Por tanto, los Estados pueden realizar cambios en la orientación de su política exterior, en forma radical o moderada, tanto en términos temáticos como geográficos. Tales patrones de transformación pueden significar, en primer lugar, un *cambio de ajuste* a la estrategia existente, lo cual se traduce en cambios limitados en términos cuantitativos respecto al grado de prioridad, atención, presupuesto o alcance de determinados asuntos. Segundo, un *cambio de programa* es de naturaleza cualitativa, lo cual implica la adopción de una nueva estrategia con nuevos instrumentos para su implementación. Tercero, un *cambio en los objetivos* se refiere a la definición de nuevos objetivos del Estado en su acción exterior. Por último, el cambio de la orientación internacional de un Estado representa una reestructuración total de la política exterior, por lo cual se considera la transformación más radical de esta, tal como aconteció con Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial (Hermann, 1990, citado en Breuning, 2011; Maull, 1990).

En cuanto a fuentes de los cambios en política exterior se pueden identificar tres factores: los cambios sistémicos globales o regionales (Holsti, 1991, citado en Breuning, 2011), las dinámicas y transformaciones domésticas, y por último, el rol que desempeñan los tomadores de decisión y el proceso de toma de decisiones para incidir en los cambios que acontecen en la política exterior (Gustavsson, 1999, citado en Breuning, 2011).

Figura 8. Explicación causal del cambio de la concepción del rol nacional y sus efectos



Fuente: autores.

Los elementos constitutivos de los roles nacionales pueden ser de carácter social y no social. Los elementos no sociales son de naturaleza material y factores domésticos, los cuales son menos propensos al cambio e inciden en la manera en que los Estados se perciben así mismos y la forma en que se relacionan con otros Estados. Como tales pueden ser considerados sus capacidades militares, el tamaño de la población, la fortaleza económica, su ubicación geográfica y los recursos naturales que poseen, así como también los valores en que se cimientan sus sistemas políticos. Por el contrario, los elementos sociales son más maleables y tienden a cambiar con más frecuencia en la CRN. Tales elementos incorporan experiencias presentes y pasadas tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. En tal sentido, dichas experiencias pueden referirse a conflictos internos o tensiones con Estados vecinos. Ahora bien, los elementos sociales ejercen probablemente la mayor influencia sobre la CRN, porque sin la experiencia de la interacción social los objetos materiales no tuviesen ningún significado. De allí que la paz no tuviese importancia como valor moral y principio jurídico-político sin la experiencia de la guerra. Los cambios de CRN son por lo general graduales, porque una excesiva maleabilidad de una concepción de rol puede generar inestabilidad, desequilibrios y crisis de confianza en las relaciones interestatales a nivel regional o global. Los cambios de la CRN que se producen lentamente con el transcurso del tiempo son

también producto de los nuevos propósitos que los Estados establecen en sus estrategias de política exterior, conforme a la adopción de nuevas capacidades ideacionales y la adquisición de mayores capacidades materiales (Lahneman, 2003). Sin embargo, un Estado puede sufrir cambios repentinos y acelerados de su CRN de cara a grandes conmociones internas, tales como conflictos armados, revoluciones o secesiones (Chafetz *et al.*, 1996).

Interés

El origen y significado del concepto interés, desde una perspectiva histórico-filosófica, se puede rastrear en el pensamiento filosófico de la antigua Grecia, hace unos 2.500 años. Los sofistas Protágoras, Antifonte y Carneádes plantearon que el *symphéron* –es decir, lo conveniente, lo ventajoso, lo útil– constituía un elemento fundamental que motivaba la acción del individuo o de una comunidad. En otras palabras, expresaba el significado e importancia que tenía para un individuo o comunidad la obtención de una ventaja como resultado de una acción específica (Terz, 2009). Además, Epicuro tuvo como centro de su teoría de lo útil al *symphéron*, la cual se fundamentaba en la idea de alcanzar la felicidad en su pensamiento hedonista. Para él, la filosofía significó un medio para tener una vida feliz a través del intelecto y las discusiones; es decir, puso el gozo espiritual por encima del material, ante todo, porque era posible reproducir los placeres intelectuales a través de los recuerdos (Terz, 2009). En la Edad Media, el término interés se comenzó a utilizar en Europa y tenía varios significados: en medio del espacio y el tiempo, ser actual, importante o de gran significado. Así mismo, fue denominado interés a la obligación de indemnizar que contraía toda persona que le ocasionara un daño a otra. Ahora bien, el concepto interés comenzó a emplearse, desde el siglo XV, para identificar aquello que era útil, otorgaba ventaja o producía rentabilidad (Lunk, 1927). Los filósofos europeos, durante los siglos XVIII y XIX, le dieron un lugar al concepto interés en sus reflexiones, cuya esencia giraba, como en la antigua Grecia, alrededor de las ideas de provecho, ventaja y beneficio.

Con relación a lo anterior, los filósofos materialistas franceses, Helvétius y d'Holbach, implementaron el término interés en sus trabajos en el siglo XVIII. Mientras d'Holbach se refería a la importancia del provecho colectivo de los bienes materiales por parte de toda la sociedad, Helvétius enfatizaba el interés personal relacionado con el provecho propio que el individuo podía obtener de ellos. Por su parte, Bentham y Mill crearon el utilitarismo,

mediante el cual desarrollaron una ética universal en el marco del desarrollo de la primera Revolución Industrial en Inglaterra: *"the greatest happiness of the greatest number"* (Mittelstrass, 1975, p. 47). El utilitarismo inglés se convirtió en el fundamento filosófico de la doctrina del liberalismo económico, cuya premisa esencial encarna la idea de maximizar los beneficios del individuo para maximizar el bienestar de toda la sociedad.

El filósofo alemán Kant, en concordancia con Rousseau, planteó que existe una relación estrecha entre la razón y el interés, es decir, la razón es definida por los intereses: los intereses de la razón (Terz, 2009). Para Kant, el interés de la razón es la fuerza constitutiva y motriz de la producción del conocimiento. Además, él diferencia entre el interés de la razón y la razón del interés. En el primer caso, se refiere a la importancia de la razón como un instrumento del intelecto humano en el proceso de conocimiento; en el segundo, resalta la importancia de la razón y del intelecto humano como el programa de una concepción sobre cómo se puede llegar a conocer, es decir, la razón del interés constituye el interés teórico, práctico y puro del sujeto cognoscente (Kant, 2011).

Por su parte, Hegel considera que el interés desempeña un rol práctico y decisivo en el proceso volitivo de la constitución y estabilización de la identidad del sujeto. Así mismo, el interés expresa la identidad intelectual de una persona, porque su vida y sus acciones van a estar moldeadas, volitiva y constantemente, por sus intereses. Además, el interés surge de la voluntad por la objetividad, es decir, lo que conduce a la persona hacia la búsqueda de la objetivación de sus fines subjetivos (Schewemmer, 2004). Hegel define los intereses subjetivos como las predilecciones o preferencias que cada individuo toma como las razones o motivos de sus propias acciones. Por lo que se refiere a los intereses objetivos, el filósofo alemán manifiesta que son independientes de la percepción del sujeto y están determinados por necesidades materiales esenciales (la supervivencia, los alimentos, la salud, el bienestar, etcétera) (Lenz y Ruchlak, 2001). Desde esta perspectiva, los intereses son entendidos como una apariencia ideal o como un estado de la conciencia que toma como ciertas las necesidades del sujeto. Igualmente, son definidos también como relaciones o apariencias objetivas de las personas (Eichhorn, 1969). Los intereses son considerados también la expresión de la constante atención y disponibilidad del individuo para perseguir determinados objetivos, prestarles atención a ciertos objetos y desarrollar determinadas actividades que le pueden representar una recompensa o una ventaja específica (Deutsch, 1968).

Por lo anterior, predomina el criterio –en las ciencias sociales y humanas– que los intereses se clasifican en subjetivos y objetivos. Los intereses objetivos son definidos como necesidades e imperativos funcionales que son fundamentales para constitución, preservación y desarrollo de una identidad. Por ejemplo, un Estado no puede considerarse a sí mismo o ser considerado por otros como democrático si no garantiza los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos, el pluralismo, la alternancia en el poder y la división de poderes, y si no respeta las normas para elegir libremente y controlar a sus gobernantes. En lo que concierne a los intereses subjetivos, esta tipología es considerada como aquellas creencias, preferencias, deseos o gustos que los actores sociales poseen y que desempeñan un rol definitivo en la orientación de su conducta social para buscar satisfacer sus necesidades identitarias (Wendt, 1999). En contraste está el punto de vista que expresa la indivisibilidad de los intereses entre objetivos y subjetivos. En efecto, el interés sería un concepto unitario y homogéneo que contiene elementos subjetivos y objetivos. Todo agente posee voluntad, razón e intelecto para reconocer algo que le es útil, ventajoso o provechoso; es decir, el elemento subjetivo desempeña un rol clave y cumple una función constitutiva en dicho proceso, en cuyo contexto el elemento subjetivo y el objetivo conforman una unidad dialéctica y se condicionan mutuamente. En suma, el interés se constituye en el marco de la correlación interna entre los elementos subjetivos y objetivos (Terz, 2009).

Adicionalmente, Habermas (1981) realiza un examen profundo y sistemático de la racionalidad de la acción y la racionalización social en su obra *Teoría de la acción comunicativa*, en la cual lleva a cabo un diálogo, en la tradición de la teoría crítica, con la teoría de la racionalización de Max Weber y aborda la problemática de los intereses. De esta manera, la racionalización de la cultura es entendida como la racionalización de las orientaciones de la acción y de los órdenes de la vida mediante la transformación del saber acumulado en la cultura en formas de vida de los individuos y de los grupos, lo que se considera una interacción entre ideas e intereses. El punto de partida para esta reflexión es que los seres humanos tienen necesidades de distinto tipo, que deben ser satisfechas y tienen que interpretar las estructuras cognitivas y horizontes de sentido que comparten intersubjetivamente en el mundo social, y en consecuencia, enfrentan tales desafíos con intereses materiales e ideales. Los intereses materiales apuntan a la obtención y acceso de bienes terrenales, tales como el bienestar económico, la seguridad, la educación, el trabajo, etcétera. Los intereses ideales, por su parte, están dirigidos a lograr la provisión de bienes soteriológicos como la gracia de Dios, la salvación y la vida eterna, y la superación de la soledad y la angustia que produce el miedo

a la muerte. En tal sentido, la falta de bienes materiales le producen al ser humano privaciones externas y la carencia de bienes ideales les producen privaciones internas. En fin, entre ideas e intereses se producen, por un lado, relaciones de tipo conceptual, porque las necesidades ideales están orientadas, directamente, por ideas y valores. Por otro, se dan también entre ideas e intereses relaciones de tipo empírico, ya que las necesidades materiales son comprendidas e interpretadas a través de ideas.

Por otra parte, Habermas (1969) se ocupa también de los intereses orientadores del conocimiento que tienen su base material en la historia natural del género humano y de su ruptura cultural con la naturaleza, la cual tuvo como resultado la construcción de un sistema social que asegura su existencia histórica de cara a una naturaleza que pone en peligro desde afuera su existencia. Sin embargo, la sociedad no es solo un sistema de autoconservación colectiva, sino que también asume las pretensiones individuales que muchas veces entran en contradicción con las necesidades de autoconservación colectiva. Por eso, los intereses orientadores del conocimiento, que están unidos a todo proceso de socialización, no constituyen únicamente medios de reproducción de la vida. De allí que las ciencias empírico analíticas estén orientadas por un interés técnico ligado a sistemas de trabajo social y autoafirmación dominadora de la naturaleza que reproducen las bases materiales de la sociedad; las ciencias histórico hermenéuticas están orientadas por un interés práctico que contribuye a la comprensión de las instituciones sociales, la tradición y la convivencia social gracias a la comunicación en la vida cotidiana; las ciencias críticas están orientadas por un interés emancipatorio que libera al sujeto, mediante un proceso de reflexión consciente, de la dependencia y alienación del dominio sedimentado ideológicamente de estructuras políticas, económicas y sociales injustas. En suma, el concepto interés, en el ámbito de las ciencias sociales y humanas, es una creación de los filósofos europeos materialistas del siglo XVII y de los idealistas del siglo XIX (Terz, 2009).

Intereses nacionales

Hans Morgenthau (1986), desde la perspectiva del realismo clásico, desarrolla sus enunciados teóricos a partir de lo que él denomina los seis principios de realismo político. Comienza afirmando, en su primera tesis, que “el realismo político supone que la política obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana” (p. 12). De esta manera, el autor expresa de

entrada su profundo pesimismo antropológico que tiene sus referentes en el pensamiento filosófico de Maquiavelo, Hobbes y Hegel, pero especialmente en el teólogo protestante Reinhold Niebuhr. En este contexto, Morgenthau va a sustentar la primacía del interés nacional como principio orientador de la política exterior. Por tanto, el cuerpo de su construcción teórica va a tener dos categorías fundamentales para el análisis de la política internacional: el interés nacional y el equilibrio de poder. Por lo que se refiere al concepto del interés nacional, el término se usará en su obra como categoría analítica y como instrumento político, es decir, define el interés como poder y como una categoría universalmente válida para el estudio de los fenómenos políticos mundiales. En consecuencia, la idea de interés es la esencia de la política, porque la lucha por el poder es producto del deseo de los hombres de poseer cosas y la guerra es causada por la ambición de los hombres por el poder y la competencia por recursos escasos. Así las cosas, el poder es el medio necesario para asegurar los objetivos de los Estados y, por tanto, deberán guiarse por sus intereses nacionales y el interés supremo es el aumento de las capacidades de poder del Estado (Waltz, 2001).

No obstante, la comprensión de los intereses nacionales o estatales requiere que el análisis se haga en estrecha relación con los elementos (territorio, población y un gobierno que ejerza el poder político y la soberanía) y rasgos (control de los medios de violencia, estructura unipersonal de poder y legitimidad) constitutivos del Estado como sujeto de derecho internacional y como un actor clave de las relaciones internacionales. En este orden de ideas, de tales elementos y rasgos constitutivos surgen necesidades que dan origen a determinados intereses, los cuales se constituyen mutuamente con la identidad nacional y la preservan. Por eso, esta categoría de intereses tiene una gran importancia para los Estados y se les denomina en la literatura académica intereses originales, fundamentales, existenciales, vitales o supremos. En otras palabras, son intereses cuya finalidad es la de garantizar la supervivencia del Estado, de manera que los Estados priorizan su defensa y no están dispuestos a renunciar a ellos en ninguna circunstancia (Frankel, 1972). Podemos, por tanto, encontrar en la práctica estatal que EE. UU. y la antigua URSS acordaron estipular una cláusula sobre los intereses supremos de ambos Estados en los tratados sobre desarme *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT I y SALT II, que suscribieron en los años 1972 y 1979, respectivamente). Las partes acordaron que, con base el derecho inalienable a ejercer su soberanía, podían denunciar y retirarse unilateralmente de ambos tratados sobre la limitación de armas estratégicas (limitar la producción de misiles balísticos intercontinentales), en caso de que alguna de las partes

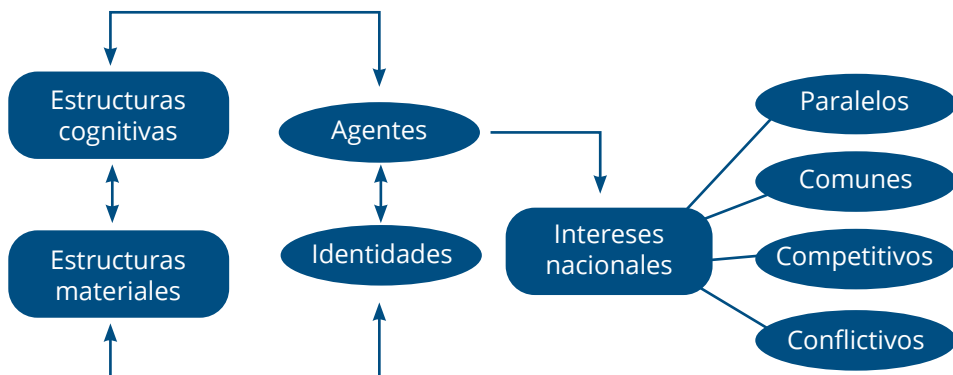
emprendiera acciones que amenazarán los intereses supremos de la otra. Igualmente, los Estados signatarios de la Convención sobre las Armas Biológicas –que prohíbe el desarrollo, la producción y el almacenamiento de esta categoría de armas de destrucción masiva– invocaron en su texto que el cumplimiento de lo acordado correspondía a los intereses vitales de la seguridad de todos los Estados del mundo (Terz, 2009).

Desde la perspectiva de la sociología del derecho internacional, se pueden identificar los siguientes intereses estatales: 1) *paralelos*, aquella categoría de intereses que no produce conflicto o competencia entre los Estados, porque se orientan hacia el logro de un provecho, ventaja o utilidad diferentes, es decir, son procesos que transcurren de manera independiente los unos de los otros en el ámbito internacional (por ejemplo, dos o más Estados pueden tener estrategias distintas de inserción internacional, porque pueden tener socios e intereses comerciales que no coinciden); 2) *comunes*, aquel tipo de intereses que los Estados llegan a compartir como el producto de un proceso de interacción social de construcción de confianza y conocimiento mutuo, en cuyo contexto llegan a identificar necesidades colectivas y a coordinar y lograr un equilibrio de intereses que les permita alcanzar un consenso sobre mecanismos de cooperación conjunta, a fin de gestionar asuntos regionales o globales en forma multilateral (ese es el caso particular del proceso de integración de la Unión Europea en varios ámbitos económicos); 3) *competitivos*, aquellos que pueden ser identificados cuando dos o más Estados persiguen el mismo provecho, ventaja o utilidad sin que ello produzca una interacción entre ellos, la cual llegue a amenazar su seguridad nacional (históricamente, muchas potencias han competido por la conquista del espacio, por el acceso a determinados mercados regionales, la imposición de reglas al comercio mundial, la estandarización de normas técnicas y financieras, la presencia en la Antártida, etcétera, pero sin causar conflictos bélicos entre ellos); 4) *contrarios o antagónicos*, aquella tipología de intereses cuya naturaleza puede producir confrontaciones abiertas entre los Estados que intentan obtener ventajas, beneficios o provecho en perjuicio sobre los demás, circunstancias que pueden causar tensiones, crisis o conflictos armados entre ellos (por ejemplo, la lucha entre dos o más Estados por el dominio de una posición geoestratégica de gran importancia que puede desequilibrar la distribución de poder entre ellos y poner en peligro su seguridad nacional, pero posiblemente también la paz regional o mundial) (Terz, 2009).

Representantes de la línea interpretación constructivista –de las relaciones internacionales– consideran que los Estados son actores corporativos y

poseen identidades e instituciones relativamente estables, cuyos intereses tienen origen en lo que ellos quieren y necesitan (Klotz y Lynch, 2007, p. 86). El enfoque constructivista se fundamenta en dos supuestos: “1) *the environment in which agents/states take action is social as well as material; and 2) this setting can provide agents/states with understandings of their interests (it can ‘constitute’ them)*” (Checkel, 1998, p. 325). En el primer supuesto, las estructuras materiales solo toman sentido y adquieren significado en el contexto social que son comprendidas e interpretadas. En tal sentido, esta sería la razón por la cual a EE. UU. le generan mucha preocupación las pocas ojivas nucleares que Corea del Norte podría tener y no el número significativo que posee actualmente Gran Bretaña (Checkel, 1998; Wendt, 1995). El segundo supuesto enfatiza la manera en que los agentes y las estructuras se constituyen mutuamente en un proceso de interacción, con lo cual el constructivismo abre la caja negra de la formación de las identidades y los intereses. En este orden de ideas, los intereses estatales son constituidos en forma endógena en el marco de la interacción que se produce en los agentes y las estructuras, de manera que las normas de los regímenes internacionales en el marco de organizaciones internacionales regionales o globales –Organización de Naciones Unidas (ONU), Unión Europea (UE) o Alianza del Pacífico (AP)–, pueden constituir a los agentes estatales y los proveen de un conjunto de estructuras simbólicas que les contribuyen a la comprensión de sus intereses. En suma, las normas constituyen las identidades y los intereses de los agentes y no se limitan únicamente a ser pautas o patrones de conducta (Checkel, 1998).

Figura 9. Modelo constructivista de la formación del interés nacional



Fuente: autores.

Pues bien, Wendt (1999) identifica cuatro tipos de intereses nacionales: *la supervivencia física, la autonomía, el bienestar económico y la autoestima colectiva*³. Por lo que se refiere a la supervivencia física, existe un consenso generalizado en la disciplina de las relaciones internacionales que es el interés primordial de todo Estado, el cual está ligado estrechamente a la preservación de su territorio. De allí que la anexión de todo o parte de su territorio y la ocupación de su territorio por parte de otro Estado (el enemigo externo) constituyen grandes amenazas para su integralidad territorial. Así mismo, la secesión que desmiembra a un Estado ya constituido –por causa de conflictos internos de distinta naturaleza o por intervención de una potencia externa– representa también una amenaza muy seria para su subsistencia. Adicionalmente, la pérdida de parte del territorio de un Estado debido a una sentencia proferida por una corte internacional –sobre un diferendo limítrofe con otro Estado– es considerada también un hecho que puede perjudicar su integralidad territorial.

En lo que concierne a la autonomía, se afirma que consiste en el poder real con que cuenta un Estado para estructurar y alcanzar sus objetivos políticos de manera independiente. La autonomía puede diferenciarse en su alcance y en los ámbitos en los cuales se ejerce. Se entiende como alcance de la autonomía el nivel o la intensidad de los límites que los tomadores de decisión de un Estado para formular e implementar las políticas públicas en los diferentes asuntos de sus competencias. Mientras que los ámbitos de la autonomía constituyen las áreas temáticas o los espacios políticos en que se establecen los límites para la acción de los tomadores de decisiones según el ordenamiento jurídico interno (Held, 1997). Ahora bien, la autonomía se deriva de la soberanía estatal, la cual es entendida como la potestad fundamental de cada Estado para ejercer el máximo poder de decisión sobre todos los asuntos en el interior y hacia el exterior que le competen, así como también sobre todas aquellas personas que residen dentro de los límites de su territorio. En tal sentido, la doctrina del derecho internacional realiza generalmente la diferenciación entre *soberanía interior y soberanía externa*. La soberanía interior es entendida como la libertad del Estado para actuar y decidir dentro de su jurisdicción; y la externa, como la exclusión de todo tipo de dependencia del Estado frente al poder de decisión de otro Estado. La

³ Alexander Wendt, en su obra *Social Theory of International Politics*, toma los tres intereses nacionales que identifican Alexander George y Robert Keohane (1980) en su trabajo *The concept of national interests: Uses and limitations*; es decir, *la supervivencia física, la autonomía, el bienestar económico*. Por su parte, Wendt (1999) suma un cuarto: *la autoestima colectiva*.

soberanía externa significa, además, la libertad del Estado para conformar sus relaciones con otros sujetos del derecho internacional, celebrar tratados y participar en la creación y funcionamiento de organizaciones internacionales. Lo anterior no significa, claro está, que él deba someterse a la voluntad de otros Estados (Verdross y Simma, 1984).

Con respecto al *bienestar económico*, esta tipología del interés nacional, por un lado, expresa el propósito que tienen las élites de un Estado para mantener el modo de producción de una sociedad en particular, sea este capitalista, feudal, esclavista o socialista. El primer caso está relacionado con los privilegios económicos y políticos que quieren mantener las élites mediante el establecimiento y el intento de perpetuar instituciones extractivas, tanto en el sistema económico como en el político, tal como ocurrió en los modos de producción esclavista y feudal –en una retrospectiva histórica–, y en el presente, como acontece en muchos países del mundo (caso Venezuela, Bielorrusia, Arabia Saudita, Corea del Norte, Zimbabue, etcétera), en los cuales determinados grupos han cooptado y puesto a su beneficio tanto las estructuras del poder político como los recursos económicos de la nación (Acemoglu y Robinson, 2012). Por tanto, bienestar económico no significa necesariamente crecimiento económico ni la distribución de la riqueza en forma más equitativa –mediante políticas sociales– entre todos los sectores de la población. Por otro lado, el bienestar económico es entendido como el modelo de desarrollo que las élites de un Estado impulsan para promover el crecimiento económico, a fin de elevar el nivel de vida de todos los ciudadanos (Wendt, 1999).

A su vez, la autoestima colectiva es la opinión emocional y la evaluación perceptiva positiva que un grupo tiene de sí mismo. La autoestima es una necesidad individual básica del ser humano, pero que para todo individuo tiene su complemento en el marco de las estructuras cognitivas de las identidades colectivas del grupo social al cual pertenece. Por tanto, la autoestima colectiva baja o negativa, en términos del interés nacional, puede ser producto de experiencias traumáticas y fracasos que una nación haya tenido como comunidad en su devenir histórico. Los casos más frecuentes son las derrotas militares que conducen a la ocupación de su territorio por parte de potencias extranjeras y, consecuentemente, la restricción de su autonomía y la pérdida total o parcial de su territorio. Los sentimientos colectivos negativos de la pérdida de la autoestima colectiva pueden ser de humillación, desilusión, frustración y pérdida de sentido. Como casos históricos relevantes podemos nombrar la pérdida de Panamá por parte de

Colombia en 1903, la derrota de Alemania y Japón por parte de las fuerzas aliadas de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y el significado que tuvo para la autoestima de la nación rusa la implosión de la Unión Soviética en 1991 (Wendt, 1999).

Conclusión: la identidad y los intereses nacionales

Los constructivistas parten de la premisa de que las identidades y los intereses son creados en el marco de estructuras sociales cognitivas de naturaleza intersubjetiva y, por tanto, se constituyen en forma endógena en el proceso de interacción de los agentes sociales (Wendt, 1992). Las identidades son el fundamento de los intereses nacionales, porque los Estados no tienen un portafolio de intereses al cual recurren para actuar de cara a una situación en particular. Por el contrario, los Estados constituyen y les dan sentido a sus intereses en el marco de procesos, en los que interpretan los fenómenos internacionales en que están envueltos (Wendt, 1992). Por ello, los Estados no tienen ideas preconcebidas de sí mismos y con respecto a los demás, así como tampoco poseen intereses en materia de seguridad previos o separados de la interacción; es decir, la interacción le da sentido a la toma de decisiones y a las acciones de los Estados en el ámbito internacional, porque los constructos sociales son constituidos intersubjetivamente (normas, valores sociales, alianzas, organizaciones e instituciones internacionales). En efecto, los dilemas de seguridad surgen en sistemas competitivos que conducen a los Estados al aumento de las capacidades militares para garantizar unilateralmente su seguridad, con lo cual son percibidos como una amenaza por los demás. De esta manera, puede surgir una estructura social que institucionaliza un dilema de seguridad que profundiza y cristaliza la desconfianza entre ellos, ya que las identidades y los intereses se constituyen a través de significados colectivos compartidos que están en una dinámica permanente. En este orden de ideas, las identidades y los intereses nacionales se transforman en el proceso de interacción que llevan a cabo los Estados en el marco de la anarquía, en cuyo contexto el principio de la soberanía, la evolución de los mecanismos de cooperación y la transformación de las identidades egoístas en colectivas desempeñan un rol clave. En suma, el carácter específico de las identidades y los intereses dependen de la particularidad de cada relación y no son atributos que posean propiedades dadas previamente por la anarquía y que, de ninguna manera, puedan ser susceptibles al cambio (Wendt, 1992).

Dos estructuras sociales muy frecuentes, creadas por el conocimiento compartido, son los *dilemas de seguridad* (sistemas de desconfianza, intereses “egoístas” y actitudes altamente susceptibles) y las *comunidades de seguridad* (sistemas de mutua confianza para resolver dialógicamente las disputas y definir esquemas de defensa colectiva) (Wendt, 1995, p. 4). Estos tres factores, *capacidades*, *prácticas* y *conocimiento* compartido, propician la emergencia de estructuras sociales dentro de las cuales los actores asumen ciertos roles y se relacionan de cierta manera con todo el sistema. Un argumento sumamente útil y resaltado por Wendt (1995) es que las amenazas, por sí solas (podría agregarse fácticas, potenciales o discursivas), no son suficientes para generar *dilemas de seguridad* o escalamiento del armamentismo individual, así como tampoco esas amenazas dirigidas contra una *comunidad de seguridad* conllevarán siempre una acción colectiva de respuesta, puesto que siempre interactúan en el medio las identidades y la naturaleza e intensidad de las relaciones entre actores.

Los Estados y sus líderes estructuran la política exterior de acuerdo con sus intereses gubernamentales y los intereses corporativos del Estado (aunque los intereses gubernamentales y estatales no necesariamente coinciden), y actúan con base en estructuras de oportunidad, marcos de identidad –nacional/ individual, regional/ colectiva– *capacidades* materiales, *prácticas* arraigadas y estructuras de *conocimiento compartido*. De acuerdo con Wendt (1995), las *capacidades* materiales de los Estados no dicen nada por sí mismas, sino que se hacen relevantes para los demás actores de acuerdo con el significado que les otorguen, sea este positivo o negativo. En cuanto a las *prácticas* políticas dominantes, dependen de una interpretación social del contexto y del significado que les atribuyan los actores, y reflejan determinadas relaciones de poder, por lo que dependen del grado de legitimidad otorgado, de la receptividad que generen y de las formas de reproducción –formales o informales– que se introduzcan para dales continuidad (Klotz y Lynch, 2007). Por el lado del *conocimiento compartido*, es la información común utilizada por los actores para tomar sus decisiones, definir su identidad y ubicarse respecto a la identidad de los otros, incluyendo las expectativas y los entendimientos mutuos (Wendt, 1995).

Las identidades guían –además de otros factores– la formación de los intereses de los Estados, sin embargo, no son fijas ni están dadas apriorísticamente. Ruggie (1998) postula que los intereses –y la identidad– dependen de un proceso histórico de formación, que la identidad particular de un Estado da forma a sus intereses y que los factores normativos (reglas y

valores) también moldean y condicionan tanto sus intereses como su conducta. Los Estados tienen una *identidad corporativa*, compuesta por la definición dada a sus *intereses* individuales, y una o varias *identidades sociales*, que están definidas según el ámbito de relaciones en las cuales se encuentran insertados (Wendt, 1999). La *identidad corporativa* está compuesta por cuatro intereses básicos que guían sus acciones y cuyo contenido es socializado internamente antes de la interacción con otros Estados y el sistema pero es afectado y/o condicionado por sus interacciones, a saber: *seguridad física* (preservación o continuidad del cuerpo social), *seguridad ontológica* (visión de sí mismos y del mundo), *reconocimiento* (como actor relevante o influyente) y *desarrollo* (bienestar, mejoramiento) (Wendt, 1994). Las *identidades sociales* vienen constituidas por las estructuras cognitivas de los actores, compuestas tanto por la visión que tienen de sí mismos dentro del sistema –su posición, su rol– como por la manera en que interpretan a los otros y por las expectativas y entendimientos mutuos. El modo mediante el cual los actores van componiendo y modificando sus identidades sociales es la *intersubjetividad* o relación entre sujetos, la cual no necesariamente es positiva o cooperativa puesto que también el conflicto es una fuente constitutiva de posiciones y roles. Así mismo, en medio de los relacionamientos cooperativos y conflictuales, pueden crearse y modificarse tanto los intereses individuales y colectivos como las identidades, de acuerdo con la profundidad de la *identificación positiva* que se logre (empatía que facilita el desarrollo de convergencias, intereses colectivos y cooperación) o la profundidad de la *diferenciación* que persista (predominio de los intereses corporativos, de las divergencias incompatibles y de la competencia) (Wendt, 1994). En el mismo sentido, la *intersubjetividad* es más que el encuentro entre creencias individuales porque compromete acuerdos colectivos, discusiones y experiencias de prueba-error y aprendizaje (Klotz y Lynch, 2007), esto tanto en el ámbito personal como en el de los Estados considerados teóricamente como unidades de análisis y actores.

Retomando los conceptos de Wendt (1994), se expone que existen cinco fuentes básicas de formación de *intereses propios* del Estado. La primera de ellas es el *corporativismo*, el cual rige una interdependencia muy limitada y desconfiada en sus relaciones exteriores, en la que se mantiene una alta diferenciación respecto al otro. La segunda fuente es una dependencia fuerte de la política exterior respecto a los intereses de la *sociedad en el nivel doméstico*, formados por sus necesidades internas y los valores de su cultura política, que en muchos contextos puede llevar a un desconocimiento o rechazo de

los valores o compromisos contraídos con la comunidad internacional o con asociaciones particulares de Estados. Esto sucede particularmente cuando se interpreta a la política internacional o a la política asociativa como una amenaza para la satisfacción de las prioridades domésticas o fuente de distorsión de los valores políticos nacionales. La tercera fuente es el *nacionalismo*, como base de la identidad colectiva fundamentada en características culturales, étnicas o lingüísticas compartidas que tienden a exacerbarse como diferencias cuando se acentúa el conflicto entre un “nosotros” y un “ellos”. En cuarto lugar, aparece el tipo de *configuración del sistema anárquico*, en el cual la seguridad de los Estados puede ser un asunto individual y de alianzas temporales (anarquía competitiva) o una red de arreglos colectivos y estables (anarquía cooperativa). Lo que determina la preponderancia del *interés nacional* en estos sistemas de relaciones es, en términos generales, una baja empatía, una capacidad muy baja de identificarse con el otro. En quinto y último lugar, está la forma de aplicación del *principio de soberanía*, en la que se involucran interacciones orientadas hacia una defensa corporativista del “propio derecho” o hacia un reconocimiento y legitimidad intersubjetiva.

Un gobierno en particular puede apelar a la *identidad corporativa* de su Estado para frenar procesos de compromiso e institucionalización multilateral y justificar la posición regresiva de su política exterior, y podría recurrir a recordar o mantener vivo un “historial de frustraciones y agravios” en contra de su nación por parte de otros Estados o naciones, o bien puede exagerar la dimensión de los costos políticos y financieros del compromiso, con el objetivo de legitimar internamente su aislacionismo o el mantenimiento de relaciones bilaterales limitadas y distantes. Por ejemplo, el gobernante populista puede acudir a manipular políticamente las necesidades insatisfechas de su *sociedad doméstica* en términos de bienestar y desarrollo, puede espolear los antagonismos sociales y manejar un discurso en el que sus causas se le atañen directamente a la conducta de los Estados o pueblos vecinos, desviando la mirada de los factores políticos y económicos internos.

Del mismo modo, los líderes de Estado pueden resaltar valores domésticos de la cultura política afines al aislacionismo y la competencia interestatal, señalando las desventajas que se presume se derivan de un involucramiento horizontal y abierto con otros pueblos y/o gobiernos, destacando la “superioridad” del interés nacional sobre las negociaciones regionales o el “excepcionalismo” (como en el caso de EE. UU.) fundado en la superioridad de la comunidad política particular o de su opción soberana de elección por encima de razones o sistemas universales (Ruggie, 1997,

pp. 113-114). En el caso de gobiernos que adhieran pretensiones hegemónicas sobre una región, posiblemente un líder autoritario y populista podría alimentar ilusiones domésticas de poder o de alto posicionamiento internacional de su Estado para bloquear una identificación interna con sociedades domésticas más “débiles y rezagadas” o de “ideología conflictiva”, y estimular una identificación intensiva con “sociedades desarrolladas, progresistas y democráticas”.

En el caso de sociedades fuertemente dependientes de otras en los ámbitos comercial y financiero, y/o poderosamente influidas por sus valores políticos y culturales, los tomadores de decisión de un Estado en particular podrían manejar con toda discrecionalidad su sistema de alianzas internacionales para reforzar los lazos sentimentales y políticos, particularmente aquellos que legitiman estilos de liderazgo autoritario, competencia con otros Estados y bilateralismos que aumentan su ventaja relativa de poder respecto a sus vecinos y hacen brillar a la figura presidencial opacando a otros mandatarios. Por el contrario, el *multilateralismo* sería fundamentalmente lo opuesto por su carácter inherente de renuncia total o parcial a intereses “egoístas” e imposiciones de poder. Ruggie (1992) apunta a una definición del *multilateralismo* como una forma institucional para coordinar las relaciones entre tres o más Estados, sobre una base de principios generales de conducta por encima de los intereses particularistas y las estrategias individualistas que puedan tentar a los Estados en determinadas circunstancias. Así, podría afirmarse a priori y por defecto que el *bilateralismo* es especialmente fuerte y característico en las relaciones exteriores de líderes nacionalistas y populistas (*America First*), por lo que una intensificación de las interacciones entre el líder populista y múltiples líderes de otros Estados se reduce a una intensificación del *bilateralismo* y no obedece a una conducta intrínsecamente *multilateral*. Ese es el caso del auge del populismo nacionalista de extrema derecha en las potencias establecidas del mundo occidental, que rechaza la globalización y constituye una amenaza para el orden liberal internacional. En tal sentido, el *Brexit* y la presidencia de Donald Trump han representado una expresión clara del nuevo nacionalismo y del cuestionamiento al *multilateralismo*. A ello se le suma el ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE en el contexto de las llamadas *democracias iliberales* que atentan en contra del Estado de derecho en Polonia y Hungría, cuyos presidentes son Andrzej Duda y Viktor Orbán, respectivamente. Los nuevos patriotas han esgrimido como bandera política el cuestionamiento de normas, discursos y valores liberales tanto en el plano doméstico como en el regional y global.

De esta manera, la extrema derecha pone en duda, desde un nacionalismo atávico, las normas e instituciones del internacionalismo liberal, lo cual se extiende también a las organizaciones y los procesos regionales como la UE (Powell, 17 de mayo de 2017).

En lo referido al *nacionalismo*, como fuente de intereses “egoístas” y ligado a una estrategia populista, los líderes estatales pueden manipular la importancia política de las diferencias lingüísticas, étnicas, religiosas y del *modus vivendi* o “modo de ser” de su Nación respecto a otras sociedades para justificar sus antagonismos internacionales, impedir una identificación positiva con otras culturas y asociar de forma causal esas diferencias con las discrepancias bilaterales y los problemas internos tales como el aumento del desempleo, la delincuencia, la violencia y la agitación política. El *nacionalismo* que busca explotar una enemistad cultural también puede utilizar divergencias ideológicas entre gobiernos para enfrentar a sociedades transnacionales semejantes o muy compenetradas, aplicando el *odio* –como una de las armas de campaña política y aglutinación social populista– al gobernante extranjero de turno o al credo ideológico que conduce a su sistema político. La negación del sistema de ideas políticas “del otro” puede convertirse también en un artefacto cultural que refuerza la necesidad societal de apoyar el nacionalismo para evitar una penetración o intromisión –real o supuesta– de los ideales y valores políticos del “enemigo” exterior o para evitar el riesgo de una articulación política de oposición entre elementos/grupos/actores domésticos y externos (Sanín, 2008, p. 71). Por tanto, los tomadores de decisión, desde una perspectiva nacionalista, pueden hacer de sus referentes y amistades/ enemistades personales referentes nacionales porque, en concordancia con la línea de interpretación constructivista, la identidad nacional no es inmutable y siempre apela a construcciones del tipo “nosotros” y “los otros”, aproximando a estos segundos con amenazas a la identidad o a la seguridad, e interpretando y afectando los contextos que generan esos referentes (Klotz y Lynch, 2007, p. 65).

En lo tocante al *sistema anárquico* de relaciones de poder que fundamentan ciertas posiciones (cooperativas o individualistas) en términos de seguridad y defensa respecto a qué tan convulsionado es el entorno geopolítico, qué tantas amenazas comunes existen a la seguridad nacional y qué tan costosa o compleja es la coordinación de una acción común, los tomadores de decisión puede argumentar la ausencia, debilidad institucional o falta de credibilidad de las estructuras de defensa colectiva o cooperación multilateral en seguridad (Wendt, 1999). Así, podrían sobredimensionar la eficacia

de la protección unilateral o basada en alianzas instrumentales, y reforzar las medidas de empoderamiento del aparato militar dentro y fuera de sus fronteras.

En tal sentido, los arreglos materiales y relacionales de un esquema constituido de seguridad no son ataduras suficientes para evitar estas interpretaciones aislacionistas o desafíos internos al sistema colectivo, porque, de acuerdo con Klotz y Lynch (2007), la seguridad no es un subproducto del balance internacional/regional entre capacidades materiales de poder, sino que constituye una relación histórica y culturalmente contingente en la cual se entrecruzan expectativas, identidades y roles; y en la cual unos Estados optan por estrategias de cálculo de poder; otros, por un apego a las normas internacionales; otros, por el arraigo a una memoria histórica; y otros tantos “altruistas”, por la adhesión incondicional a valores como la solidaridad y la confianza. Por ejemplo, un régimen autoritario o dictatorial puede azuzar los sentimientos de desconfianza, temor y escepticismo de la sociedad frente a las decisiones en seguridad y defensa de Estados cercanos para legitimar sus propias aventuras armamentistas, mantener la dependencia a instrumentos simples de cooperación bilateral en defensa y seguridad, y reforzar la necesidad interna de preservar un gobierno de “mano fuerte” como “única garantía” de protección nacional en caso de que los intereses egoístas de terceros Estados pretendan romper el equilibrio de poder circundante por: ambiciones o reivindicaciones territoriales, “hambre” de recursos naturales, ambiciones de influencia política sobre otras naciones y/o aumento desproporcionado en infraestructura, tecnología, armamento y recurso humano militar. En consecuencia, los tomadores de decisión de tales regímenes pueden sostener que ningún arreglo colectivo es idóneo para satisfacer sus exigencias en seguridad interna porque solo él, su modelo o su doctrina de seguridad pueden lograrlo; e, igualmente, puede intentar convencer a sus conciudadanos de que ceder cuotas de poder de decisión en defensa y transferirlas hacia esquemas multilaterales puede aumentar las vulnerabilidades externas del Estado o burocratizar y retardar una acción rápida, autónoma y legítima de defensa en caso de que se precise y una amenaza exterior lo amerite (Pastrana, 2010; Pastrana y Vera, 2008).

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Crítica.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Bailin, N. (1980). Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24(4), 532-554. <https://doi.org/10.2307/2600291>
- Beneš, V. y Harnisch, S. (2015). Role theory in symbolic interactionism: Czech Republic, Germany and the EU. *Cooperation and Conflict*, 50(1), 146-165. <https://www.jstor.org/stable/45084287>
- Berger, P. y Luckman, Th. (2001). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Crítica.
- Breuning, M. (2011). Role theory research in international relations. En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 16-35). Routledge.
- Brzezinski, Z. (1997). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*. Paidós.
- Buzan, B. y Waeber, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Campbell, D. (1992). *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. University of Minnesota Press.
- 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. <https://www.jstor.org/stable/24909851>
- Chafetz, G., Abramson, H. y Grillot, S. (1996). Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. *Political Psychology*, 17(4), 727-757. <https://doi.org/10.2307/3792136>
- Checkel, J. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50, 324-348. <https://doi.org/10.1017/S0043887100008133>
- Cooper, A. F. (1997). A Conceptual Overview. En A. Cooper (Ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (pp. 1-24). Macmillan Press.

- Cox, R. (1996). Middlepowermanship: Japan and the Future of the World Order. En R. Cox y T. Sinclair (Eds.), *Approaches to World Order* (pp. 241-75). Cambridge University Press.
- Deutsch, K. (1968). *Analyse internationaler Beziehungen*. Europäische Verlagsanstalt.
- Eichhorn, W. (1969). Stichwort Interessen. En G. Klaus y M. Buhr (Eds.), *Philosophisches Wörterbuch Band 1*. VEB Bibliographisches Institut.
- Flemes, D. (2008). Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung. *GIGA Focus Lateinamerika* (12).
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 93-112). Ashgate.
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-48). Editorial Javeriana.
- Flemes, D. y Wojczewski, Th. (2011). Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24(1), 1-27.
<http://www.ajlas.org/v2006/paper/2011vol24no101.pdf>
- Frankel, J. (1972). *Nationales Interesse*. List Verlag.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). *Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen* (GIGA Working Paper No. 124).
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/47725/1/640494137.pdf>
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?* (Fundación para las Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior, FRIDE, Working Paper No. 35).
- Habermas, J. (1969). *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. Suhrkamp.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns (I)*. Suhrkamp.
- Harnisch, S. (2011). Role theory: operationalization of key concepts. En S. Harnisch, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Routledge.
- Held, D. (1995). *La democracia y el orden global*. Paidós.
- Henrikson, A. (2005). Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global "Corners" of Canada and Norway. En J. Melissen (Ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (pp. 67-87). Palgrave Macmillan.

- Hobsbawm, E (1998). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hopf, T. (2002). *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1990*. Cornell University Press.
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78(2), 35-49. <https://doi.org/10.2307/20049207>
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers? *International Affairs*, 82(1), 1-19. <https://www.jstor.org/stable/3569127>
- Jackson, R. y Sorensen, G. (2006). *Introduction to International Relations Theories and Approaches* (3.ª ed). Oxford University Press.
- Kant, I. (2011). *Kritik der reinen Vernunft*. Anaconda.
- Keohane, R. (1969). Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 291-310. <https://www.doi.org/10.1515/9780295802107-003>
- Kissinger, H. (2012). *China*. Debate.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E. Sharpe.
- Lahneman, W. (2003). Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Realignments: Asia, Europe, and North America. *International Political Science Review*, 24(1), 97-111. <https://www.jstor.org/stable/1601332>
- Lenz, C. y Ruchlak, N. (2001). *Kleines Politik-Lexikon*. De Gruyter.
- Lunk, G. (1927). *Das Interesse, Band 1*. Klinkhard Verlag.
- Mauil, H. (2011). Hegemony reconstructed? En S. Harnish, C. Frank, C. y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 167-193). Routledge.
- McSweeney, B (2004). *Security, Identity and Interests*. Cambridge University Press.
- Mittelstrass, J. (1975). *Über Interessen: Methologische Probleme einer normative-kritischen Gesselschafttheorie*. Suhrkanp.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.

- Müller, H. (2011). Habermas meets role theory: communicative action as role playing? En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 55-73). Routledge.
- Nabers, D. (2011). Identity and role change in international politics. En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 74-92). Routledge.
- Nau, H. (2002). *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*. Cornell University Press.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Nomos.
- Nye, J. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford University Press.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En M. Calderón e I. Restrepo (Eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 199-231). Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional*, (9), 52-61.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/1006/903>
- Pastrana, E. (2014). Colombia de cara a una multipolaridad creciente y al auge del Asia-Pacífico. En E. Tremolada (Ed.), *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia* (pp. 79-114). Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana, E. y Velosa, E. (2020). *La crisis global del covid-19: ¿qué implicaciones tiene para el orden mundial liberal y el multilateralismo?* Fundación Konrad Adenauer Colombia.
<https://www.kas.de/documents/287914/8116390/Policy+paper+incertidumbre+covid.pdf/ae1db275-f28c-5660-fca7-b148347e950b?t=1593701026299>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J. C. Vargas (Eds.), *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 221-264). Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Estrategias de la política exterior de Colombia en su Calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-236). Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018). The New Role Conception of Colombia and its Leadership Projection in Central America and the Caribbean in the Post-Conflict Context. *Rising*

- PowersQuarterly*, 3(1), 113-135. <https://rpquarterly.kureselcalismalar.com/quarterly/the-new-role-conception-of-colombia-and-its-leadership-projection-in-central-america-and-the-caribbean-in-the-post-conflict-context/>
- Powell, Ch. (29 de junio de 2017). ¿Tiene futuro el orden liberal internacional? *Real Instituto Elcano*. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional
- Prieto, G. (2016). *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina, un análisis constructivista*. Editorial Javeriana.
- Randall, S. (2017). *Frente a la estrella polar. Colombia Estados Unidos desde 1974*. Taurus.
- Ruggie, J. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561-598. <https://www.jstor.org/stable/2706989>
- Ruggie, J. (1997). The past as a prologue? Interests, identity, and American Foreign Policy. *International Security*, 21(4), 89-125. <https://doi.org/10.2307/2539284>
- Ruggie, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885. <https://www.jstor.org/stable/2601360>
- Sánchez, A. (2020). *Construcción de una identidad regional constructivista sistémica en América Latina. Una perspectiva constructivista sistémica*. https://www.academia.edu/43398982/Construcción_de_una_Identidad_Regional_Constructivista_Sistémica_en_América
- Sánchez, A. y Pastrana, E. (2017). *De una memoria histórica racional a una constructivista-sistémica en el proceso de construcción de paz en Colombia* (Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, Policy Paper Artífices de la Memoria No. 6). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.13047.21927>
- Sanín, J. (2008). Colombia y Venezuela: la hiperinflación del Ejecutivo. En E. Pastrana, C. Wieland y J. C. Vargas (Eds.), *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 57-88). Editorial Javeriana.
- Schewemer, O. (2004). *Stichwort Interesse. Enzyklopädie, Band 3*. Brockhaus.
- Schonberg, K. (2009). *Constructing 21st Century U.S. Policy, Identity, Ideology, and América's World Role in a New Era*. Palgrave MacMillan.
- Slocum, N. y Van Lagenhove, L. (2005). Identity and Regional Integration. En M. Farrell, B. Hettne y L. van Langenhove (Eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 137-151). Pluto Press.

- Terz, P. (2009). Interessentheorie. Eine Studie im Koordinatensystem von Philosophie, Epistemologie und Völkerrechtssoziologie. *Papel Político*, 14(1), 223-272.
- Thies, C. (2009). *Role Theory and Foreign Policy*. https://www.researchgate.net/publication/228985348_Role_Theory_and_Foreign_Policy
- Velosa, E. (2012). Las ideas en las relaciones Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 51-71). Editorial Javeriana.
- Verdross, A. y Simma, B. (1982). *Universelles Völkerrecht*. Duncker & Humblot.
- Vu, T. (2017). International Leadership as a Process: The case of China in Southeast Asia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1).
<https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600109>
- Waever, O. (1995). Identity integration and security: Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies. *Journal of International Affairs*, 48(2), 389-431.
<https://www.jstor.org/stable/24357597>
- Walker, S. G. (1992). Symbolic Interactionism and International Politics: Role Theory's Contribution to International Organization. En M. Cottam y C. Shih (Eds.), *Contending Dramas: A Cognitive Approach to International Organizations* (pp. 19-38). Praeger.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Pub. Co.
- Waltz, K. (2001). *Man, the State and War*. Columbia University Press.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
<https://www.jstor.org/stable/2706858>
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81. <https://doi.org/10.2307/2539217>
- Wendt, A. (1996). Identity and Structural Change in International Politics. En Y. Lapin y F. Kratochwil (Eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory* (pp. 47-64). Lynne Rienner.
- Wendt, A. (1998). On constitution and causation in International Relations. *Review of International Studies*, 24(5), 101-118. [https://www.researchgate.net/publication/231793262](https://www.researchgate.net/publication/231793262_On_Constitution_and_Causation_International_Relations)
On Constitution and Causation International Relations

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Wood, B. (1988). *The Middle Powers and the General Interest, Middle Powers and the International System, 1*. The North-South Institute.

Zehfuss, M. (2004). *Constructivism in International Relations*. Cambridge University Press.

2

Realismo neoclásico y el caso de Colombia en el siglo XXI*

► Introducción

En este capítulo fue publicado originalmente en 2018 y esboza un marco analítico que integra varios conceptos de la ciencia política y de las relaciones internacionales más algunas perspectivas teóricas para tratar de comprender y explicar la esencia de la conducta exterior de los Estados. En particular, se aplicó a las relaciones entre Colombia y Venezuela en medio de un contexto de conflictividad creciente, entre el fin del segundo mandato de Juan Manuel Santos (2017-2018) y el inicio del de Iván Duque (2018).

Aquí opera una competencia académica entre perspectivas. Por un lado, se hallan las que entienden esa conducta externa de manera holística y general, que buscan una lógica universal o uniforme en medio de las diferencias, como el realismo clásico¹ (Morgenthau, 1973), el neorrealismo (Waltz, 1979), algunas vertientes del liberalismo (Small y Singer, 1969; Russett, 1998) y ciertas versiones racionalistas del constructivismo social (Wendt, 1992). Por otro lado, se encuentran los esfuerzos teóricos, algo más incipientes y aún más dispersos, de corrientes que apuestan más por la descripción organizada, el ajuste al contexto, la múltiple causalidad y la producción de inferencias que permitan agrupar varios casos de acuerdo con rasgos internos o externos distintivos (Rosenau, 1968; Hermann, 1972), rechazando tanto las explicaciones universalistas como las puramente contextualistas.

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

¹ No hay una sola versión de este realismo. Doyle (1997, en Rose, 1998) menciona tres vertientes: realismo fundamentalista o basado en Maquiavelo, realismo estructuralista o basado en Hobbes y realismo constitucionalista o basado en Rousseau.

En medio de esa tensión entre teorías generales de las relaciones internacionales y aproximaciones politológicas guiadas por el proceso de producción y contextualización de la política, donde destacan la tradición de los análisis de política doméstica o *Innenpolitik* (Moravcsik, 1997) y los modelos de toma de decisión y análisis del proceso burocrático y organizacional o *Foreign Policy Decision Making* (Allison, 1971; Hermann, M., 2001), surge como una alternativa intermedia el realismo neoclásico (RNC en adelante). Su esfuerzo por equilibrar las presiones globales del sistema internacional con las dinámicas del proceso de formulación de la política exterior, los factores materiales con los factores intangibles, las hipótesis transversales con los estudios de caso, la precisión causal con el conocimiento profundo del contexto y el afán predictivo con el análisis situacional, hacen de esta propuesta una herramienta muy sugerente y estimulante para elevar la rigurosidad de la producción y la verificación de teorías sobre la política exterior (Rose, 1998; Lobbell, 2009; Onea, 2012; Foulon, 2015; Schweller, 2018). Es necesario tomar en cuenta la complejidad *in situ* de este objeto, descartando las teorías del sistema internacional o del comportamiento general de los Estados como respuestas satisfactorias a preguntas del tipo: ¿en qué circunstancias domésticas y externas específicas los Estados adoptan conductas similares o diferentes en materia de política exterior?, ¿cuándo influyen más los factores domésticos o los externos en la producción de la política exterior?, ¿qué variables domésticas y externas explican el cambio de la política exterior de uno o más países?

El RNC, como se observará en adelante, pretende ofrecer una serie de aproximaciones que comparten parcialmente los mismos supuestos sobre la influencia del sistema internacional, pero introducen matices importantes en el entendimiento de los factores locales y del peso relativo que tienen las variables internacionales frente a las domésticas. No es un modelo o una teoría de política exterior única dadas sus variaciones, pero puede entenderse como una matriz de posibilidades que intenta al mismo tiempo: a) integrar la naturaleza multicausal y multidimensional de la política exterior con la reducción de la complejidad o simplificación analítica que persiguen las teorías abarcadoras; b) facilitar la organización de las variables en términos de tipología y priorización causal; y c) comprometer una postura epistemológica de corte empirista o positivista, pero respondiendo a inquietudes ontológicas de perspectivas posestructuralistas (Wendt, 1999) que enfatizan el carácter subjetivo e intersubjetivo de la realidad social (Kitchen, 2010).

La estructura básica de este escrito se divide en cuatro grandes segmentos y subtemas. En primer lugar, se proporcionará un panorama conceptual

de lo que se puede entender por política exterior y por estrategia. En segunda instancia, se abordará la propuesta analítica del RNC. En tercera medida, se delinearán los aspectos generales de la política exterior de Venezuela a la luz de los elementos que realza el RNC. Como último punto, se evaluará la posibilidad de la emergencia de un conflicto bélico entre Colombia y Venezuela a partir de algunos de los factores e hipótesis que se pueden derivar del RNC.

► **Conceptualización de la política exterior y la estrategia dentro de los fenómenos internacionales**

La política exterior representa un objeto de estudio que con dificultad puede simplificarse teóricamente, pues existe el riesgo de incurrir en sesgos analíticos que hacen que todo esfuerzo de explicación deje a oscuras muchos elementos significativos de interés causal. Su naturaleza es inherentemente compleja. Es intrínsecamente *multidimensional*, ya que se deriva de la intersección entre varios campos de interacción humana (por ejemplo, económico, político, social, militar y cultural). En muchas situaciones, puede ser *multinivel*, dado que fluye entre diversas capas de la política interna y de la política internacional.

No solamente se trata de verificar la presencia de los planos doméstico e internacional en la elaboración de dicha actividad social, que le otorgan su característica intermística (Pastrana y Vera, 2014). Los niveles de análisis pueden sofisticarse tanto como sea posible identificar jurisdicciones o estratos de autoridad política por debajo (lo subnacional), por encima (lo supranacional), entre Estados (lo interestatal) e incluso a través del Estado (lo transnacional), siempre que se pueda comprobar que dirigen de algún modo la producción y el desarrollo de esa política exterior, tal como operan las teorías de la gobernanza multinivel (Marks y Hooghe, 2003). Empero, muchos eligen sintetizar todos los niveles en individual, doméstico e internacional (Lantis y Beasley, 24 de mayo de 2017).

También es un fenómeno *multifactorial* o de *causación multivariable*, porque sociológicamente involucra variables, estructuras, actores y procesos de diversa índole, cualitativos y cuantitativos (Smith, 2011), aunque existe primacía de la autoridad y la racionalidad que se derivan de la forma concreta de organización de un Estado, de sus fines, valores y medios. Por eso es una política de competencia exclusiva –y muchas veces excluyente– del Estado,

como un tipo específico de comunidad política entre muchas otras formas de organización social, representada “unitariamente” de forma simbólica por sus responsables principales o agentes, también entendidos como tomadores de decisión o unidades de decisión (Hermann, M., 2001, pp. 48-49).

El plano de lo simbólico es importante porque refleja que, a pesar de las individualidades, se busca una racionalidad colectiva en la cual principios amparados en la ley, como la representatividad política, la jerarquía institucional y la definición de las competencias (Hermann, M., 2001), pretenden contribuir a resolver los conflictos domésticos de intereses y valores, fomentar el consenso más amplio posible, agregar preferencias en una sola agenda (Beasley *et al.*, 2001, p. 221) y moldear aquello que debería entenderse como el “interés nacional”, que se presume parte de los lineamientos básicos de la política exterior de cualquier país. La legitimidad y la participación ciudadanas pueden estar o no en el centro de la elaboración de esa política exterior, dependiendo de factores como el tipo de régimen político o la forma de gobierno y la cultura política. Pero aún en controversia con esos ideales democráticos, los agentes del Estado adoptan posturas y acciones exteriores en nombre de su país para lidiar con los actores, estructuras y presiones del entorno más amplio o sociedad internacional.

La sociedad internacional es el medio social o elemento de las relaciones internacionales (espacio construido entre Naciones, Estados, grupos/organizaciones e individuos) y el sistema internacional es el producto del predominio, en un momento determinado, de un cierto tipo de actores y estructuras, de la extensión geográfica, el tipo, la frecuencia y la intensidad de sus interacciones, de ciertas reglas de juego o restricciones que trascienden las fronteras y de las condiciones que posibilitan o restringen tanto el cambio en la situación general o *statu quo* sistémico, como el cambio en la situación particular de cada jugador. Barbé (1995) entiende al sistema internacional como un objeto constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura), dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a reglas determinadas.

Así, puede concebirse que el sistema internacional sea tanto un producto de la interacción entre los actores y estructuras que le dan vida (un *output*), como una fuente de estímulos frente a la cual reaccionan y se posicionan los diversos actores internacionales (un *input*). En este sentido, las políticas exteriores contribuyen a moldear ese sistema internacional en medio de la acción externa de otros actores, pero todas ellas también son en parte moldeadas por ese sistema. El sistema internacional en singular aparece solamente con

los procesos asociados a la globalización de las tecnologías de la información y la comunicación (siglos XX-XXI) y la expansión mundial del capitalismo (siglo XVII en adelante), cuando cumplió un rol central la interacción entre las principales potencias en todos o casi todos los puntos geográficos del planeta en aras de la expansión territorial, la exploración marítima y la colonización (Sachs, 1999). Antes de eso, los sistemas internacionales coincidían con las fronteras de los órdenes geopolíticos regionales y subregionales y no se fundían entre sí, por el alcance geográfico limitado que tenían unidades políticas como los imperios clásicos y los reinos (Viotti y Kauppi, 2013).

No debe entonces confundirse al sistema internacional con la sociedad internacional. Viotti y Kauppi (2013) entienden la sociedad (civil) global como un espacio o una malla social en donde individuos y organizaciones estatales y no estatales agregan sus intereses dentro o fuera de Estados particulares, pero operan más allá de las fronteras estatales, y contemporáneamente, han venido incidiendo en la aparición de un *Rule of Law*, o marco legal internacional incipiente, y unas redes de acción colectiva, para intentar resolver mancomunadamente un sinnúmero de problemas comunes. Como consecuencia, se entiende que la forma particular y la estructura de poder que identifican al sistema internacional pueden operar a favor o en detrimento del fortalecimiento normativo y de la democratización de esa sociedad global emergente, impulsando o frenando la formación de arquitecturas de cooperación hacia la gobernanza regional y global. Se habla de gobernanza y no de gobierno regional o global por la cualidad anárquica del sistema internacional (Serbin, 2018; Barbé, 1995).

Si bien el sistema internacional tiene una(s) jerarquía(s) de actores y múltiples centros de decisión política, económica y militar en medio de la existencia de unas zonas periféricas (Barbé, 1995), a diferencia de los sistemas políticos que dan vida a los Estados, en este no hay una forma de dominación que pueda reclamar el control del espacio físico ni un centro de jurisdicción político-administrativa. Esta es la condición anárquica y los pensadores del realismo político desde Thomas Hobbes (siglo XVII) la entienden como la ausencia de una autoridad política central o global que pueda imponerse sobre los Estados (y demás actores internacionales), de modo tal que nadie logra imponer la paz entre las diversas unidades/comunidades políticas y los Estados logran retener sus derechos soberanos (Viotti y Kauppi, 2013), incluyendo los de control territorial y poblacional y el de declarar la guerra.

Así las cosas, la política exterior se convierte en el instrumento principal y la caja de herramientas de los Estados para interactuar con los diversos

actores y estructuras del sistema internacional, si bien su eje sigue siendo el plano de las relaciones interestatales. Barbé (1995) recupera de la tradición realista el argumento de que una de las principales motivaciones de los Estados (y otros actores) al hacer política exterior es mantener o elevar su *poder estructural* o la capacidad de establecer, conservar o alterar las reglas de juego en un nivel determinado de la política internacional (subregional, regional, global), a partir del uso de los recursos de poder tangible (recursos materiales) e intangible (la moral, el liderazgo, la legitimidad, el prestigio o la credibilidad) que tengan a su disposición. Ese es el poder potencial y tradicionalmente da lugar a la noción de “potencia”, que permite analizar la participación en el control sobre los recursos por parte de los Estados, e incluso jerarquizarlos o estratificarlos según esa magnitud y según el alcance geográfico de su acción exterior.

El poder potencial puede entenderse como control sobre los recursos, pero también como control, o al menos influencia, sobre los resultados de la acción de otros Estados y actores y de los eventos. En la dimensión doméstica, para los Estados significa adquirir la capacidad de aislarse, guardarse de o regular toda fuente externa de influjo o coerción sobre su proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, que puede asociarse a su grado de autonomía en el sistema internacional (Griffiths y O’Callaghan, 2002). En la dimensión externa, implica la habilidad para controlar u orientar la conducta de otros, sobre todo logrando la conformidad o el compromiso de ellos en concordancia con los valores o intereses del primer actor, de modo tal que el sujeto A consigue que el sujeto B “haga equis cosa” o “no haga equis cosa” y donde no necesariamente el sujeto A necesita ejercer activamente esa fuente de poder, porque basta que de manera implícita o inconsciente el sujeto B se sitúe en la conducta deseada (p. 253).

Sin embargo, el poder también es relacional o relativo y debe diferenciarse del estructural. El *poder estructural* confiere la capacidad de decidir cómo deben hacerse las cosas, de moldear el marco de las relaciones entre los Estados y los demás actores, mientras el *poder relativo* se refiere a la capacidad de los jugadores para determinar la estructura general y la naturaleza de esa relación con los otros (Griffiths y O’Callaghan, 2002). Para apreciar mejor su efecto, se habla de cuatro tipos generales de estructuras relacionales en el sistema internacional: a) la estructura del conocimiento, donde algunos tienen más capacidad para influir en las ideas de los demás; b) la estructura financiera, mediante la que algunos restringen o conceden el acceso a préstamos; c) la estructura de la producción, donde algunos determinan el

equilibrio del juego entre productores y consumidores; y d) la estructura de la seguridad, que les permite a algunos definir la agenda en términos de a quién se protege (objeto), de qué se protege (amenaza) y cómo se protege (medios).

Figura 1. Relación entre poder y cambio estructural del sistema



Fuente: elaboración propia.

El balance entre poder estructural y poder relacional permite identificar cuáles de los Estados pueden considerarse creadores de reglas (*Rule Makers*) y cuáles, tomadores de reglas (*Rule Takers*), en un nivel determinado de análisis político (Hamilton y Pelkmans, 2015). En síntesis, la política exterior procura dotarse del suficiente control sobre recursos y del poder relacional necesario para beneficiarse de las estructuras sociales que dan forma al sistema internacional. Aunque, por supuesto, los líderes de gobierno siempre tienen la posibilidad de minimizar o no formular la política exterior, lo que conduce a sus países hacia la automarginación, el ensimismamiento y el aislamiento voluntario o “estratégico” (Viotti y Kauppi, 2013, p. 86).

Aquí tampoco deben confundirse el *aislacionismo* o no hacer política exterior², el *unilateralismo* o política exterior egoísta o poco cooperativa (Malone y Khong, 2003), el *excepcionalismo* o creencia en valores o rasgos distintivos e irrepetibles frente a otras sociedades (Tyrrell, 1991) y el *ostracismo*³ internacional o resultado coercitivo producido por el acuerdo de varios Estados y actores para encerrar, presionar o aislar socialmente a quienes consideran hostiles o antisistémicos.

² La *Enciclopedia Británica* (s. f.a) lo define así: “national policy of avoiding political or economic entanglements with other countries”.

³ Era una práctica sancionatoria de los griegos y la *Enciclopedia Británica* (s. f.b) la define así: “political practice in ancient Athens whereby a prominent citizen who threatened the stability of the state could be banished without bringing any charge against him”.

Se ha argumentado anteriormente sobre la complejidad y los propósitos de la política exterior, pero aún no se ha ofrecido una definición precisa. Como otros objetos de las relaciones internacionales, para este abundan las propuestas de conceptualización y se carece de un pleno consenso académico. Unas definiciones privilegian sus elementos cognitivos, otras realzan los aspectos operativos o procedimentales, mientras algunas más resaltan los aspectos intersubjetivos o interagenciales. Charles Hermann (1972) fue uno de los pioneros en el campo del *Foreign Policy Analysis* y la concibe como el conjunto de decisiones discretas y oficiales tomadas por los líderes autoritativos (o autorizados) del gobierno de una Nación o, en general, por los agentes que él mismo designa para influir en la conducta de los actores internacionales o externos a su propio sistema político. Para este autor, la política exterior también es el resultado de las percepciones de los tomadores de decisión acerca de problemas presentes o futuros en las relaciones entre su Nación y el entorno internacional (humano y no humano), incluyendo las posibles consecuencias de sus acciones previas de política exterior.

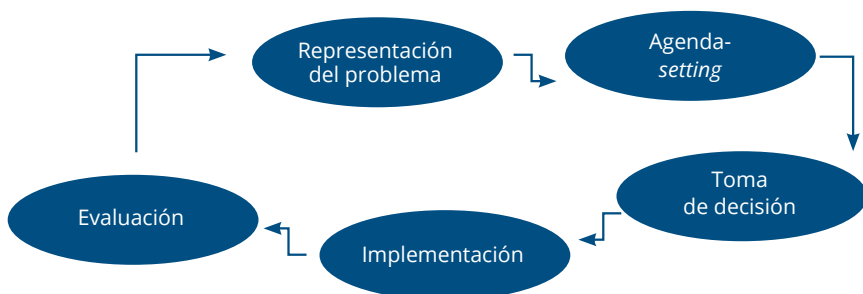
Como fenómeno contingente o dependiente del momento particular que envuelve a los tomadores de decisión, Margaret Hermann (2001) añade que la política exterior es una secuencia de decisiones y participaciones fluctuantes, de transacciones, no un momento estático, que se desata a partir del reconocimiento de la existencia de un problema, entendido como una discrepancia percibida entre las condiciones del presente y lo que se desea. En su modelo, el problema da lugar a una oportunidad u ocasión para tomar una decisión, luego se va configurando una dinámica de actores interesados en intervenir en el proceso dependiendo de su interés, de su poder económico, político, militar o moral, y posteriormente, de acuerdo con esa estructura intersubjetiva que se forma (un líder predominante, un grupo o una coalición de actores), se adopta una opción que puede variar en términos de su representatividad, de la cantidad de recursos y agentes que logra comprometer en la implementación y del tipo de instrumentos que se privilegiarán (económicos, diplomáticos, militares o mixtos).

A su vez, Vargas-Alzate (2014) prefiere equiparar la política exterior con la planificación de una estrategia de “búsqueda en el exterior, de aquellos elementos necesarios y útiles para el logro de objetivos previamente diseñados y establecidos en la política pública doméstica”, planificación que debe conjugar prioridades, principios y valores (p. 192). Además, la comprende como el resultado de varias etapas formales y sucesivas, siguiendo el molde que entiende a las políticas públicas como productos gubernamentales derivados de un ciclo

sistémico de insumos o estímulos, formulación, ejecución, evaluación y ajuste de las políticas, y donde los actores no gubernamentales domésticos y externos juegan un papel diferenciado dependiendo de la fase que se considere. Apoyándose en Baumann y Stengel (2013), en su trabajo de 2014, este académico enumera cinco etapas de la política exterior:

1. *Representación del problema*: la construcción social y discusión de la cuestión que amerita una solución, cuando además de los agentes del gobierno, pueden intervenir expertos y asesores.
2. *Confección de la agenda*: también conocido como el proceso de *agenda-setting*, etapa en la que el gobierno debe delimitar los problemas principales y asignar un orden de prioridades de intervención, sobre lo que habitualmente los medios masivos de comunicación y los grupos organizados de la sociedad civil intentan influir.
3. *Toma de decisión*: el momento de diseñar opciones y seleccionar la más factible o conveniente, cuando los agentes gubernamentales tienen prelación, pero también tratan de insertarse otros actores domésticos y/o internacionales. Margaret Hermann (2001) advierte que deben ser no solamente consultivos sino capaces de modificar o condicionar las posturas del gobierno.
4. *Implementación*: momento(s) cuando las agencias de gobierno, las fuerzas armadas y los diplomáticos ejecutan esas decisiones/políticas públicas y cuando suelen participar otros gobiernos, ONG y compañías privadas.
5. *Evaluación*: momento(s) cuando el propio gobierno, otras agencias del Estado y a veces expertos externos o académicos, ponderan los resultados y hacen recomendaciones.

Figura 2. Ciclo de la política exterior



Fuente: elaboración propia con base en Vargas-Alzate (2014).

Constitutivamente, la política exterior es el producto de la convergencia, muchas veces aleatoria o desordenada, de diversos elementos que son fijados en medio de las interacciones de los tomadores de decisión. Contiene objetivos o metas (fines), recursos e instrumentos (medios), lineamientos y valores (principios) y prioridades temáticas y/o geográficas. Estos insumos para definir una agenda y estrategias de acción se formulan en un contexto doméstico más amplio, en el que los tomadores de decisión deben aprender a moverse en medio de los plazos disponibles, el peso de la tradición o la historia, las presiones presupuestales, la flexibilidad o rigidez institucional para innovar o improvisar, la cultura burocrática dominante, las expectativas de comportamiento o ganancia de la sociedad nacional y sus diversos actores y, a veces, los cálculos electorales de esos decisores si los resultados de esa política pueden afectar la permanencia o rotación de sus cargos en el Estado. Deben además lidiar con las expectativas, presiones y restricciones internacionales que surjan en el camino.

Esa misma complejidad y oscilación o no linealidad de las etapas hacen que muy frecuentemente falle la planeación y que se impongan las urgencias, se modifiquen las opciones sobre la marcha, se revisen y aborten decisiones, se enfrenten situaciones imprevistas en el trámite burocrático o legal, se evidencien contradicciones o desautorizaciones y hasta se adopten políticas que al final no satisfagan a ninguna de las partes interesadas u *outputs* de *deadlock* (callejón sin salida) (Hermann, C. *et al.*, 2001). Cuando los procedimientos burocráticos y las normas de elección no están bien establecidos o institucionalizados, cuando se diluye totalmente la autoridad gubernamental y no se aplican criterios para zanjar de manera positiva las discordias en el cúmulo de tomadores de decisión, se genera un escenario de anarquía e inestabilidad que enfrentará al líder predominante y a todos los actores estatales y no estatales que intenten imponer su autoridad o influencia, aún si nominalmente la ley empodera al jefe de Estado y/o gobierno como principal responsable (Hermann, M., 2001).

Lo anterior riñe parcialmente con la idea, muy defendida por quienes se adhieren a una definición racionalista y procedimental de la política exterior, de que esta política debe salir de la reactividad y del subgrupismo para operar dentro de una lógica preestablecida y acorde con los legítimos o verdaderos intereses nacionales, algo que rara vez todos comprenden igual (Nuechterlein, 1976). El realismo político y los estudios militares y de seguridad tradicionales nutren esta perspectiva (Morgenthau, 2006; Burchill, 2005; Sutch y Elias, 2007, citados en Manan, 2015, p. 177) y prácticamente insertan

la política exterior en o la equiparan con lo que se ha entendido como “estrategia” o “gran estrategia”.

De acuerdo con Thomaz Guedes da Costa (2010), el concepto de gran estrategia o *Grand Strategy* es la construcción de la forma como un actor define y pone en acción unos objetivos centrales, organizados y duraderos en el sistema internacional y donde la posibilidad del uso de la fuerza en varias maneras penetra sus cálculos. Para Gaddis (2009), uno de los principales propósitos de la gran estrategia es disminuir la posibilidad de ser “acorralado”, es decir, de encontrarse con un espectro reducido de opciones geopolíticas. Su propia definición como experto es que ambas palabras se refieren a la relación calculada entre medios y fines de largo plazo, aclarando que, aunque su acepción se deriva primordialmente de los estudios militares, es aplicable a cualquier campo de interacción humana (p. 7). Así pues, referirse a “gran estrategia” significa tanto una disciplina como un punto de vista que enfatiza la perspectiva sistémica o ecológica, la cual permite discriminar y relacionar distintas partes de un problema sin perder de vista “el todo” (p. 9). A partir de una óptica adaptativa a las circunstancias, quienes formulan gran estrategia deben contar con un relevante *stock* de teorías que pueden aplicar o desechar, puesto que estas también constituyen tan solo medios o guías.

Para Brands (2012), no hay una definición universalmente aceptada de lo que es gran estrategia, si bien reconoce que la literatura militar se popularizó ampliamente, definiéndola como la sincronización de los medios y los fines (bélicos) en el nivel más alto de política nacional. En medio de otros significados que la integran a campos diferentes al de la guerra, el autor sugiere pensarla como la teoría particular o lógica que enlaza los intereses más altos de un país con sus interacciones diarias con el mundo. Es decir, no está orientada simplemente por el pragmatismo, la urgencia o la necesidad, puesto que responde a una idea o noción general, pero coherente y estructurada, de los estadistas en cuanto a qué propósito debe cumplir su Nación en las relaciones internacionales, involucrando en ella los intereses nacionales más esenciales, las principales amenazas a su cumplimiento y la magnitud real de los medios con los que cuenta.

La gran estrategia articula entonces: a) intereses claves, b) amenazas, c) recursos y d) instrumentos (sobre todo políticas públicas), pero responde a ocho características importantes (Brands, 2012):

1. *No es la política exterior en sí* (la suma de todas las interacciones diplomáticas, económicas y militares que sostiene un gobierno con los actores externos), pero es la lógica conceptual que intenta armonizar todos los instrumentos, de tal forma que brinden beneficios para los intereses vitales de la Nación.
2. Intenta proveer un enlace entre acciones de corto plazo y metas o fines de mediano y largo plazo (es decir, una visión).
3. Ofrece una forma de ajustar proporcionalmente los medios a los fines, estimando todos los factores de poder nacional (sean materiales, como los recursos económicos y militares, o intangibles, como los valores, que pueden ser políticos, económicos o culturales) para evitar los extremos del “sobrecalentamiento” o derroche de recursos y de poner en riesgo intereses vitales.
4. Aunque se funde en un principio o una doctrina rectora, es también un proceso en sí misma, de modo que puede evolucionar o cambiar según las circunstancias. Un ejemplo mencionado por Brands es la doctrina estadounidense de la contención del avance comunista, que no constituyó simplemente una acción o estrategia, sino que representó un conglomerado complejo de disposiciones y subestrategias (este autor las considera incluso grandes estrategias complementarias) permanentemente revisadas y ajustadas.
5. Está diseñada para operar tanto en tiempo de guerra como de paz, por lo que sigue ligando racionalmente intereses de largo plazo, políticas de mediano y corto plazo y recursos disponibles, aunque las amenazas no sean tan acuciantes.
6. Puede estar formulada de manera formal/oficial y explícita/pública, pero no necesariamente así, puesto que cuando los líderes, en nombre de la ideología o de sus análisis, seleccionan o priorizan entre objetivos (temáticos, geográficos) e instrumentos, construyen de facto su gran estrategia.
7. Es esencial para el gobierno efectivo del Estado.
8. Es muy exigente para llevarse siempre a cabo de forma exitosa.

Figura 3. Niveles de planeación de la estrategia



Fuente: elaboración propia.

El problema es que, en últimas, los estrategas se enfocan más en lo que debería ser la política exterior (postura normativa) que en lo que frecuentemente es. Ello no implica que los análisis y prospectivas de los estudios estratégicos no aporten argumentos importantes para formularla e implementarla. Asimismo, esta falta aparente de estructuralidad y su complejidad real no deberían conducir a conclusiones pesimistas, como que no se pueden desarrollar rigurosamente teorías de política exterior y menos con pretensiones predictivas o probabilísticas, que las políticas exteriores no son comparables o son puramente contextuales o que entrañan un fenómeno puramente subjetivo.

Tempranamente, James Rosenau (1994) advirtió que la conclusión de que la política exterior es producto de la combinación de factores múltiples, tanto externos como internos, no exime al investigador de aclarar cómo se relacionan esos factores, en qué circunstancias se enlazan unos a otros, cuáles variables tienen más influencia y cómo determinan cada tipo de resultado. Muchos autores del *Foreign Policy Analysis*, si bien han tomado distancia frente a las teorías abstractas y holísticas de las relaciones internacionales –por ejemplo, del realismo–, siguen buscando explicar y predecir la política exterior a partir del énfasis en la agencia humana (Hudson y Vore, 1995). Margaret Hermann (2001) enfatizó la necesidad de integrar empíricamente esos numerosos factores domésticos e internacionales, pero insistiendo en que todas esas influencias son indefectiblemente canalizadas, moderadas o reducidas por el aparato gubernamental y que el proceso de toma de decisión no tiene un efecto automático o directo sobre la implementación de la política exterior.

El realismo neoclásico (RNC), como se argumentará a continuación, es una propuesta teórica que permite manejar y reducir la complejidad causal para explicar y prever resultados de política exterior, pero reconociendo el papel mediador de esos factores cognitivos, gubernamentales e institucionales característicos del proceso de *Foreign Policy Making*. Es una de las teorías de relaciones internacionales que más se aproximan a las inquietudes y los supuestos del *Foreign Policy Analysis*, si bien preservando muchos de los elementos esenciales del realismo.

► El realismo neoclásico: entre el realismo clásico, el estructuralismo sistémico y el pluralismo analítico

El realismo es una tradición de pensamiento en relaciones internacionales que surge a mediados del siglo XX en la academia anglosajona como reacción intelectual frente al idealismo liberal, la cual pretende entender el mundo tal cual es y no como debería ser (Viotti y Kauppi, 2013). Para esta corriente, los Estados se perciben entre sí como rivales potenciales y tienden al conflicto en ausencia de una autoridad política superior, una lógica que escritores contemporáneos como Hans J. Morgenthau o Kenneth Waltz derivan del trabajo de filósofos e historiadores, como el estratega militar chino Sun Tzu (545-470 a. C.), el ateniense Tucídides (460-395 a. C.), el florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527 d. C.) y el inglés Thomas Hobbes (1588-1679 d. C.) (Chernoff, 2007, p. 46).

Existe una diversidad de formulaciones teóricas en el realismo que impiden hablar de uniformidad analítica, pero se fundamenta en unas suposiciones básicas sobre la política que le brindan un marco de identidad. Antunes y Camisã (2017) señalan cuatro supuestos compartidos por tales formulaciones teóricas:

1. El Estado es el actor principal de las relaciones internacionales por su poder, aunque también influyen los individuos y las organizaciones.
2. El Estado se comporta como un actor unitario cuando persigue sus intereses nacionales, sobre todo en tiempos de amenaza o guerra, de modo que las diversas voces domésticas se convierten en una sola.
3. Los tomadores de decisión son actores racionales porque independientemente de sus posturas ideológicas buscan garantizar la supervivencia del Estado o reducir su vulnerabilidad.

4. Los Estados velan por su propia seguridad en ausencia de una autoridad central internacional.

En lo que concierne al concepto de *interés nacional*, los autores realistas estiman que el Estado tiene un arreglo más o menos fijo de preferencias y objetivos, porque estos no suelen cambiar aunque varíe el sistema internacional, ya que la identidad esencial del Estado es adquirir poder o evitar que sus rivales lo adquieran en un mundo de recursos escasos y/o finitos (Chernoff, 2007). Se asume así que todos los Estados definen sus intereses de forma estratégica en relación con las posibilidades de perder o ganar poder frente a los otros, lo que da como resultado aquello denominado por la ciencia política un “juego de suma cero” o escenario en el que la cantidad de poder disponible en todo el sistema es calculable y determinada, donde la proporción que cada uno posee define sus opciones de política exterior y donde el incremento de poder de uno(s) necesariamente da como resultado la pérdida de poder de otro(s).

Dentro de ese mismo juego, se integran otros dos conceptos: balanceo y balance de poder. El balanceo se refiere al conjunto de estrategias que los Estados pueden usar para elevar su poder y/o disminuir el de sus rivales cuando perciben una desventaja relativa, la cual enfrentan recurriendo a uno o varios de los siguientes mecanismos: a) aumentar sus propias capacidades nacionales, b) imitar las políticas domésticas o exteriores “exitosas” de las potencias más fuertes, y c) realizar alianzas para agregar capacidades y elevar el efecto de disuasión sobre el potencial agresor (Wohlforth *et al.*, 2007, p. 157). El equilibrio de poder, por otro lado, es al mismo tiempo un concepto, una teoría del realismo y un subproducto de la interacción estratégica de los Estados en un nivel determinado de la política internacional (global, regional o subregional). La teoría del *Balance of Power* es una situación en la que se produce un equilibrio relativo entre potencias y se reduce al mínimo la probabilidad de que una de ellas logre una ventaja tan grande como para amenazar la autonomía y la seguridad de las demás, básicamente porque las potencias en inferioridad optan por formar coaliciones que perduran mientras sea necesario contrapesar al que sobresale y, de ser inevitable, recurren a la guerra (Antunes y Camisã, 2017).

Ese razonamiento competitivo funda el concepto de “dilema de seguridad”, que describe la siguiente situación: si un Estado A no aumenta sus medios para alcanzar un mayor grado de seguridad, se hace más proclive a un ataque, pero si lo hace, puede ser percibido por otro Estado B (o sus decisores) como preparándose para la agresión, lo que es a su vez contestado por B

a través de medidas de seguridad adicionales que terminan conduciéndolos a ambos (o a más unidades) a una “espiral armamentista” (Butterfield, 1951, y Herz, 1951, citados por Diez, Costa y Bode, 2011, p. 205) o ciclo ascendente de políticas de equipamiento/fortalecimiento militar simultáneas. Y entre más destructivas sean las armas que adquieren en su competencia, más inseguridad generan en el sistema.

Aunque el realismo acepta que los Estados pueden perseguir objetivos distintos a la maximización de su poder y el mejoramiento de su seguridad individual, se consideran secundarios o complementarios. El realismo no es una perspectiva que estima que las relaciones internacionales sean de conflicto puro, ya que reconoce el papel que tiene la cooperación para encauzar la diplomacia o estabilizar el sistema, sea mediante alianzas, tratados y/u organizaciones internacionales, pero entiende esa cooperación de forma esencialmente instrumental (satisfacción de intereses propios). Parte de la explicación está en que, para el realismo, los tomadores de decisión priorizan las ventajas relativas sobre las ventajas absolutas en las oportunidades de cooperación, es decir, evalúan primero lo que pueden ganar frente a sus propios aliados al cooperar que lo que en conjunto pueden ganar ambos o frente a terceros actores (Chernoff, 2007). Un ejemplo puede ser un gobierno que decide terminar o renegociar sus tratados comerciales con otros países, porque evalúa matemáticamente que les vende menos de lo que les compra en valor monetario (déficit comercial) en un sector específico, en lugar de ponderar cuánto se incrementaron sus ventas individuales o de ambos socios o cuánto han estimulado el crecimiento económico en comparación con una situación sin tratado comercial.

La volatilidad o conflictividad del sistema internacional y los subsistemas regionales no es igual para todos los realistas. En el seno del realismo se han formulado dos teorías complementarias que desafían la lógica causal de la teoría del balance de poder y presumen que los Estados se contrapesan y enfrentan menos frecuentemente de lo que esta propone, aunque persigan su propia seguridad. Por una parte, se halla la teoría de la transición de poder o *Power Transition Theory*, que ostenta la evidencia empírica más sólida. Esta predice que las guerras son más probables cuando la distribución de poder es más paritaria entre beligerantes potenciales (Organski y Kluger, 1980, en Lemke, 2010). Esto sucede porque Estados que son muy equivalentes en capacidades no tienen mucha certidumbre acerca de si perderían una eventual guerra entre ellos. Es decir, simultáneamente, ambos tienden a creer que tienen una alta posibilidad de vencer al otro. Y al contrario, cuando una unidad tiene mucha asimetría favorable frente a otra, se estima que la potencia (o

alianza) más fuerte tenderá a disuadir a la débil, lo cual hace de la guerra algo poco probable.

En su trabajo de 2010, Lemke comparaba pares de Estados dentro de una misma zona a través de métodos estadísticos para comprobar la influencia de la diferencia de capacidades sobre su conducta. Llegó a una conclusión: dos Estados muy semejantes en poder y con proximidad geográfica tienen más probabilidad de enfrentarse, sobre todo si hacen evaluaciones dispares sobre el *statu quo*. A nivel regional, su hipótesis es: entre más desigual es la distribución de poder dentro de una región y más alto el porcentaje de concentración de poder ostentado por el Estado más fuerte (denominado por esta razón la “potencia regional”), menos probable será que haya guerra interestatal dentro de esa zona, lo cual además incide en la disminución de la conflictividad entre unidades menores (p. 32).

Esto es significativo cuando se aprecia que a pesar de una relativa similitud en las capacidades materiales comparadas de Colombia y Venezuela y total contigüidad geográfica, aparte de múltiples fricciones entre gobiernos y una disputa limítrofe sin resolver, la distancia que los separa de las capacidades de Brasil como potencia regional suramericana y candidato a hegemon regional es considerable, además del lógico interés de los brasileños por evitar todo conflicto militar interestatal en sus linderos.

En la literatura de la teoría del balance de poder, el término *hegemonía* suele referirse a una situación en la que una potencia ha adquirido suficientes capacidades para predominar sobre las demás (Wohlforth *et al.*, 2007). Sin embargo, esta disuasión benévola puede ser puesta en entredicho si: a) la penetración regional de una potencia del nivel global detona o facilita esa confrontación entre potencias no hegemónicas de una misma región y/o b) la potencia regional tiene intereses directos para apoyar a una de las partes en conflicto y deja de comportarse como actor neutral, imparcial o *regional stabilizer*. La primera objeción a la regla de disuasión asimétrica regional remite al interrogante de si Estados Unidos estaría dispuesto a respaldar a Colombia en una guerra contra Venezuela y/o si los principales socios extrarregionales de Venezuela (China y Rusia) apoyarían a Caracas en una declaración de guerra contra su vecino andino. La segunda objeción eleva la pregunta de si en Brasil podría emerger un gobierno no solamente sesgado hacia una de las partes, sino además inclinado hacia la acción militar.

La segunda teoría realista que cuestiona la del balance de poder es la de *estabilidad hegemónica* (Kindleberger, 1974, Keohane, 1980 y Snidal, 1985,

en Lemke, 2010). Esta teoría apunta a que las instituciones (internacionales) que permiten a los Estados cooperar entre sí son más viables de crearse y mantenerse cuando hay Estados desproporcionadamente poderosos entre las unidades interesadas. Las instituciones son costosas, por lo que normalmente los potenciales participantes desean beneficiarse, pero prefieren que sean otros los que incurran en los gastos. Así entonces, esta formulación del realismo se acerca al institucionalismo liberal, pero bajo el entendido de que la presencia de hegemones o países materialmente muy superiores es lo que facilita la creación de normas, organizaciones y bienes públicos internacionales en los niveles global y regional.

Esta mirada también es ilustrativa para entender la política en la región suramericana actualmente. Aunque Brasil cuenta con una importante asimetría material favorable como producto de su tamaño territorial, demográfico, económico y militar y ha sido epicentro ideológico de arquitecturas como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), se encuentra con una vecindad muchas veces reacia a su liderazgo, donde algunos países esperan que asuma más responsabilidades económicas en materia de cooperación e integración regional, pero al mismo tiempo privilegian sus propios intereses ideológicos, económicos y de seguridad e incluso relaciones preferentes con potencias externas de mayor estatus, como EE. UU. Además, el declive reciente de su poderío económico y de su prestigio internacional producto de fenómenos como la recesión, la inestabilidad política interna y los escándalos de corrupción, opera debilitando su posición como hegemon regional y sobre todo resta impulso a los organismos, alianzas y foros regionales que ha promovido. La conexión que este argumento podría tener con la múltiple crisis que atraviesa Venezuela es la disminución de alternativas regionales para mitigarla, sea por cooperación o presión directa de Brasil o por medio de esas estructuras diplomáticas que ha intentado liderar. La región suramericana tiene a Brasil como aspirante material a la hegemonía, pero hay dos condiciones adicionales de la estabilidad hegemónica que difícilmente cumple: una alta capacidad administrativa para consolidar el orden en su esfera de influencia geopolítica y la preservación de un sistema regional cerrado (Wohlforth *et al.*, 2007), que logre ser tan inmune como sea posible a las intervenciones de potencias externas (Estados Unidos, China, Rusia y potencias europeas).

Ahora bien, además de las variaciones teóricas mencionadas, dentro del realismo se han identificado dos tendencias principales: el *realismo clásico* y el *neorrealismo* o *realismo estructural*. Y dentro del neorrealismo, surge a su

vez un cisma entre quienes ven una proclividad del Estado puramente *defensiva* en su búsqueda de poder y los que creen ver evidencias de conductas más *ofensivas*. Estas distinciones son importantes para apreciar mejor la propuesta que representa el RNC.

El *realismo clásico* enfatiza la condición competitiva y conflictiva de la naturaleza humana, de la cual extrae los principios que explican las dinámicas internacionales, además de la ausencia de una autoridad sobre los Estados. Considera igualmente que los tomadores de decisión buscan las maximizaciones de poder más estables o prudentes, y que las ideas y la cultura tienen un efecto profundo en la conducta estratégica de los Estados (Kitchen, 2010). La prudencia, la acomodación en nombre de la paz, la confianza en la retórica o la diplomacia de la persuasión, el liderazgo con sabiduría, la formación educativa y moral de la Nación, el logro de la legitimidad, el concepto de justicia que se tiene y la capacidad de convocar o movilizar a otras mentes, son parte de ese acervo de ideas y factores causales de los autores del realismo clásico (por ejemplo, Morgenthau, Carr y Kissinger), que permiten entender el papel de los líderes en la política exterior y que hay fuentes no materiales de poder. Sin embargo, muchos realistas plasmaron su desconfianza en el papel de las utopías o las ideologías que ignoraran la lucha internacional por el poder material o que ocultaran, bajo un manto de aparente legitimidad moral, la búsqueda personal del poder y la gloria por parte de los gobernantes.

El *neorrealismo* persiguió la reducción de las variables para identificar una lógica común en el sistema internacional y en la conducta de los Estados, sus trayéndose prácticamente de las explicaciones basadas en los rasgos humanos o las condiciones domésticas de los países. En particular, Kenneth Waltz (1979, en Chernoff, 2007) propuso tres conceptos articulados para entender la formación de una estructura política en los sistemas internacionales: a) el principio ordenador de las unidades políticas, que en el caso de los sistemas políticos domésticos es una jerarquía clara o línea de mando, pero en los sistemas internacionales es la anarquía; b) la función de las unidades, que en los sistemas domésticos coincide con el propósito diferenciado de los órganos de poder o las agencias del Estado, dependiendo del tipo de forma de gobierno, pero en los sistemas internacionales se refiere a los Estados como unidades que se presume buscan lo mismo (sobrevivir y maximizar su poder); y finalmente, c) la distribución de capacidades materiales entre las unidades, que señala cuáles son las potencias principales o grandes potencias y cuál es la polaridad de los sistemas internacionales según su número (unipolar, bipolar, tripolar, multipolar). En otras palabras, este estructuralismo

reside en que los factores sistémicos (anarquía, lucha por el poder y repartición de las capacidades materiales) son suficientes para explicar la conducta exterior de los Estados.

En lo tocante a la división dentro de los neorrealistas, Rose (1998) explica que los autores “ofensivos” asumen que un sistema internacional anárquico induce una escasez en la provisión de seguridad y obliga a los Estados a solventarla por sí mismos mediante la maximización de sus ventajas comparativas. Esta predisposición los lleva a inferir: a) que los Estados se hacen proclives al conflicto entre sí, b) que las motivaciones que los indujeron a adoptar posiciones netamente defensivas los pueden conducir a adoptar posiciones agresivas y c) que las presiones del sistema internacional son tan fuertes que independientemente de las configuraciones domésticas, todos los Estados terminan buscando mantener o mejorar su posición.

Por otro lado, los neorrealistas “defensivos” asumen que un sistema internacional anárquico no induce la escasez de provisión de seguridad sino justo lo opuesto, con múltiples opciones para autoprotegerse. El aprendizaje y la experiencia permitirían a los Estados discernir mejor los riesgos de elevar su poder y responder solamente ante aquellas amenazas externas creíbles o críticas (Rose, 1998). Asimismo, elegirían racionalmente usar su poder de forma moderada para disuadir al enemigo y, de ser posible, evitar entrar directamente en una confrontación. La excepción a esta lógica sería la activación de un fuerte temor a la agresión de los otros (sobre todo Estados revisionistas o que ignoran los límites de su propia seguridad) y/o la predominancia de modelos o estrategias militares que favorezcan las posturas ofensivas.

Haciendo un balance crítico entre el realismo clásico y estas dos miradas neorrealistas, se advierte que el análisis de la política exterior salta de una perspectiva que reduce la esencia de las relaciones interestatales a la lucha por el poder, aunque combina elementos domésticos y externos, hacia otra(s) más sofisticada(s), pero que simplifica(n) en extremo el proceso de toma de decisión. Al final, las dos versiones del neorrealismo terminan siendo más una teorización de la política internacional –o del sistema en sí– que explicaciones sobre la producción y la implementación de la política exterior, porque no dan cuenta de los hechos cotidianos de las relaciones exteriores ni respecto a qué buscan los Estados o en qué circunstancias precisas lo hacen (Rose, 1998). Nuevamente, este sesgo surge de la creencia de que los tomadores de decisión actúan siempre de forma unitaria y estratégica.

En el intersticio de la complejidad moderada que conserva el realismo clásico y la unidimensionalidad causal del neorrealismo, se ubica el RNC, una

perspectiva que pretende teorizar específicamente a la política exterior. Foulon (2015) lo describe como un puente entre los factores intermésticos (domésticos y sistémicos) y los aspectos cognitivos de la política exterior. Onea (2012) asimila al RNC como una orientación teórica con la habilidad para explicar las actuaciones de los Estados en un momento determinado y no una que pretende predecir lo que harían independientemente de sus atributos e interacciones. Es *realista* porque asume que el rango y las ambiciones de la política exterior de un país se derivan principalmente del lugar que ocupa en el sistema internacional y de las capacidades materiales relativas que tiene, pero es *neoclásica* porque estima que la influencia de ambos factores sistémicos es indirecta y no automática sobre la política exterior debido al papel de los factores que intervienen en el nivel del proceso doméstico o decisorio (Rose, 1998).

El RNC se inserta en una corriente que podría denominarse realismo “posestructural”, ya que valora la teorización y mantiene la búsqueda de un margen de predictibilidad, pero reconociendo que el mundo es complejo y que la política internacional refleja la presencia e interacción de múltiples factores (Kitchen, 2010, p. 118). Lo que hace el RNC es enfatizar los factores estructurales del sistema internacional al mismo tiempo que integra la mediación de los procesos políticos domésticos, factores de *Innenpolitik* que incluyen la competencia interna, el poder institucional y los procesos del Estado, las percepciones de los líderes y el papel de las ideas. No obstante, causalmente se asume que estos factores están subordinados o son secundarios frente a las restricciones y oportunidades que emanan del sistema internacional y que operan a más largo plazo frente a los vaivenes de la política doméstica.

En el RNC, la forma contextual que adquieren las estructuras geopolíticas en un determinado periodo de análisis puede cambiar y así afectan la implementación de la política exterior. Sin embargo, aunque una parte de la estructura geopolítica es externa o relativamente independiente del Estado abordado, la política exterior es moldeada tanto por este factor sistémico como por las percepciones de los tomadores de decisión. El realismo neoclásico procura integrar analíticamente las dimensiones y los debates *espacial* (lo doméstico versus lo internacional), *cognitivo* (materia versus ideas) y *temporal* (el presente versus el futuro) (Foulon, 2015).

Las teorías del RNC intentan resaltar el papel de la polaridad y de la estructura del sistema internacional y buscan “abrir la caja negra” del Estado para entender el proceso burocrático que se genera ante los cambios del poder militar o de la naturaleza de la amenaza percibida (Lobbell, 2009, p. 42). El RNC pretende explicar parte de lo que condiciona o debilita el cumplimiento de las

hipótesis de teorías realistas, como la de balance de poder y la de transición de poder, esclareciendo por qué muchas veces no se presenta una respuesta eficiente y rápida ante las amenazas externas.

Por su parte, Schweller (2018) manifiesta que el RNC se hace particularmente pertinente ahora, cuando las tendencias políticas de los últimos años en muchos países advierten una convergencia entre dos fenómenos de distinto nivel de análisis pero que terminan vinculados: el resurgimiento de nacionalismos fuertes o líderes nacionalistas a nivel doméstico y la tendencia de dispersión o desconcentración del poder entre potencias en el nivel global, con el declive parcial de EE. UU. y la emergencia de potencias como China o India y el resurgimiento de Rusia, lo que da cuenta de una multipolarización o transición de poder. EL RNC podría ayudar a explicar no solamente el conflicto creciente en las relaciones chino-estadounidenses, potencias principales y lideradas por dos cabezas altamente nacionalistas (Donald Trump y Xi Jinping), también devela que el nacionalismo en las potencias en declive (Estados Unidos) tiende a motivarlas a adoptar una política exterior que recorta sus compromisos internacionales y prefiere poner la mirada hacia adentro, mientras el nacionalismo arraigado en las potencias en ascenso tiende a empujar a la política exterior hacia la búsqueda de mayor influencia internacional (Schweller, 2018; Allison, 2017).

Aunque la pérdida de capacidades materiales propias y/o el aumento de las capacidades del actor externo que se considera una amenaza son incentivos potentes para que los tomadores de decisión modifiquen su política exterior, el RNC argumenta que los líderes del Estado tienen diversas opciones de política y, sobre todo, eligen basándose en su percepción (subjetiva) sobre esas fuerzas y capacidades comparadas, lo que no siempre coincide con el análisis estratégico riguroso (Rose, 1998). De hecho, la uniformidad de conducta externa que el neorrealismo atribuye a los Estados se relativiza ante el hecho de que países con similares capacidades y contextos sistémicos terminan actuando de forma diferente por causa de sus distintas características institucionales (democrático o no democrático, imperio de la ley fuerte o débil, etcétera), lo que combinado con el papel de los líderes permite inferir que no hay un vínculo automático y directo entre capacidades materiales, influencias internacionales y política exterior.

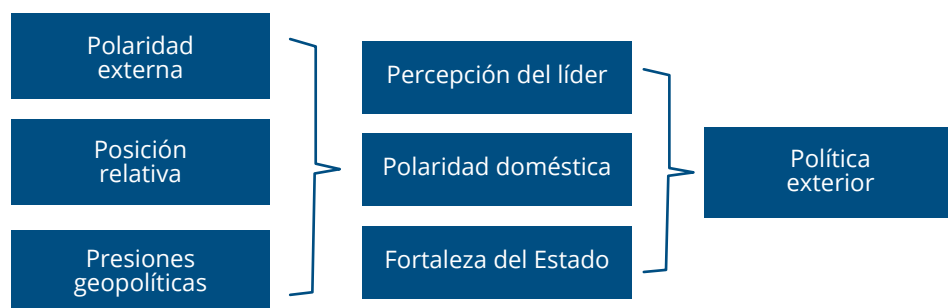
Pese a este reconocimiento, el RNC se niega a dejar de proponer hipótesis predictivas sobre tipologías de acción exterior (cooperación u hostilidad, ampliación o contracción, etcétera) basadas en tipologías de contexto interméstico (por ejemplo, distribución internacional del poder versus distribución doméstica

del poder). Uno de los objetivos epistemológicos del RNC es proponer modelos causales que integren variables específicas del sistema internacional y variables domésticas, y que se puedan operacionalizar empíricamente o traducir a indicadores cualitativos o cuantitativos que permitan evaluar con cierta facilidad y rigor el cambio o la continuidad en ellas y sus distintos efectos de política exterior (Lobell, 2009). Aunque originalmente el RNC se diseñó, a inicios de los años noventa, para mejorar las explicaciones neorrealistas y dar cuenta de las políticas exteriores y de seguridad de las grandes potencias, en un contexto donde los realismos y otras teorías habían fracasado para anticipar el fin de la era bipolar y la implosión de la URSS (Schweller, 2018), pretende ser aplicable a la conducta de las potencias regionales y pequeñas y otros tipos de Estados: en vías de desarrollo, Estados débiles y fallidos, etcétera.

El RNC transforma el análisis estratégico convencional, porque mantiene el estudio de la estructura y las amenazas que surgen del nivel global y de las presiones sobre los tomadores de decisión para que protejan a sus países de cambios externos desestabilizadores, pero es suficientemente abierto como para integrar otros niveles (regional, subregional, doméstico) y fuentes (no estatales) de amenazas internacionales (Lobell, 2009). Y aunque conserva una estructura argumentativa racionalista, un estructuralismo moderado y una lógica espacial “*outward-inward*” (primero lo externo y luego lo doméstico) para analizar la política exterior, se aproxima al pluralismo teórico y metodológico porque reconoce el papel causal de los valores y las ideas interactuando con las estructuras materiales (Kitchen, 2010) y porque acepta que los líderes tienen siempre alguna posibilidad de actuar “internacionalmente para lograr fines domésticos” o de actuar “domésticamente para lograr efectos internacionales” (Lobell, 2009, p. 43).

La ecuación causal básica del RNC es ubicar: 1) los factores sistémicos, tales como la distribución internacional del poder y los estímulos geopolíticos, en la fase primaria o de variables *independientes*; 2) los factores domésticos, tales como los procesos políticos nacionales y las percepciones de los líderes de gobierno, en la fase secundaria o de variables *intervinientes*; y 3) la política exterior adoptada, en la fase de respuesta o de variables *dependientes* (Foulon, 2015). Rose (1998) justifica la preponderancia *outward-inward* en que los límites y oportunidades generados por la estructura del sistema internacional tienden a moldear la política exterior en el largo plazo, a diferencia de los estímulos domésticos, y en que las explicaciones domésticas o de *Innenpolitik* suelen visibilizar factores que usualmente aparecieron con posterioridad o en reacción a los estímulos externos.

Figura 4. Ecuación causal del realismo neoclásico



Fuente: elaboración propia.

Metodológicamente, el RNC considera que los juegos matemáticos derivados de la teoría de juegos (método del neorrealismo) y los trabajos de descripción gruesa o contextual (tendencia de los enfoques domésticos de política exterior) son insuficientes para el análisis de la política exterior. Por esta razón, su apuesta procedimental opera en dos etapas: independiente e interviniente (Rose, 1998). Para comprobar el cambio en las variables independientes, primero se sigue una ruta semejante al análisis estadístico del neorrealismo, con el fin de medir minuciosamente la variación en la concentración del poder material entre las unidades de observación (polaridad) y la variación de las posiciones (estatus) del país productor de la política exterior y/o del Estado considerado una amenaza.

Por ejemplo, Douglas Lemke (2010) utiliza el índice compuesto de capacidades de la base de datos del proyecto Correlates of War (COW)⁴ o *composite capabilities index* para comparar las capacidades de cada potencia regional con las de sus vecinos. Contiene información para cada Estado en las dimensiones militar, económica y demográfica. La militar incluye personal y gasto. La demográfica distingue entre población total y urbana. La dimensión económica está representada por la producción de acero/hierro y por el consumo de energía.

Como los elementos de poder duro están medidos en diferentes escalas, lo que se hace para homogeneizar medidas es contabilizar el total de unidades de cada componente por región, usarlo como divisor para la cantidad

⁴ Véase *The Correlates of War Project* (s. f.).

que corresponde a cada Estado de una región y así encontrar proporciones (Lemke, 2010). Por ejemplo, para personal militar, se toma la cantidad de cada Estado y se divide por el total de tropas de la región. Luego se usa el mismo procedimiento para el gasto militar, y para dejar una sola proporción para ambas dimensiones de poder militar (tropas y gasto), se suman las respectivas proporciones y se dividen en dos. El indicador compuesto sale de sumar seis componentes para cada uno y dividir por seis. La concentración de poder total se calcula por cada año para cada país, de acuerdo con el indicador compuesto.

Usar estas proporciones es mucho mejor que comparar cada cantidad en bruto –por las tremendas variaciones que pueden producirse en las regiones– y conduce a reflejar mejor las asimetrías dentro de cada zona (Lemke, 2010). En el trabajo original de Lemke (2010), se propone aplicar varios indicadores para cada dimensión de poder (económico, militar y demográfico), medir su variación en 12 unidades regionales y aplicar regresión lineal bivariable y OLS (*Ordinary Least Squares*) para relacionar esos cambios de distribución de factores con los indicadores de cooperación y conflicto de tres bases de datos internacionales sobre conflictos y organizaciones multilaterales regionales: Correlates of War (COW), la de “Regiones de Guerra y Regiones de Paz” (RoW&P Regions) de Lemke (*Regions of War and Peace*, 2002) y la del German Institute for Global and Area Studies (GIGA) llamada Regional Powers Network (RPN) (Lemke, 2010).

Diversas fuentes ofrecen indicadores de poder agregado o de poder militar y rastrean su evolución por años y países. Global Firepower⁵ es uno de esos proyectos y tiene un *ranking* de poder militar en el que incorpora 55 factores, incluyendo tamaño de la economía, reservas de petróleo, diversidad y tipo de armamentos; además, otorga puntos adicionales por posesión de armas nucleares y participación en alianzas militares. Otra fuente es el Instituto de Investigación de Paz de Oslo (PRIO, por sus siglas en inglés)⁶ en Noruega, que, entre muchas materias, ofrece conjuntos de datos replicables, incluyendo algunos sobre poder material, provenientes de investigaciones de diversos analistas de conflictos que escriben en sus revistas; a través de su página web es posible acceder a esos datos.

En la segunda etapa, consistente en reconstruir el proceso de toma de decisión en sus líneas principales, se acude a varias herramientas dependiendo

⁵ Véase *The Military Strength Ranking 2018*.

⁶ Véase *Replication Datasets*.

de la variable doméstica o interviniente de interés (Foulon, 2015). Si se trata de comprobar el cambio en las percepciones, se puede recurrir al análisis de contenido, cualitativo o cuantitativo, tomando como insumos los discursos y documentos oficiales relacionados con posturas internacionales y lineamientos de la política exterior, identificando códigos particulares y patrones en la manera de utilizar el lenguaje frente a los otros (amistad, enemistad, grado de interés, etcétera) (Walker *et al.*, 1998). Si se busca examinar el papel de las instituciones del Estado, pueden introducirse indicadores de cambio o de fortaleza institucional en áreas o agencias de interés (gobierno, fuerzas militares, congreso, etcétera), en el entendido de que un conocimiento previo del régimen político indica cuáles tienen alguna función o incidencia cercana en la elaboración de la política exterior (Lobbell, 2009).

Lo que la metodología del RNC intenta comprobar es que no es suficiente cuantificar la participación porcentual de los países en diversos indicadores de capacidad material, ya que no hay una transmisión perfecta entre esas capacidades y la elaboración de la política exterior. Con las variables intervinientes se busca descubrir qué tanta libertad tienen los líderes del Estado para transformar el poder económico en poder militar y dirigir los recursos del país a la formulación e implementación de la acción exterior. En la segunda fase habría que analizar si el Estado es fuerte o débil frente a la sociedad nacional, si sus agencias burocráticas operan basadas en sus intereses organizacionales o en el interés nacional, si el Estado prioriza la supervivencia del régimen político o de la Nación, y si los grupos de interés (por ejemplo, empresarios, partidos, sindicatos, opinión pública) tienen facilidad o no para influir sobre el líder predominante (Lobbell, 2009).

A pesar de tratar de lograr un equilibrio entre análisis material sistémico y análisis del proceso político, Kitchen (2010) estima que aún no hay un consenso entre los autores del RNC con respecto a los procedimientos que permitirían optimizar la operacionalización de esta ecuación causal, sobre todo en la fase interviniente. En su momento, Rose (1998) había aceptado que al RNC se le criticaba por ser una teoría imperfecta o que perdía precisión causal y predictiva, porque carecía de un método para demostrar la conexidad y la simultaneidad entre el cambio material o sistémico y el proceso político interno. Lobbell (2009) sugirió que para evitar que la fase interviniente se convirtiera en un minucioso relato contextual, era necesario proponer variables domésticas concretas para prever cuáles Estados que observan un cambio material son más proclives a responder con balanceo, cuándo lo hacen o cuándo fallan para proponer un contrapeso ante sus posibles agresores.

Onea (2012) propone aplicar el método de *process-tracing*, que permite contrastar los argumentos e inferencias de las teorías a la luz de un análisis minucioso de los hechos, intentando determinar si los mecanismos causales planteados por esas teorías estuvieron presentes en el fenómeno y cómo contribuyeron a la producción del resultado (efecto u *output*). Esta técnica busca ligar, argumentativamente y por descarte de inferencias competitivas, la causa presumida con el proceso observado y con el resultado. Es un análisis que procura entender por qué funciona esa relación o la manera precisa como el proceso tuvo lugar, revelando el comportamiento del mecanismo causal o vínculo de transmisión que conecta a esa causa o variable independiente con el resultado o la variable dependiente.

La operacionalización de las ideas de los tomadores de decisión y de su cambio en el tiempo es una dificultad adicional debido a su naturaleza abstracta e intersubjetiva. Kitchen (2010) plantea definir y operacionalizar las ideas desde una postura positivista, buscando hacer más funcional y verificable el enlace causal que propone el RNC. El procedimiento sería diferenciar conceptualmente entre ideas e intereses, aceptando que las ideas se pueden derivar de alguna visión particular del mundo, pero los *intereses* se refieren al conocimiento de los hechos materiales, de aquellas cosas que fijan o debilitan la posición de un Estado en la estructura (material) del sistema internacional. Aunque resulta claro que para conocer los hechos materiales se precisa de alguna forma de interpretación, se requiere que los intereses tengan una caracterización más material que ideacional y que se deriven de las necesidades materiales claves que tiene un Estado en un momento determinado.

A su vez, las ideas se podrían operacionalizar siguiendo dos tipologías: ideas de *intención* e ideas *operacionales*. Las primeras son sugerencias normativas que buscan establecer objetivos para la política, reflejan prejuicios éticos y posturas sobre lo correcto o justo. Las segundas son posturas científicas o experimentales que orientan la selección de los medios o instrumentos, distinguiendo con cuál(es) se cumplirán mejor ciertos objetivos, y suelen derivarse de una creencia causal en términos de qué políticas producen los mejores resultados. Estas ideas podrían rastrearse desde alguna de las siguientes fuentes: a) ideas de los líderes políticos, b) ideas que se expresan a través de las reglas o instituciones y c) ideas pertenecientes a la cultura del Estado o la Nación (Kitchen, 2010).

Para finalizar una vista panorámica del RNC, después de haber considerado sus orígenes, supuestos y metodología, falta recoger sus hipótesis

principales, a partir de las cuales el investigador pueda iniciar su trabajo de observación y recolección de evidencias de acuerdo con los casos de estudio o la muestra comparativa de su interés.

La principal hipótesis predictiva es que a medida que el poder relativo de los Estados se eleva, buscarán una mayor influencia internacional o expansión de su política exterior y, de forma contraria, el declive de sus capacidades materiales los conducirá a reducir sus ambiciones y acciones exteriores (Rose, 1998; Onea, 2012). Sin embargo, no todos los autores del RNC están de acuerdo en la manera de entender la expansión. Algunos la consideran el resultado de una política doméstica e ideología nacional que puede llegar a contradecir abiertamente las restricciones sistémicas, otros la entienden como un efecto de la posición y las condiciones geopolíticas que estimulan a un país a expandirse hacia fuera, aunque esta oportunidad solo puede canalizarse en la presencia de circunstancias internas favorables y de una ideología nacional que concuerde con esa intención (Snyder, 1991, Zakaria, 1998, Schweller, 1998, y Davidson, 2006, en Onea, 2012).

Una segunda hipótesis de Lobbell (2009) es que el grado de consenso que haya entre los líderes de Estado responsables de la política exterior y los actores claves de la sociedad nacional será un factor crítico que afectará la eficiencia y la oportunidad de una política exterior de contrapeso. Por su parte, establece tres hipótesis secundarias:

1. En el proceso de identificar una amenaza externa, lo que importa es evaluar los cambios en componentes específicos del poder de ese Estado o amenaza, en lugar de hacer evaluaciones de poder agregado, ya que los tomadores de decisión son más sensitivos o reactivos frente a componentes que perciben como generadores de alto riesgo (por ejemplo, armas de destrucción masiva, poder aéreo de tipo ofensivo, etcétera).
2. Los actores domésticos más relevantes de la política exterior suelen ser: a) el líder predominante o responsable principal de la política exterior o el conjunto de líderes del Estado responsables de la planeación estratégica de la acción exterior, y b) las élites de la sociedad nacional que están más interesadas en o son susceptibles a los cambios inmediatos de poder en la política doméstica (la tendencia mayoritaria o coalición partidista en el Ejecutivo y el Congreso).
3. Cuando una variación en un componente específico de poder de otro Estado desata una coalición de actores domésticos para respaldar una política exterior de seguridad (se da un consenso entre líder predominante y élites

claves), la política exterior del líder podrá producirse con un amplio margen de maniobra o pocas restricciones, lo cual aumenta las posibilidades de que haya un balanceo eficiente. Por el contrario, cuando ese cambio en el otro Estado no produce un consenso entre los líderes responsables de la política exterior y las élites claves, una política exterior de líder predominante enfrentará mayores restricciones que obstruirán o debilitarán una respuesta de balanceo.

Kitchen (2010), evaluando que la estrategia de política exterior incluye más que el equilibrio de poder y la seguridad y puede comprometer todo tipo de objetivos de influencia internacional y la promoción de valores, propone otras tres hipótesis causales con énfasis en el papel de las ideas:

1. Los Estados materialmente más poderosos son los más proclives a formular políticas exteriores basadas en ideas. El impulso a una visión del mundo o a reglas de juego determinadas para el sistema internacional lo ratifica y tiende a ser una conducta de las grandes potencias. La explicación básica es que han resuelto sus preocupaciones inmediatas de seguridad y pueden perseguir objetivos políticos e ideológicos, basándose más en ideas normativas o de intención que operacionales.
2. Los Estados con ideas de política exterior más institucionalizadas o ancladas culturalmente tienden a ser más consistentes en los procesos de toma de decisión a pesar de los cambios de gobierno, excluyendo o filtrando las opciones disonantes con respecto a la tradición y la cultura política ampliamente compartidas. Esto puede operar a favor o en detrimento de la seguridad propia de ese Estado, dependiendo del contenido de esas ideas.
3. En los Estados donde el proceso de toma de decisión está muy concentrado en una o pocas individualidades u organizaciones y estas defienden ideas particulares para la política exterior, será muy difícil que la racionalidad de los números o las variaciones en el poder material puedan operar. Esto explica parcialmente la no predictibilidad en la conducta externa de los regímenes dictatoriales. Como resultado, la política exterior será más dogmática o normativa que estratégica.

Por último, podrían proponerse otras hipótesis combinando el cambio en las condiciones de polaridad y geopolítica globales o regionales y las tendencias de comportamiento de los sistemas políticos y líderes domésticos de los países más similares o diferentes en cuanto a agenda de política exterior, pero lo que importa es saltar de los casos de estudio a las muestras

representativas según el perfil de Estados que se busca teorizar. Esto indefectiblemente exige el uso del método comparado, aun si no se avanza hacia modelos de correlación múltiple.

► Esbozos de la política exterior de Colombia desde el realismo neoclásico

A continuación, se delinearán los contornos generales de la política exterior de Colombia, teniendo en cuenta el énfasis que hace el RNC en cuanto a presiones sistémicas como factores causales en primera instancia y a factores domésticos como factores intervinientes.

Factores sistémicos

Polaridad global

Se vislumbra un sistema global en transición en cuanto a la concentración de las capacidades económicas, políticas, militares y tecnológicas entre potencias. Hay tendencia a la multipolarización o fuerte desconcentración del poder material en los campos económico y político, evidente en el ascenso de potencias como China e India y el mayor dinamismo de regiones como el sudeste asiático frente al eje noratlántico (EE. UU., Canadá y Unión Europea), aunque persiste una importante asimetría en los campos tecnológico y militar que sigue siendo favorable a Estados Unidos (Pastrana y Vera, 2017). Se viene desplegando “un desarrollo económico, político y social fragmentado en regiones, que afecta la integración e interdependencia mundial generada originalmente por la globalización” (Serbin, 2018, p. 16).

De 2001 en adelante, con los ataques del 9-11 y las posteriores incursiones en Irak y Afganistán, EE. UU. empieza a ser percibido como una potencia que intenta predominar como *global stabilizer* bajo el discurso de la guerra internacional contra el terrorismo, pero termina extendiendo su agenda externa en detrimento de sus propias capacidades materiales. El carácter férreo de su doctrina de seguridad y sus posturas unilaterales, incluso en contravía de su propia legitimidad como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo condujeron a perder legitimidad e influencia internacional, pérdida

que también han sufrido las reglas y los valores de la gobernanza global occidentalista (Serbin, 2018).

En el plano doméstico, los neoconservadores (G. W. Bush, Rumsfeld, Powell, etcétera) y sus virtuales éxitos exteriores no lograron evitar que los demócratas avanzaran electoralmente en el Congreso antes del arribo del presidente demócrata Barack Obama, imponiendo límites presupuestales, críticas a la política exterior y enfatizando la óptica de los derechos humanos. Posteriormente, Obama reconoció en su *National Security Strategy* (Casa Blanca, 2010) y en sus discursos de política exterior, parte de la tesis de Fared Zakaria y su *Post-American world* (2009): EE. UU. debía abandonar el unilateralismo y apoyarse más en sus aliados y en las organizaciones multilaterales. Así, de una u otra forma, reconoció el fin de una efímera hegemonía global.

Economía global

La matriz económica y política neoliberal del orden mundial posterior a la Guerra Fría se empieza a debilitar desde finales de los años noventa. La recesión global que inicia con Estados Unidos en 2008 y se refleja desde 2010 sobre Europa occidental vía crisis de los sectores inmobiliario, bancario, bursátil y de seguros y la crisis de la deuda externa en el corazón de la UE, terminaron incidiendo en la desaceleración de las economías de muchos de los países OCDE y en menor grado afectando a China, que se ve obligada a compensar las exportaciones a la baja hacia las economías del norte mediante una mayor diversificación comercial e inversionista dirigida a nuevas regiones (por ejemplo, América Latina) y el estímulo a su consumo interno (devaluación del yuan).

El ascenso de China a la segunda posición mundial en cuanto a PIB anual, después de EE. UU., transformó el orden de socios comerciales de muchos países y podría no detenerse allí si se mantiene la tendencia de su tasa de crecimiento anual que ha permanecido por encima de la estadounidense en las últimas décadas, lo que para algunos representa un desafío similar al ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo XX (Friedberg, 2012, y He, 2015, citados por Pastrana y Vera, 2017).

La aceptación del yuan en la canasta de divisas del FMI y las propuestas de varios países para empezar a comerciar en esa moneda desplazan la importancia relativa del dólar y son indicios del proceso de cambio estructural, aunque todavía no definitivo. Hoy se alude a una leve recuperación

de la economía global, incluyendo los EE. UU. y la UE, pero amenazada por los efectos de la llamada “guerra comercial” entre Estados Unidos y China desatada por la administración de Donald Trump, quien acusa a Pekín de manipular su moneda y amenaza con abandonar el reconocimiento de una sola China (Malena, 2018).

Polaridad regional asimétrica y penetrada, pero hegemonía poco definida

Hay una concentración de capacidades materiales que sigue favoreciendo a Brasil como candidato a ocupar el lugar de potencia líder regional en Suramérica, pero dentro de un periodo de declive relativo desde el segundo gobierno de Dilma Rousseff. La recesión económica, la inestabilidad política durante y después del *impeachment* que condujo a la destitución de la mandataria y las investigaciones por corrupción gubernamental y parlamentaria (casos Lava Jato y Odebrecht), señalan el fin de un ciclo político asociado al socialismo progresista o democrático en Brasil, encabezado por el Partido de los Trabajadores (PT).

El perfil de Brasil como potencia regional suramericana que se impulsa en la era de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) coincide con un repliegue relativo de la presencia de EE. UU. en las Américas y con la expansión de la agenda de política exterior de varios países latinoamericanos, fenómeno que a pesar de haber sido causado por Brasil, coincide en el periodo (inicios del siglo XXI) con el advenimiento de gobiernos críticos del Consenso de Washington y que encuentran en el fracaso de las negociaciones hemisféricas para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) una oportunidad para fomentar un regionalismo de corte autonomista, encarnado en propuestas como la Unión de Naciones Suramericana (Unasur) y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (Celac). La presencia de Estados Unidos continuó siendo central para países como Chile, Perú y Colombia, pero se debilitó en los países andinos de Venezuela, Bolivia y Ecuador y en los países del Cono Sur (Mercosur). La posición benévola, cooperativa o indiferente de Brasil frente a la emergencia de gobiernos hostiles hacia EE. UU. constituyó de varias formas una ventana de oportunidad para la política exterior revisionista de Venezuela, en conjunción con otros gobiernos radicales de corte socialista.

La asimetría favorable a Brasil operó para que esta potencia desplegara actitudes de *regional stabilizer* y fuera cabeza de la conformación del Consejo

Suramericano de Defensa y de la Escuela Suramericana de Defensa, con lo que buscaba reducir la posibilidad de carreras armamentistas y conflictos geopolíticos en el vecindario, pero dentro de una matriz hegemónica incompleta. Brasil no contó con un volumen suficiente de incentivos y bienes públicos regionales como para evitar el contrapeso indirecto de otros jugadores de la región y la invitación que estos hicieron a potencias extrarregionales como EE. UU., China y Rusia, para mantener lazos preferentes de cooperación con ellos, por encima de las ofertas de la potencia regional. La política exterior de Lula logró mediar temporalmente en conflictos como el que tienen la oposición y el oficialismo en Venezuela o como el que desató la incursión de tropas colombianas en Ecuador en marzo de 2008 con la operación Fénix⁷, enfrentando a la Colombia de Álvaro Uribe contra el Ecuador de Rafael Correa y la propia Venezuela de Hugo Chávez. La presión de Brasil no logró evitar la movilización de tropas por parte de Venezuela hacia los límites con Colombia ni consiguió la restauración de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, quienes las retomaron oficialmente hasta 2010, con el cambio de presidente del primero (Juan Manuel Santos). De varias formas, el liderazgo brasileño en la era del PT “dio alas” a una Venezuela rupturista, aunque indirectamente, como el impulso a su ingreso al Mercosur después de que renunciara a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 2006 o el aliento a la discusión en Unasur en contra de la presencia de (presuntas) bases militares estadounidenses en Colombia.

Economía latinoamericana

Varios países de la región, sobre todo Venezuela, fueron altamente beneficiados por la bonanza de los *commodities*, producida en mayor medida por el apetito de China por recursos naturales. Entre 2003 y 2013, los exportadores de alimentos y materias primas, pero particularmente de hidrocarburos, experimentaron altas tasas de crecimiento económico, expandieron sus clases medias, redujeron la pobreza y, con diferentes intensidades, ampliaron sus políticas sociales e incluso su gasto militar.

⁷ Esta operación fue planeada en febrero de ese año por el entonces ministro de Defensa Juan Manuel Santos y la cúpula militar, con apoyo de inteligencia de EE. UU. Su fin era dar de baja a alias Raúl Reyes, miembro del Secretariado de la guerrilla de las FARC-EP, mediante un bombardeo controlado contra su campamento, ubicado en el territorio fronterizo del Ecuador, en la jurisdicción de Sucumbíos.

Esta bonanza le permitió a Venezuela invertir en tecnología de punta para la defensa y también adquirir armamentos como 100.000 fusiles Kalashnikov, 5.000 fusiles Dragunov de alta precisión, varios helicópteros Mi-26, Mi-35 y Mi-17, 30 aviones supersónicos Sukhoi, aviones caza MIG-29, entre tres y cinco submarinos de misiles antibuque y vehículos blindados, incluyendo del tipo para transporte de tropas BMP-3 (Pastrana y Vera, 2008). Le permitió asimismo proyectarse con intensidad en el Caribe mediante la cooperación económica con eje en la diplomacia de PDVSA y por medio de la constitución de un bloque subregional antihegemónico: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba). La diplomacia petrolera le facilitó eludir varias veces, en el seno de la OEA, discusiones o votaciones adversas, como la postura de reclamo de Colombia por las deportaciones arbitrarias de connacionales, o la búsqueda de evaluaciones y sanciones en materia de derechos humanos por los tratos del régimen oficialista hacia la oposición, la censura a la prensa y las denuncias de fraude electoral.

Repliegue del regionalismo posliberal o poshegemónico

Es evidente que Venezuela ha perdido aliados en su vecindario con los cambios electorales (Ecuador, Argentina, Brasil) y margen de maniobra geopolítica por el efecto de su propia crisis en el debilitamiento económico e ideológico de la Alba. Nicaragua (Daniel Ortega), Bolivia (Evo Morales), Cuba y algunas ínsulas del Caribe se cuentan aún entre sus socios regionales, pero la balanza ideológica ha cambiado drásticamente en detrimento de las alternativas socialistas.

La búsqueda de un regionalismo autonomista y nuevos modelos de desarrollo ha colisionado con las opciones de gobiernos que tienden a privilegiar las relaciones asimétricas con potencias externas (Estados Unidos, Rusia o China) y la restauración de políticas neoliberales con debilitamiento del estatismo (Serbin, 2018). La creación y la ampliación del Grupo de Lima y el aumento de la presión tanto de EE. UU. bajo la administración Trump como en la OEA desde la gestión del uruguayo Luis Almagro, han cerrado espacios a la diplomacia venezolana y han elevado el apremio por un cambio no solamente electoral sino igualmente de régimen político y de modelo económico.

► Balance estratégico entre Colombia y Venezuela 2017-2018: ¿es posible una confrontación militar?

La política exterior es un producto eminentemente social, intersubjetivo, pero sujeto a estructuras materiales y a un contexto de restricciones y oportunidades delimitadas. La presencia de tensiones político-ideológicas bilaterales en el nivel de los tomadores de decisión de ambos países (Duque versus Maduro), el aumento de la disimilitud entre los dos regímenes políticos, las fricciones permanentes por el control fronterizo frente a temas como la migración, el contrabando, el traspaso limítrofe de grupos armados ilegales y personal militar e incluso la presencia de una hipótesis histórica de conflicto territorial no resuelto (reclamo de soberanía en las aguas del golfo común), son factores acompañantes o causas permisivas, pero no suficientes para prever la detonación de un conflicto en el campo militar desde el punto de vista de la ciencia política y de perspectivas como el RNC. Son factores que hacen que la guerra no sea un imposible, pero poco dicen sobre su probabilidad de ocurrencia.

Desde una óptica politológica, haría falta, primero que nada, la producción de una agresión directa o de un hecho que fácilmente pueda ser percibido como tal, que no requiera un ejercicio demasiado dispendioso o forzado de persuasión o convencimiento y que le permita al principal responsable de la política exterior obtener el respaldo de la sociedad, o al menos del poder Legislativo, para declarar la guerra. Desde el RNC, si los mandatarios tienen dificultad para movilizar a la opinión doméstica y las instituciones del Estado hacia esa opción, el poder material convencional con el que cuentan será un poder no aprovechable o puramente potencial. Allí es donde operan las variables intervinientes de la política exterior.

Por el lado de Venezuela, cabe reconocer que ha adoptado decisiones y discursos agresivos contra Colombia que bien podrían alimentar la hipótesis de conflicto, aunque este no se materializará sin la convergencia de las condiciones sistémicas y domésticas. Después de la movilización de tanques y tropas hacia la frontera colombiana en 2008 y la voladura de dos puentes peatonales ubicados sobre el río Táchira –punto limítrofe entre ambos países– cometida por la Guardia Nacional venezolana y denunciada por Colombia ante la OEA en 2009, las actitudes provocadoras de Venezuela continuaron en la era de Nicolás Maduro. Cabe recordar la declaración unilateral del Decreto Ejecutivo 1787 (reversado), mediante el cual se creaban y activaban

en 2015 las “zonas operativas de defensa integral marítima e insular” (ZODIMAIN) y se autorizaba a la Fuerza Naval a ejercer control territorial sobre zonas bajo reclamación internacional (Guyana y Colombia), con lo cual se revivía la línea de prolongación de la frontera que fue rechazada por Colombia desde 1969 (citado en Pardo, 23 de junio de 2015).

En 2018, se multiplicaron las denuncias de ciudadanos colombianos en Norte de Santander y otros territorios limítrofes con respecto a incursiones de helicópteros y personal de la Guardia Nacional venezolana en territorio y cielo colombianos, hechos confirmados por la Defensoría del Pueblo y rechazados por la Cancillería de Colombia. Para agravar las tensiones y además de las constantes alusiones de Maduro respecto a un plan de EE. UU. para invadir Venezuela desde Colombia, el constituyente del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) Pedro Carreño alegó que, en caso de agresión, los aviones Sukhoi tendrían la responsabilidad de derribar los siete puentes sobre el río Magdalena que atraviesan de norte a sur a Colombia para dividirla en dos e imposibilitar cualquier reacción militar desde el interior del país (Bogotá) y que el teatro de guerra ante una invasión se trasladaría a territorio colombiano (*Infobae*, 9 de julio de 2018).

Un análisis puramente estructural puede señalar que Colombia y Venezuela se encontraban en un plano de peligrosa equivalencia en cuanto a poder material agregado, situación que disminuye la eficiencia de las estrategias de disuasión y eleva la posibilidad de evaluar fácticamente su correlación de fuerzas en presencia de múltiples conflictos bilaterales en el campo político. En la tabla 1 puede apreciarse mejor esa paridad de poder agregado, de acuerdo con los indicadores que resaltó Global Firepower (2018). Colombia ocupaba, durante el inicio del gobierno Duque⁸, la posición 45 entre 146 países y Venezuela la número 46. En la cuarta columna se aprecia el balance positivo o negativo (en azul) para Colombia.

⁸ Se presentan datos para comparar a Colombia y Venezuela en el contexto del fin del gobierno de Juan Manuel Santos y el inicio del de Iván Duque, cuando se acentúa la conflictividad entre ambos países.

Tabla 1. Poder militar comparado entre Colombia y Venezuela (2018)

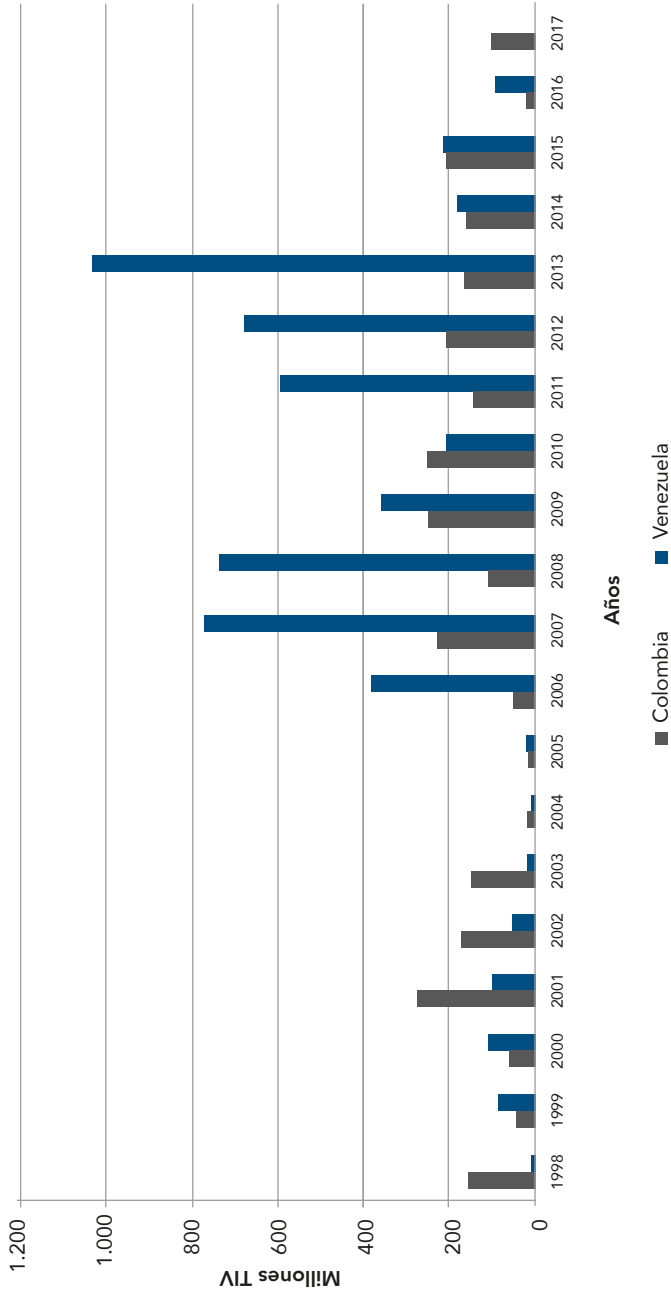
Indicador	Colombia	Venezuela	Balance para Colombia
Ranking de Global Fire Power 2018	45 (de 136)	46 (de 136)	+1
Población total	47.698.524	31.304.016	16.394.508
Hombres disponibles en caso de guerra	24.000.000	14.200.000	9.800.000
Otras personas aptas para servicio militar	19.015.000	11.700.000	7.315.000
Personas cerca de la mayoría de edad	845.000	552.000	293.000
Personal militar activo	369.100	115.000	254.100
Componentes de la reserva militar	142.450	8.000	134.450
Personal militar total	511.550	123.000	388.550
Presupuesto defensa (dólares)	12.145.000.000	4.000.000.000	8.145.000.000
Deuda externa (dólares)	120.400.000.000	389.400.000.000	-269.000.000.000
Reservas en el exterior (dólares)	46.400.000.000	6.696.000.000	39.704.000.000
Capacidad de compra (dólares)	712.500.000.000	389.400.000.000	323.100.000.000
Total aeronaves	489	280	209
Aviones de interceptación	21	39	-18
Aviones de ataque	59	39	20
Aviones de transporte	328	138	190
Aviones de entrenamiento	64	98	-34
Helicópteros multipropósito	273	104	169
Helicópteros de ataque	0	10	-10
Aeropuertos utilizables	836	444	392
Poder de los tanques	0	696	-696
Artillería autopropulsada	0	57	-57
Vehículos blindados de ataque	1.345	700	645

Indicador	Colombia	Venezuela	Balance para Colombia
Artillería remolcada	155	104	51
Lanzadores de cohetes	0	52	-52
Activos navales totales	234	50	184
Portaaviones	0	0	0
Submarinos	11	2	9
Fragatas	4	3	1
Destruyores	0	0	0
Corbetas	1	4	-3
Lanchas patrulleras	55	10	45
Buque de guerra de minas	0	0	0
Fuerza marina mercante	103	267	-164
Principales puertos y terminales fluviales	7	5	2
Fuerza laboral en personas	24.670.000	14.210.000	10.460.000
Producción petróleo (barriles/día)	886.000	227.7000	-1.391.000
Consumo petróleo (barriles/día)	306.000	785.000	-479.000
Reservas de petróleo (barriles)	2.002.000.000	300.900.000.000	-298.898.000.000
Cobertura de carreteras (kilómetros)	141.374	96.155	45.219
Ferrovías (kilómetros)	874	806	68
Cobertura de canales (kilómetros)	24.725	7.100	17.625
Infraestructura costera (kilómetros)	3.208	2.800	408
Extensión total fronteras (kilómetros)	6.672	5.267	1.405
Superficie terrestre (kilómetros cuadrados)	1.138.910	912.050	226.860

Fuente: elaboración propia con base en Global Firepower (2018).

A pesar de esta paridad, el volumen de compras de armamento de Venezuela entre 2006 y 2013 no dejó de ser inquietante para Colombia, muy por debajo de aquel, como puede observarse en la figura 5.

Figura 5. Importación de armas, Colombia y Venezuela, 1998-2017 (millones de TIV⁹)

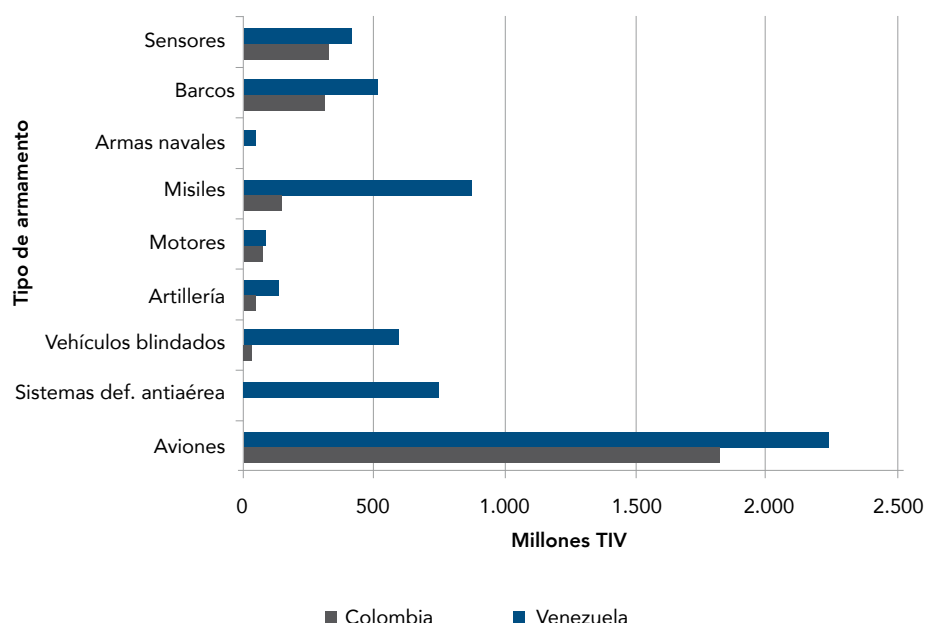


Fuente: elaboración propia con base en SIPRI (2018b).

⁹ El valor indicador de tendencia (TIV, por sus siglas en inglés) es un sistema desarrollado por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) para medir el volumen de las transferencias internacionales de las principales armas convencionales, proporcionando una unidad estandarizada para la comparación entre diferentes tipos de armas. El SIPRI asigna un TIV a cada sistema de armas en función de sus características (tamaño, rendimiento, etcétera) y costes de producción.

En cuanto a sus proveedores en ese período (1998-2017), Estados Unidos fue el principal vendedor a Colombia con 1.440 millones TIV, mientras Rusia fue el de Venezuela con 3.893 millones TIV (Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], 2018a). EE. UU., Rusia e Israel han sido proveedores de ambos. China e Irán sólo proveen a Venezuela. Ahora, en cuanto al tipo de armamentos que importan, hay varias desventajas relativas para Colombia, entre las que se destacan barcos, misiles, vehículos artillados, sistemas de defensa antiaérea y aeronaves, como se observa en la figura 6.

Figura 6. Importación por tipo de armamento, Colombia y Venezuela, 1998-2017 (millones de TIV)



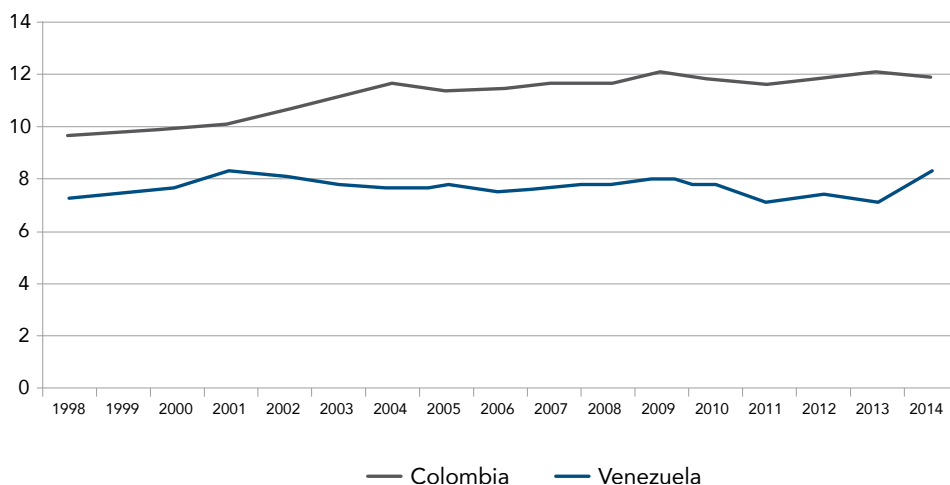
Fuente: elaboración propia con base en SIPRI (2018a).

No obstante las asimetrías aparentes en contra de Colombia, un índice compuesto de poder agregado a nivel regional podría reflejar algo más. Siguiendo la ruta de Lemke (2010), pero en una formulación más básica, se midió la concentración o proporción de Colombia y Venezuela en seis dimensiones con respecto al total suramericano¹⁰ en el periodo 1998-2014 por los

¹⁰ Se tuvieron en cuenta Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

datos disponibles. Se sumaron y promediaron las siguientes dimensiones: tamaño del personal militar, gasto militar, producto interno bruto, tamaño de la población, tamaño de la superficie terrestre y consumo de energía *per cápita* (ver figura 7).

Figura 7. Comparativo del poder compuesto de Colombia y Venezuela a nivel suramericano, 1998-2014



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y SIPRI (2018a y 2018b).

En general pueden extraerse varias inferencias de esas tendencias: a) el poder material de Colombia ha mejorado en el período y representa un 12 % del poder material suramericano entre 11 países, sin considerar la adquisición de equipos o vehículos militares; b) el poder material de Venezuela permanece por debajo de Colombia (sin compras militares) y la brecha parece ampliarse en los últimos años, aunque se sitúa alrededor del 8 % del poder suramericano; c) esa diferencia de aproximadamente cuatro puntos no es suficiente para generar un efecto disuasivo considerable entre ambos. Además, los dos están muy lejos de Brasil, que representa prácticamente el 50 % de las capacidades materiales de la región.

Aparte de esas tendencias, se utilizó el coeficiente de Pearson para verificar si había algún tipo de correlación entre el poder material agregado de ambos Estados o entre las distintas dimensiones de poder, pero sugirió que: a) no hay interacción estratégica o conducta competitiva entre el poder de

ambos (0,02), y b) entre las seis dimensiones, solamente la de población reporta un coeficiente alto (0,84), pero no hay nada que permita inferir que una población ha crecido estimulada por el crecimiento de la otra.

Un análisis puramente doméstico advertiría que se han dado condiciones en las élites políticas y económicas colombianas para impulsar una política exterior ejecutiva con el fin de debilitar al Gobierno venezolano. Hay agentes dentro del gobierno de Iván Duque y en su partido de gobierno en el Congreso, el Centro Democrático, afines a la idea de adoptar una postura férrea frente a Venezuela, incluyendo opciones como la ruptura de relaciones diplomáticas, la adquisición de armamento disuasivo (por ejemplo, baterías anti-aéreas), ejercer presión y buscar sanciones contra el régimen de Venezuela en foros y cortes internacionales relacionadas con derechos humanos, e incluso —aunque afortunadamente son pocos los que defienden esta idea—¹¹, apoyar directamente un desplome del régimen, sea participando de una intervención militar liderada por EE. UU. o garantizando recursos para los militares de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) que decidan propiciar un golpe de Estado. Se sabe que dirigentes de la oposición venezolana como Antonio Ledezma, María Corina Machado, Henrique Capriles, David Smolansky y Gaby Arellano han tenido estrechos acercamientos con representantes del Centro Democrático y expresidentes (Andrés Pastrana, Álvaro Uribe), no solamente para respaldar la liberación de los presos políticos sino además para buscar aliados hacia una transición democrática en Venezuela, y han influido también en las campañas de otros políticos como Sergio Fajardo y Germán Vargas Lleras (Abramovits, 9 de julio de 2018).

Para nadie es un secreto que Colombia, ya desde los gobiernos Uribe y Santos, concedió asilo o facilidades de desplazamiento internacional a figuras claves de la oposición venezolana, tales como el golpista Pedro Carmo en 2002 o la exfiscal Luisa Ortega en 2017. El expresidente Juan Manuel Santos en 2013 incluso llegó a recibir en Bogotá, con todo el protocolo para un dignatario internacional de primer nivel, al ciudadano y líder opositor venezolano Henrique Capriles, en medio de un clima enrarecido por la denuncia del exvicepresidente venezolano José Vicente Rangel con respecto a que opositores de su país compraron 18 aviones de guerra en EE. UU. para atacar

¹¹ El recién posesionado embajador de Colombia en EE. UU., Francisco Santos, y la senadora del Centro Democrático María Fernanda Cabal, han argumentado públicamente que se deben considerar todas las opciones para resolver la crisis de Venezuela, incluyendo un apoyo a una intervención militar o un golpe de Estado. Véase, por ejemplo, Armirola (20 de septiembre de 2018).

a Venezuela desde Colombia, el desconocimiento de Capriles y varias personalidades colombianas de los resultados electorales que dieron el triunfo a Maduro y la percepción errónea del Gobierno de ese país con respecto a la intencionalidad hostil de Colombia al suscribir un tratado de intercambio de información con la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN) (*Semana*, 12 de junio de 2013).

Para atizar más el fuego, algunas figuras de la opinión pública colombiana se han opuesto a que se involucre al país, pero de varias formas han alentado con sus posturas la idea de que la transición democrática, sea por vía del llamado a elecciones anticipadas o por vía de la concertación entre oposición y oficialismo, resulta inviable mientras Nicolás Maduro permanezca en el poder, por lo cual han terminado haciendo un peligroso llamado a la FANB y a las disidencias militares para que derroquen por sí mismas al Presidente venezolano¹².

También en el nivel societal resaltan el aumento y la expansión de las empresas e inversiones de venezolanos en Colombia, tales como Locatel, Tostao, EPK, Farmatodo, Prosein, Bancar, Valoralta, Alimentos Polar, Congrup, la petrolera Nynas, Valmy y hasta el canal televisivo *Cablenoticias (La República)*, 10 de abril de 2018). No es clara por el momento su influencia económica en las tendencias políticas y electorales colombianas, pero se presumiría, desde el argumento de Lobbell (2009), que varias de ellas podrían estar interesadas en apoyar una política exterior que posibilite el retorno a la democracia de Venezuela y sobre todo la reapertura de esa economía en aras del reingreso de sus familias y/o empresas a ese mercado, fenómeno similar, pero de menor escala al de los disidentes cubanos en EE. UU. o *lobby* cubano. Por el momento, resulta difícil verificar el apoyo económico de empresarios venezolanos en Colombia a Iván Duque¹³ u otro candidato.

¹² Véase, por ejemplo, Vargas (3 de noviembre de 2018).

¹³ De 4.000 millones de pesos en donaciones a su campaña, los medios divulgaron los nombres de diez importantes individuos o empresas que aportaron en conjunto más de 700 millones: Francisco José Barberi Ospina, presidente de Tecnoquímicas S.A.; la exsenadora Claudia Blum y esposa de Barberi; los esposos Juan Manuel Barberi y Carmenza Aristizábal; Alejandro Santo Domingo, presidente del Grupo Santo Domingo (*Caracol, El Espectador*); Carlos Andrés Uribe Arango, presidente de la Ladrillera Santa Fe; Diego Ramiro Canelos, gerente general de la empresa pesquera Seatech International; Ómar Fernando Eraso, gerente de la sociedad Disredes Ingenierías S.A.; Andrés García Carvajal, fundador y creador de la empresa de asesoramiento político Sed Nove; y finalmente, Efraín Alejandro Miranda Bolaños (Luque Pérez, 7 de agosto de 2018).

En definitiva, hay condiciones permisivas para proponer un ataque de parte de cualquiera de los dos países, pero no suficientes para consumarlo, incluyendo la no convergencia de los factores intervinientes de tipo doméstico, la progresiva erosión del Estado venezolano y las presiones presupuestales y fiscales que hacen para Colombia muy onerosa una eventual aventura militar.

En cuanto a la fortaleza de ambos Estados para asignar y utilizar recursos en política exterior, puede revisarse un índice de fragilidad estatal. En el caso de Venezuela, The Fragile States Index 2018 de The Fund for Peace reporta que el país se aproxima rápidamente al top 40 de los Estados más débiles del mundo, al ocupar en 2013 el puesto 89 y desmejorar anualmente hasta llegar en 2018 a la posición 46. En ese mismo reporte, entre sus peores indicadores se encuentran los de: derechos humanos, legitimidad del Estado, grado de polarización de las élites, desempeño económico, provisión de servicios públicos, fortaleza del aparato de seguridad y conflictos por recursos. Para el caso de Colombia, se evidencian puntos débiles, pero un mejoramiento progresivo de la fuerza estatal. En 2011 ocupaba la posición 44 en cuanto a fragilidad (cercana a la que tenía Venezuela), pero hacia 2018 se ubicaba en el puesto 71. Casi todos sus indicadores han mejorado con excepción del desempeño económico y la polarización de las élites, además de un leve pero preocupante retroceso en el aparato de seguridad entre 2017 y 2018. Las tres debilidades persistentes se comprenden mejor en el contexto del fin de la bonanza minero-petrolera, la polarización generada por el plebiscito para refrendar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP y el aumento de la criminalidad y del asesinato a líderes sociales por los riesgos típicos del posacuerdo.

Comparando esa evolución del índice de fragilidad estatal entre Colombia y Venezuela y retomando a) el argumento del RNC con respecto a que el poder estatal es un factor interviniente que puede multiplicar o dividir el poder material o poder nacional agregado, y b) el argumento de Lobbell (2009) con respecto a que deben discriminarse componentes específicos en la variación de poder material antes de establecer que hay una amenaza significativa, podría establecerse que la hipótesis de la teoría de la *transición de poder*, que señala que la paridad o cuasiparidad de capacidades de dos potencias que se consideran rivales puede elevar la probabilidad de que se enfrenten bélicamente, queda matizada por las siguientes consideraciones:

1. Venezuela ha elevado su poder aéreo ofensivo, aspecto estratégico que inquieta a políticos, militares y expertos colombianos, pero tiene enormes problemas financieros e institucionales dentro de un proceso de debilitamiento

estatal general, lo cual afecta la capacidad de uso o despliegue de ese poder potencial. Por ejemplo, considerando solamente el costo del combustible por horas de vuelo de los Sukhoi, la caída de la producción petrolera nacional y los problemas recientes de desempeño en sus refinerías (PDVSA).

2. Aunque no tiene un pie de fuerza equiparable en volumen y experiencia de combate al de Colombia, aún si se incluyen sus milicias civiles bolivarianas¹⁴, su debilidad estatal en aumento hace aún menos amenazante este componente de poder armado. Pueden considerarse, por ejemplo, aspectos como el deterioro salarial real (no nominal) de la tropa ante la situación de hiperinflación doméstica y el presunto debilitamiento de la cohesión interna y lealtad al Presidente en las filas —o al menos en los niveles táctico y operativo por los ingentes privilegios que tiene la cúpula afín al PSUV—. La baja legitimidad ciudadana de Nicolás Maduro, el déficit presupuestal del Estado y la pauperización de la ciudadanía en general, hacen muy costosa la implementación de una política de conscripción en masa aún bajo la promesa de una improbable remuneración, contratación o compensación a los combatientes.
3. El extremo endeudamiento externo de Venezuela con sus socios principales (Rusia y China), las sanciones económicas internacionales que ha recibido, la contracción de sus exportaciones y la carencia de opciones sostenibles de financiamiento externo ante la contracción de la liquidez internacional y el aislamiento diplomático que muchos países democráticos le vienen imponiendo dentro y fuera de la región (EE. UU. y Canadá, los miembros del Grupo de Lima, la Unión Europea y el Mercosur), son factores que hacen muy oneroso el despliegue militar masivo y la conversión de unidades de poder económico en unidades de poder militar adicional.
4. Aunque Colombia ha venido reduciendo ostensiblemente su fragilidad estatal desde el gobierno Uribe, ha aumentado significativamente su pie de fuerza y ha elevado la capacidad estatal de coordinación y planeación conjunta de las Fuerzas Militares como para amenazar a Venezuela en este componente estratégico (más volumen, calidad y cohesión de la tropa), también enfrenta importantes presiones internas en el campo económico que le representan grandes trabas como para financiar una campaña de gran escala y/o traducir unidades no comprometidas de poder

¹⁴ Nicolás Maduro las estima en 1.600.000 hombres y mujeres (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, 17 de diciembre de 2018).

económico en adquisición de equipos, vehículos y tecnologías militares de tipo estratégico-disuasivo y menos aún de tipo ofensivo. En general el panorama económico del país es de contracción del sector externo, compromiso con el pago de una elevada deuda externa pública y déficit presupuestal moderado, que no amenaza la estabilidad macroeconómica a corto plazo, pero que estimula al Gobierno nacional y al Congreso a controlar cuidadosamente el gasto público, priorizar sectores asociados a la expansión industrial de tipo civil, limitar la inversión y focalizarla hacia la ampliación infraestructural de tipo civil, y mitigar las crisis actuales de los componentes internos de la educación y la salud.

5. Aunque es un indicador volátil y caprichoso, la favorabilidad hacia el presidente Duque en las encuestas ciudadanas, en ese momento, distaba mucho de aquella que brindó parte de la confianza ciudadana a Álvaro Uribe para tomar muchas decisiones, algunas drásticas, en materia de seguridad y política exterior, incluyendo la operación Fénix, la finalización unilateral de la mediación para un canje humanitario entre guerrilleros presos de las FARC-EP y secuestrados en 2007 y el enfrentamiento verbal permanente con Hugo Chávez. Una favorabilidad del 27,2 % según encuestas como la realizada por Invamer (*Dataifx*, 16 de noviembre de 2018) se relaciona negativamente con la capacidad de movilizar recursos u opinión ciudadana para muchas políticas. Y aunque a veces se dé el fenómeno de apelar al enemigo externo o a una hipótesis de conflicto con otro Estado para levantar la legitimidad perdida en el plano doméstico, el perfil idiosincrático moderado del presidente Duque incita a pensar que este no será el caso. Algo similar puede argumentarse de Nicolás Maduro, ya que, aunque le favorece la extrema concentración ejecutiva del poder, según la firma Datanalisis, el 95 % de los venezolanos encuestados desaprueba la gestión presidencial y un 60 % revocaría su mandato (*RCN*, 3 de julio de 2018).

Además, a la fecha se presenciaban variables sistémicas en el orden regional que imponían grandes restricciones a una acción militar por parte de Colombia o Venezuela en contra de su vecino. Aunque el gobierno de Donald Trump ha intensificado las sanciones económicas y diplomáticas contra el régimen del PSUV y algunos de sus funcionarios han declarado que mantienen “todas las opciones” en la mesa, dando a entender la inclusión de opciones drásticas como la intervención militar o el apoyo a un golpe de Estado, tanto el presidente Iván Duque como diez de los doce gobiernos del Grupo de

Lima¹⁵ han descartado tajantemente estas medidas. A pesar de que hubo preocupación porque a finales de septiembre de 2018 las delegaciones colombiana, guyanesa y canadiense (aliada del Grupo) no firmaron la declaración oficial al respecto, los colombianos aclararon que no coincidieron en los términos de algunos puntos pero que se mantienen en la postura de rechazar toda forma de violencia para resolver la crisis (*Portafolio*, 16 de septiembre de 2018). Esta ambigüedad se esclarece un poco ya que el gobierno de Duque y la mayor parte de las figuras del Centro Democrático son partidarios de una intervención de tipo humanitario y legal para restaurar la democracia y detener la diáspora de venezolanos, encabezada por organismos internacionales como la OEA y la ONU (*El Espectador*, 5 de noviembre de 2018). Si bien el delegado especial de la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Eduardo Stein, ha enfatizado que vino a trabajar por los migrantes venezolanos en el lado colombiano y que no se inmiscuirá en controversias políticas (*Blu Radio*, 15 de octubre de 2018).

En el caso de Brasil, a pesar del arribo al poder de Jair Bolsonaro, un militar retirado de corte nacionalista, partidario del fortalecimiento de las Fuerzas Militares y antagonista de las opciones socialistas, el nuevo gobierno ha dejado claro que no apoyará una intervención militar en Venezuela.

Para el caso de la República Bolivariana, era notoria la pérdida de aliados en Suramérica y el aumento de su aislamiento, ocasionado por los cambios de gobierno en Brasil y Ecuador (Lenin Moreno), la suspensión de membresía que le mantienen los miembros del Mercosur y la decisión de seis países de suspender su pertenencia a la Unasur desde principios de 2018: Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Perú y Paraguay (*Semana*, 20 de abril de 2018). Ello deja a Nicolás Maduro con el único respaldo de Bolivia (Evo Morales) en Suramérica, si bien mantiene un aliado en Centroamérica con Nicaragua (Daniel Ortega) y algunos socios menores en el Caribe como Cuba y otras ínsulas que se han beneficiado del marco de cooperación económica y petrolera de la Alba.

¹⁵ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

Conclusión: realismo neoclásico y las relaciones entre Colombia y Venezuela

A pesar de que han aumentado las fricciones bilaterales y la ruptura diplomática empeora la situación entre Colombia y Venezuela, existen suficientes indicios de presiones sistémicas y de obstrucciones domésticas que hacen menos probable la detonación de un conflicto bélico, aunque no por ello hay que menospreciar el nivel de riesgo que representan factores como el deseo del gobierno Duque por erigir a Colombia en una suerte de juez internacional de Venezuela en materia de derechos humanos, las presiones internas de expertos y algunos militares que sugieren la urgencia de adquirir material bélico de tipo disuasivo y las voces que juegan peligrosamente con la idea de alentar una intervención externa o un golpe de Estado.

El uso del artículo 233 de la Constitución de Venezuela (1999) para reconocer como presidente interino al asambleísta Juan Guaidó, en sustitución de Nicolás Maduro, e interpretando que la escasa legitimidad de su reelección en 2018 y su gestión deficiente son equivalentes a la “falta absoluta” de mandatario, es un acto fuera del derecho y una peligrosa injerencia en el balance de poder interno de Venezuela. Aunque EE. UU. y el Grupo de Lima hayan adoptado esta vía, la norma es clara en definir como falta absoluta una de seis condiciones: a) muerte del mandatario, b) renuncia, c) destitución por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), d) incapacidad física o mental permanente y calificada por el TSJ, e) abandono del cargo, o f) revocatoria popular del mandato. Ninguna de ellas aplica en este escenario. Por el momento, Rusia, China, Turquía, México, Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Cuba son algunos de los países que rechazan esta postura internacional.

Un desplome abrupto del régimen venezolano agravaría el éxodo de migrantes, brindaría oxígeno a los grupos armados ilegales que traspasan la frontera común (por ejemplo, el ELN) y activaría el patriotismo belicista de militares y milicias populares chavistas en contra de Colombia, en un contexto sistémico donde Estados Unidos no brinda garantías materiales o políticas para defender a Colombia, los mecanismos regionales de concertación y solución pacífica de conflictos se deterioran, la potencia regional –Brasil– se ensimisma en sus problemas domésticos y a todos amenaza un descalabro económico global. Salvando las diferencias, los espejos de Egipto, Libia, Afganistán, Siria o Irak, reflejan que el colapso inducido de un régimen retrasa los procesos de gobernabilidad, causa enormes estragos materiales y humanitarios,

propicia la guerra civil y, aunque no es el único mecanismo, puede propiciar el surgimiento o el arraigo de grupos extremistas locales o transnacionales que apelan al terrorismo como estrategia de retaliación frente a la transición no pactada del poder (Atzili, 2010; Pedigo, 2016).

El reconocimiento de dos gobiernos de facto esperando a que las FANB decidan unánimemente su lealtad pone en peligro a las propias Fuerzas Armadas, entre la dimisión y la purga interna, y solo prolonga la incertidumbre. Cualquier acuerdo razonable deberá integrar al PSUV y brindar alternativas políticas y jurídicas para el gobierno saliente. Independientemente de las posturas que adopte la administración de Donald Trump, Colombia deberá velar por sus propios intereses y seguridad y evaluar los riesgos de jugar a convertirse en ‘cabeza de playa’ de espías y personal militar estadounidense interesado en intervenir en Caracas.

Referencias

- Abramovits, A. (9 de julio de 2018). La estrecha relación entre Duque y la oposición venezolana. *El Espectador*. Consultado en diciembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-estrecha-relacion-entre-duque-y-la-oposicion-venezolana-articulo-79909>
- Allison, G. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Scott Foresman.
- Allison, G. (2017). *Destined for War, can America and China escape Thucydides's Trap?* Mariner Books.
- Antunes, S. y Camisã, I. (2017). Realism. En S. McGlinchey, R. Walters y C. Scheinpflug (eds.), *International Relations Theory* (pp. 15-21). E-International Relations Pub.
- Armirola, D. (20 de septiembre de 2018). Intervenir Venezuela, debate creciente pero irreal. *Kyenyke*.
<https://www.kyenyke.com/historias/intervencion-militar-venezuela-oea-trump>
- Atzili, B. (2010). State Weakness and “Vacuum of Power” in Lebanon. *Studies in Conflict and Terrorism*, 33(8), 757-782. https://www.researchgate.net/publication/248984187_State_Weakness_and_Vacuum_of_Power_in_Lebanon
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos.

- Beasley, R., Kaarbo, J., Hermann, C. y Hermann, M. (2001). People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. *International Studies Review*, 3(2), 217-250. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00238>
- Blu Radio (15 de octubre de 2018). *No nos meteremos en decisiones políticas: representante ONU para migración venezolana*. <https://www.bluradio.com/nacion/no-nos-meteremos-en-decisiones-politicas-representante-onu-para-migracion-venezolana-193674-ie43647>
- Brands, H. (2012). *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. External Research Associates Program Monograph, Strategic Studies Institute (SSI), US Army War College, Carlisle Barracks PA. <https://press.armywarcollege.edu/monographs/548/>
- Chernoff, F. (2007). *Theory and metatheory in international relations: concepts and contending accounts*. Palgrave Macmillan.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 36.860. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf
- Dataifx (16 de noviembre de 2018). *Fuerte caída sufre aprobación de presidente Iván Duque: encuesta Invamer*. <http://www.dataifx.com/noticias/fuerte-ca%C3%ADda-sufre-aprobaci%C3%B3n-de-presidente-iv%C3%A1n-duque-encuesta-invamer?page=6>
- Diez, T., Costa, A. y Bode, I. (2011). *Key Concepts in International Relations*. EBSCO Publishing.
- El Espectador (5 de noviembre de 2018). *Uribe aboga por una intervención legal en Venezuela*. <https://www.elespectador.com/politica/uribe-aboga-por-una-intervencion-legal-en-venezuela-article-810419/>
- Enciclopedia Británica (s.f.a). *Isolationism, foreign policy*. <https://www.britannica.com/topic/isolationism-foreign-policy>
- Enciclopedia Británica (s.f.b). *Ostracism, ancient Greek politics*. <https://www.britannica.com/topic/ostracism>
- Foulon, M. (2015). Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review*, (17), 635-661. <https://www.jstor.org/stable/24758570>
- Gaddis, J. (2009). *What Is Grand Strategy?* Conferencia dictada en American Grand Strategy after War. Triangle Institute for Security Studies y the Duke University Program in American Grand Strategy, Durham, NC, Estados Unidos.
- Global Firepower (2018). *The Military Strength Ranking 2018*. Consultado en diciembre de 2018 en <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
- Griffiths, M. y O'Callaghan, T. (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Routledge.

- Guedes da Costa, T. (2010). *Grand Strategy for Assertiveness: International Security and U.S.-Brazil Relations*. Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.
- Hamilton, D. y Pelkmans, J. (2015). Rule-Makers or Rule-Takers? An Introduction to TTIP. En D. Hamilton y J. Pelkmans (eds), *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (pp. 1-16). Rowman & Littlefield.
- Hermann, Ch. (1972). Policy Classification: A Key to the Comparative Study of Foreign Policy. En J. N. Rosenau, V. Davis y M. A. East (eds.), *The Analysis of International Politics* (pp. 58-72). The Free Press.
- Hermann, Ch., Gross, J., Sundelius, B. y Walker, S. (2001). Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*, 3(2), 133-168. <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/3/2/133/1799854?redirectedFrom=fulltext#no-access-message>
- Hermann, M. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81. <https://www.jstor.org/stable/3186565>
- Hudson, V. y Vore, C. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238. https://www.academia.edu/97292546/Foreign_Policy_Analysis_Yesterday_Today_and_Tomorrow
- Infobae (9 de julio de 2018). "Nuestros Sukhoi van a dividir a Colombia en dos": el chavismo expuso su plan en caso de guerra. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/07/09/nuestros-sukhoi-van-a-dividir-a-colombia-en-dos-el-chavismo-expuso-su-plan-en-caso-de-guerra/>
- Instituto de Investigación de Paz de Oslo, PRIO (s. f.). *Journal of Peace Research, Replication Datasets*. <https://www.prio.org/journals/jpr/replicationdata>
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143. <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/systemic-pressure-and-domestic-ideas-a-neoclassical-realist-model-of-grand-strategy-formation/E2DB12BFD2B50F898DCC4DA966177ED4#access-block>
- La República (10 de abril de 2018). Empresas venezolanas en Colombia muestran otra realidad de la ola migratoria. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/ripe/Empresas-venezolanas-en-Colombia-muestran-otra-realidad-de-la-ola-migratoria-20180410-0045.html>
- Lantis, J. y Beasley, R. (24 de mayo de 2017). Comparative Foreign Policy Analysis. *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.398>

- Lemke, D. (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge University Press.
- Lemke, D. (2010). Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. En D. Flesmes (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 31-50). Ashgate.
- Lobell, S. (2009). Threat assessment, the state, and foreign policy: neoclassical realist model. En S. Lobell, N. Ripsman y J. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, The State and Foreign Policy* (pp. 42-74). Cambridge University Press.
- Luque Pérez, S. (7 de agosto de 2018). ¿Quiénes financiaron la campaña presidencial de Iván Duque? *Plaza Capital*. <https://plazacapital.co/ciudadania/3222-quienes-financiaron-la-campana-presidencial-de-ivan-duque>
- Malena, J. (2018). La evolución del ordenamiento del Asia Pacífico ante el surgimiento de China. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 185-204). CRIES e Icaria.
- Malone, D. y Khong, Y. (2003). *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Lynne Rienner Publishers. <https://www.rienner.com/uploads/47d832b1257af.pdf>
- Manan, M. (2015). Foreign Policy and National Interest: Realism and Its Critiques. *Global & Strategies*, 9(2), 175-189. https://www.researchgate.net/publication/324444572_Foreign_Policy_and_National_Interest_Realism_and_Its_Critiques
- Marks, G. y Hooghe, L. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-43. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información (17 de diciembre de 2018). *Presidente Maduro: la Milicia Bolivariana ocupa un papel definitivo en el sistema de defensa nacional*. https://spanish.xinhuanet.com/2018-12/18/c_137681640.htm
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553. <https://www.jstor.org/stable/2703498>
- Morgenthau, H. (1973 [1948]). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Knopf. [http://slantchev.ucsd.edu/courses/ps240/04%20Conflict%20with%20States%20as%20Unitary%20Actors/Morgenthau%20-%20Politics%20among%20nations%20\(selected%20chapters\).pdf](http://slantchev.ucsd.edu/courses/ps240/04%20Conflict%20with%20States%20as%20Unitary%20Actors/Morgenthau%20-%20Politics%20among%20nations%20(selected%20chapters).pdf)
- Nuechterlein, D. (1976). National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, 2(3), 246-

266. <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/national-interests-and-foreign-policy-a-conceptual-framework-for-analysis-and-decisionmaking/3A15B2B5436B3B05FA015026A99CF886#access-block>
- Onea, T. (2012). Putting the 'Classical' in Neoclassical Realism: Neoclassical Realist Theories and US Expansion in the Post-Cold War. *International Relations*, 26(2), 139-64. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0047117811430674>
- Pardo, J. (23 de junio de 2015). El decreto de Maduro que alarma a Colombia. *BBC News*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150622_venezuela_colombia_protesta_territorio_dp#:~:text=El%20pol%C3%A9mico%20decreto%201.787%2C%20publicado,en%20los%20mapas%20de%20Venezuela.&text=El%208%20de%20junio%20pasado,baj%C3%B3%20la%20tensi%C3%B3n%20con%20Guyana.&text=Pie%20de%20foto%2C%20Ch%C3%A1vez%20y,initiativa%20de%20resolver%20el%20diferendo
- Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV (2010). *Libro rojo. Documentos fundamentales*. <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/libro-rojo/>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J. C. Vargas Restrepo (eds.), *Vecindario agitado: Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 221-264). Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2014). Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 26-74). KAS y PUJ.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2017). Transición de poder y orden mundial: el ascenso global de China y su proyección creciente en América Latina. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 23-72). Ediciones Universidad Javeriana.
- Pedigo, S. N. (2016). *United States Interventions: Power Vacuums and the Rise of Extremist Groups*. Tesis de Master of Arts, Old Dominion University. <https://doi.org/10.25777/86pc-ex82>
- Portafolio (16 de septiembre de 2018). *Colombia no firmó rechazo de Grupo de Lima sobre intervenir Venezuela*. <https://www.portafolio.co/internacional/colombia-no-firmo-rechazo-de-grupo-de-lima-sobre-intervenir-venezuela-521201>

- RCN (3 de julio de 2018). *Desaprobación a la gestión del gobierno de Maduro alcanza un 95%, según encuestas*. <https://www.noticiasrcn.com/internacional/desaprobacion-a-la-gestion-del-gobierno-de-maduro-alcanza-un-95-segun-encuestas-278545>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/neoclassical-realism-and-theories-of-foreign-policy/48B6DD61980E75A29672E8553D0F79E4>
- Rosenau, J. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, 12(3), 296-329. <https://doi.org/10.2307/3013508>
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. A. Vásquez (comp.), *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). Editorial Limusa.
- Russett, B. (1998). A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities. En E. Adler y M. Barnett (eds.), *Security Communities in Comparative Perspective* (pp. 369-394). Cambridge University Press.
- Sachs, J. (1999). Twentieth Century Political Economy: a brief history of global capitalism. *Oxford Review of Economic Policy*, 15(4), 90-101. <https://warwick.ac.uk/fac/arts/history/students/modules/hi31v/syllabus/week13/sachs-orep-1999.pdf>
- Schweller, R. (2018). Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations. *The Chinese Journal of International Politics*, 2018, 23-48. <https://doi.org/10.1093/cjip/poy003>
- Semana (12 de junio de 2013). *Santos avisó a Maduro de reunión con Capriles*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-aviso-maduro-reunion-capriles/346162-3>
- Semana (20 de abril de 2018). *Seis países suspenden su participación en el bloque sudamericano Unasur*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/seis-paises-suspenden-su-participacion-en-el-bloque-sudamericano-unasur/564426>
- Serbin, A. (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 13-35). CRIES e Icaria.
- Small, M. y Singer, D. (1969). Formal Alliances, 1816-1965: An Extension of the Basic Data. *Journal of Peace Research*, 6(3), 257-282. <https://ideas.repec.org/a/sae/joupea/v6y1969i3p257-282.html>
- Smith, L. (2011). *Benefits of Comparative Foreign Policy*. McGill University. <https://ssrn.com/abstract=1748042>

Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2018a). *Importer/Exporter TIV Tables*. Consultado en diciembre de 2018.

<https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/ImportExport>

Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2018b). *TIV of arms exports*. Consultado en diciembre de 2018.

<https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/ImportExportTop>

The Correlates of War Project (s. f.). *About the Correlates of War Project*.

<http://www.correlatesofwar.org>

The Fund for Peace (2018). *The Fragile States Index. Country Dashboard*. Consultado en diciembre de 2018. **<https://fragilestatesindex.org/>**

CasaBlanca(2010). *National Security Strategy*. **https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf**

Tyrrell, I. (1991). American Exceptionalism in an Age of International History. *The American Historical Review*, 96(4), 1031-1055. **<https://doi.org/10.2307/2164993>**

Vargas, M. (3 de noviembre de 2018). Tumbar a Maduro. *El Tiempo*.

<https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/tumbar-a-maduro-mauricio-vargas-289468>

Vargas-Alzate, L. (2014). Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano. *Análisis Internacional*, 5(1), 189-206.

<https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/922/956>

Viotti, P. y Kauppi, M. (2013). *International Relations and World Politics*. Pearson.

Walker, S., Schafer, M. y Young, M. (1998). Systematic Procedures for Operational Code Analysis: Measuring and Modeling Jimmy Carter's Operational Code. *International Studies Quarterly*, 42(1), 175-189. **<https://www.jstor.org/stable/2600822>**

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Wendt, A. (1992). Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. **<https://www.jstor.org/stable/2706858>**

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Wohlforth, W., Little, R., Kaufman, S., Kang, D., Jones, C., Hui, V., Eckstein, A., Deudney, D. y Brenner, W. (2007). Testing Balance of Power Theory in World History. *European Journal of International Relations*, 13(2), 155-185.

<https://doi.org/10.1177/1354066107076951>

Zakaria, F. (2009). *The post-American world*. W.W. Norton & Co.

3

Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis*

► Introducción

En este capítulo se definen algunos conceptos centrales para analizar la política exterior colombiana (PEC) a partir de los aportes del *Foreign Policy Analysis*, el realismo neoclásico y el constructivismo y se discuten las influencias del conflicto armado y de la construcción del posconflicto sobre la PEC.

► Aspectos generales de la política exterior

Como objeto, la política exterior puede definirse por quién la fórmula, ejecuta y modifica en virtud de su autoridad o competencia para actuar en nombre de un Estado y también por su “*target*” de destino si se encuentra por fuera de los límites nacionales (Kaarbo, Lantis y Beasley, 2012). En cuanto a lo primero (el quién), pueden producirse diversas configuraciones en términos de agencia de la decisión, dependiendo no solamente de aspectos como la naturaleza del sistema político y de las reglas que condicionan la política exterior, sino también de variables tales como aquellas asociadas al carácter del líder político primario o las vinculadas al proceso político en sí. Esto último se refiere a la sucesión de interacciones y presiones mutuas que se desata cada vez que los organismos y funcionarios públicos, en compañía o no de otros actores, deben identificar el problema/oportunidad que amerita ejercer una influencia sobre actores o factores externos y procurar movilizar los recursos e instrumentos disponibles.

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

Cuando la literatura politológica se refiere a la adopción de una política pública, sea doméstica o exterior, valora la capacidad de los agentes que se imponen en el proceso político para establecer unas preferencias en términos de fines, medios y valores, procurando resolver o mitigar esa situación “problemática”. Esto se conoce como la toma de “decisión” o selección de una entre varias alternativas de acción, dentro de un “proceso decisorio” (*decision-making*) que se suele entender como:

Una serie sucesiva de decisiones orientadas a reconocer y describir el problema sobre el cual se debe tomar una decisión de fondo, evaluar las alternativas para resolverlo, seleccionar una de esas alternativas [...], implementar la misma y evaluar los resultados de su aplicación (Losada y Casas, 2010, p. 121).

Sin embargo, la adopción de política exterior, sobre todo cuando responde a ocasiones no previstas o prescritas, no redunda en un único momento de interacción y elección y puede no generar una decisión racional, ya que la coherencia final del encuentro entre diversas preferencias y competencias organizacionales puede dar lugar a opciones que no reflejan las aspiraciones o creencias de ninguno de los jugadores o que privilegian a las de una proporción determinada. El Estado no actúa como un individuo y rara vez lo hace a partir de una sola persona. Por ello hay que analizar tanto el tipo de ocasión de decisión que surge, como la configuración situacional del conjunto de agentes o unidad de decisión que emerge, buscando una respuesta adecuada desde su entendimiento acerca de lo que está en juego.

En este sentido, las teorías de las relaciones internacionales pueden brindar hipótesis útiles sobre el comportamiento (tendencia regular) de los Estados como unidades macro que se enfrentan a circunstancias modelo o típicas, enfatizando causas individuales, domésticas o externas, materiales y simbólicas que parecen recurrentes, pero es el estudio y la comparación de las decisiones tomadas en relación con esos factores contextuales, lo que contribuye a revelar las relaciones empíricas que se dan en cada caso (Smith, 2001). Así se conectan los insumos y procesos que dieron lugar a posturas conflictivas, competitivas, cooperativas o de indiferencia en la política exterior cuando se pone en relación esa conducta (respuesta contingente) con la conducta que asumen otros actores del sistema internacional en situaciones particulares.

Las teorías, como aquellas derivadas del liberalismo y del realismo político, o de perspectivas estructuralistas como el neorrealismo y las teorías del sistema-mundo o asociadas a la perspectiva de la dependencia, proponen factores causales interesantes y a veces prevén resultados, pero deben relativizarse en cuanto tendencias con un cierto margen de probabilidad y que dejan a oscuras aspectos que consideran secundarios o inasibles desde sus métodos de trabajo tradicionales y por causa de las presuposiciones ontológicas, epistemológicas, axiológicas y metodológicas de las escuelas, comunidades epistémicas o líneas de pensamiento en las que se produjeron (Losada y Casas, 2010). Podría decirse algo semejante de las explicaciones que se han propuesto sobre el conflicto armado interno y sus conexiones con la política exterior o con la política internacional en sentido amplio.

Para descubrir las relaciones de ida y vuelta entre política exterior, conflicto y posconflicto, se recomienda situar esos tres fenómenos de interés a la luz de lo que han encontrado y argumentan disciplinas como la ciencia política, las relaciones internacionales, la economía, la sociología, el derecho y los trabajos de subcampos más especializados como los estudios militares, los estudios para la paz y la victimología.

Retornando a las ocasiones de decisión, se resalta que son oportunidades para la acción (exterior) y son configuradas por la respuesta que distintos agentes del Estado le van dando a tres cuestiones: a) si es necesario intervenir, b) cómo se puede intervenir, y c) cuál de esos cursos de acción se debe adoptar (Hermann, 2001). Las tres preguntas pueden verse como filtros que van determinando quiénes quedan como agentes relevantes para formular y ejecutar las decisiones, qué opciones y agentes quedan al margen y quiénes se van empoderando de la decisión hasta su adopción definitiva si se logra, ya que puede darse una sucesión de movimientos en nombre del Estado que pueden resultar incluso competitivos. El resultado no puede definirse a priori y debe revisarse en el transcurso mismo de los acontecimientos y las relaciones interagenciales, por lo que resulta difícil aproximarse con métodos “a distancia” y tentador concluir que en virtud de las reglas de la gestión pública y/o jerarquía gubernamental se impuso un proceso democrático o no democrático o una figura pública privilegiada (rey, dictador, presidente, primer ministro, ministro, etcétera).

Claramente, los constreñimientos internos y externos a la toma de decisiones autónoma y legítima por parte de esos agentes afectan la capacidad de hacer política exterior, tales como los desafíos directos a la gobernabilidad interna y el deterioro de la soberanía frente a actores y presiones originadas

fuera del propio territorio. Pero a menos que se trate de una comunidad política totalmente intervenida o subordinada externamente o de un “Estado fallido”, los agentes que constituyen la unidad de decisión explican buena parte de lo que sucede o no con la “conducta exterior” (oficial) de esa comunidad. En condiciones institucionales más o menos estables:

What goes on in the decision unit can affect governments’ foreign policy behavior by highlighting or reinforcing domestic, international, or cultural constraints and pressures and, thus, amplifying the importance of such constraints on what happens, or by diminishing such constraints and pressures by giving them less credence. In the first instance, the decision unit reduces its own effect on foreign policy while in the second it enhances its role (Beasley *et al.*, 2001, p. 222).

Es decir, la forma en que se desenvuelvan las unidades de decisión afectará la capacidad de las variables intervinientes o del proceso político estatal para intensificar o mitigar las presiones y estímulos externos o para intensificar o mitigar las presiones internas que buscan la adopción de ciertas medidas externas. Genéricamente, la literatura especializada en *foreign policy decision making* (FPDM) define a las unidades de decisión como un actor o conjunción de actores con la autoridad para asignar (o frenar) recursos gubernamentales para la política exterior y el poder (material, legal o moral) para evitar que otras entidades reviertan la decisión o para lograr bloquear dicha decisión en nombre del Estado (Hermann, 2001). Dependiendo de ciertas variables intervinientes, la política exterior puede ser adoptada por un “líder predominante” o individuo con la habilidad de suprimir o atenuar la oposición, un “grupo único” o conjunto de individuos que pertenecen a un mismo estamento y suelen adoptar decisiones colectivas, o una “coalición de actores” o reunión de individuos, grupos o representantes de distintas organizaciones y que pueden actuar en nombre del Estado (Hermann, 2001, pp. 56-57).

Las presiones y los estímulos externos para hacer política exterior (o doméstica) pueden definirse básicamente como *variables sistémicas* o del sistema internacional (o producto de sus actores, estructuras y flujos) y variables del entorno o medio ambiente interno (factores endógenos no humanos). Por su parte, las condiciones, las presiones y los estímulos internos de tipo no gubernamental que tienen relación con las actividades humanas pueden identificarse como *variables societales*. En principio y a menos que se inserten

directamente en el proceso decisorio, como parte de la unidad de decisión, ambos tipos de variables y sus actores se localizan en la fase inicial o de inputs (variables independientes) (Rosenau, 1968).

Además de esas dos, están la *variable funcional*, asociada a los marcos normativos y procedimentales que definen responsabilidades para los cargos que tienen incidencia en las relaciones exteriores; la *variable gubernamental*, que da cuenta de las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las relaciones entre el Ejecutivo y los medios de opinión; y, por último, la *variable idiosincrática*, que se refiere a las actitudes, las creencias, los valores, las habilidades, los perfiles y las biografías de los líderes (Rosenau, 1994). Estas variables (intervinientes) son nominalmente componentes centrales de la “caja negra” de los procesos políticos y, por tanto, se ubican en la segunda fase, que se denomina de elección e implementación, cuyo eje es la intención de modificar objetos (y sujetos) particulares del entorno internacional (Rosenau, 1968). La tercera fase, de respuesta u *outputs*, se refiere a todos los efectos, externalidades y respuestas intencionales que acontecen en el sistema internacional y/o el escenario doméstico como producto de esa postura adoptada (Rosenau, 1968).

Volviendo con las unidades de decisión, su formación tiene que ver con ese encuentro entre factores funcionales (reglas), gubernamentales (estilo o momento de gobierno) e idiosincráticos (perfil o ideas del líder predominante) que pueden ser continuos o cambiantes según el contexto del problema de decisión. Dentro de una aproximación sencilla, tres aspectos resultan críticos para explicar (y a veces prever) el tipo de unidad decisoria que se repite con más frecuencia y sus resultados: el grado de *sensibilidad* o de receptividad frente a la divergencia/crítica/oposición (factor idiosincrático), el grado de *lealtad interna* o al gobierno/líder de turno/partido oficial/agencia que se exige, muchas veces implícitamente, para participar de la decisión (factor gubernamental) y las *reglas* que se definen para agregar preferencias y seleccionar entre alternativas o el mecanismo de votación/elección (factor funcional) (Beasley *et al.*, 2001).

En una mirada más amplia, pueden discutirse otros factores intervinientes que ayudan a determinar el tipo de unidad de decisión que emerge. Además de su jerarquía política (factor gubernamental) y de lo que la ley estipula acerca de quién(es) formula(n) y ejecuta(n) la política exterior o le asigna(n) los recursos y de quién(es) activan las Fuerzas Armadas (factor funcional), hay condiciones idiosincráticas que favorecen una política exterior de *líder predominante*: si este considera al problema como un asunto de alta diplomacia, si lo percibe como

crisis, si tiene un alto grado de interés personal en el tema, si ha tenido un nivel de experiencia significativo en asuntos exteriores y si dispone de habilidades notables para manejar la información (sobre todo especializada o reservada) o para gestionar los conflictos (Hermann, 2001).

Existen además algunas condiciones funcionales que favorecen la recurrencia de un grupo único: si la naturaleza del problema es compleja (varios campos y niveles de interacción son afectados) e involucra la competencia de más de una agencia del Estado, si existen agencias o grupos interinstitucionales que tienen autoridad cuando se convocan en tiempos de crisis; y si el sistema político-administrativo es altamente burocratizado y/o descentralizado para asignar competencias especializadas según orientación temática y/o geográfica en asuntos internacionales. Por su parte, una de las condiciones que facilita la conformación de coaliciones para decisiones externas puede ser la presencia de actores estatales internos o actores estatales externos, a veces intergubernamentales, fuera del Ejecutivo, y/o actores internos y externos no gubernamentales que toman autoridad para determinar la decisión política (no solamente consultivos). Además de darse en un escenario de dominación económica o militar de un Estado frente a otro(s), esa incidencia directa puede derivarse de su capacidad para negar recursos para la gestión pública y/o de su autoridad moral y que puede alterar la decisión si no son previamente consultados (Hermann, 2001).

La cooperación internacional condicionada y/o asimétrica, en virtud de un fenómeno interno, externo o transnacional que lesiona la capacidad de un Estado para recurrir a sus propios instrumentos, podría activar esa situación. Lo mismo acontece con la emergencia de poderes políticos subnacionales muy fuertes y que logran cooptar las instituciones públicas para servir a sus fines particulares. Como se delineará más adelante, dependiendo de sus características endógenas y conexiones y efectos externos, un conflicto armado interno podría estimular una de esas o ambas circunstancias.

En últimas, determinar el carácter abierto o cerrado de las unidades de decisión que intervienen con frecuencia en la elaboración de la política exterior, más allá de la mirada simplista que conecta el tipo de sistema político o régimen para atribuir responsabilidades, permite identificar rupturas y continuidades en cuanto a los objetivos y valores de la acción exterior, el tiempo que se tarda en adoptar un curso de acción, la forma en la que se administran los recursos, la legitimidad que obtienen esas decisiones y en general el tono conservador, reformista o revolucionario/revisionista de las posturas externas de un Estado. De acuerdo con la teoría y los casos empíricos, son

unidades abiertas al disenso o la influencia externa las que surgen cuando el líder predominante es muy sensitivo, cuando los miembros de un grupo único tienen lealtades más fuertes afuera que en el gobierno de turno (por ejemplo, a otros partidos políticos o grupos sociales) y cuando se establece la regla de unanimidad (todos deben estar de acuerdo) para votar en escenarios de grupo único o coaliciones de actores (Beasley *et al.*, 2001). En una alta probabilidad, las unidades abiertas, comparadas con las cerradas, tienden a tomarse un poco más de tiempo y a ser incrementalistas o tendientes al cambio gradual, por lo que se les juzga como “lentas” o “conservadoras”, pero tienden a derrochar menos recursos, estimular más participación, a valorar más la crítica y la retroalimentación y a adoptar decisiones provisionales o sujetas a revisión en vez de medidas tajantes o definitivas (Beasley *et al.*, 2001).

En cuanto al segundo aspecto clave (el *target*), además de quién(es) deciden, la política exterior puede usarse para estimular variables externas pretendiendo alterar unas situaciones exógenas o incluso internas, sobre todo cuando esos fenómenos en apariencia puramente domésticos tienen conexiones internacionales relevantes. Aunque dinámicas de interdependencia económica, política o militar, entre otras, hacen más difícil distinguir entre factores causales y outputs o productos de la política exterior, en un mundo cada vez más interconectado, el carácter autoritativo (quién debe hacerlo) y la intencionalidad (para incidir sobre qué) permiten aclarar y atribuir responsabilidades aun en medio de contextos de fuertes restricciones o constreñimientos a la decisión. Lo que no implica que esas responsabilidades sean siempre endógenas (sólo los agentes nacionales) y unitarias o monolíticas.

La política exterior representa todas aquellas maneras, formales e informales, en las que los Estados traducen sus capacidades de poder –tanto materiales como ideales– disponibles en políticas que pretenden alcanzar resultados positivos hacia la satisfacción de tres grandes objetivos o “intereses nacionales”: la seguridad territorial, la vitalidad económica y la independencia política (Duncan, Jancar-Webster y Switky, 2009, p.160). Aunque estos son fines que todos los Estados en cuanto comunidades político-administrativas en principio buscan, independientemente de la orientación ideológica de sus instituciones, de sus capacidades materiales y del perfil de sus líderes al mando, cada uno va adquiriendo contenido específico y peso relativo como resultado del juego político interno y externo, que puede ser violento cuando se desafía la existencia o continuidad de esa forma particular de organización.

Hay intersubjetividad y dinámicas de independencia, dependencia o interdependencia tanto a nivel interno como externo, a veces “interméstica” (lo internacional en lo doméstico y viceversa), a veces “glocal” (lo global en lo local o subnacional y viceversa) y, por ello, conviene involucrar más de una aproximación teórica para desentrañar todas esas posibles relaciones dentro de un caso de interés de política exterior. Desde una óptica menos centrada en el *policy-making*, las teorías de las relaciones internacionales pueden aportar otros rasgos causales o intervinientes. Pese a que perspectivas teóricas estrictamente sistémicas o estructuralistas descartan los factores domésticos o los ubican en segundo plano para explicar la conducta exterior de los Estados (como el neorrealismo o la teoría del “sistema-mundo” de Wallerstein), es particularmente interesante que incluso los neorrealistas defensivos (por ejemplo, Waltz, Posen, Snyder y Van Evera) aceptan que una parte sustancial de la explicación sobre la conducta estatal debe ser complementada por teorías “domésticas”, bien porque las unidades no actúan siempre “estratégicamente” (o “racionalmente”) o porque las constricciones sistémicas (como la distribución de poder competitiva o la presencia de conflictos externos) se “relajan” o no resultan amenazantes, dando paso a “otras preocupaciones” (Krasner, 1992, p. 41; Mearsheimer, 2001, p. 77).

► Realismo neoclásico, política exterior colombiana y conflicto

El realismo neoclásico, al nutrirse del realismo clásico, toma forma en el seno de la compleja relación entre el Estado y la sociedad, pero sin excluir la premisa fundamental del neorrealismo sobre el rol determinante que desempeñan la estructura anárquica del sistema internacional y, en su contexto, la distribución de poder para moldear la acción exterior de los Estados. En este orden de ideas, el realismo neoclásico comparte con el realismo clásico un objeto de estudio fundamental que se relaciona directamente con el nivel de análisis doméstico: la relación del Estado con su respectiva sociedad. De allí que el objetivo epistemológico del realismo neoclásico apunte más a la formación teórica para el análisis de la política exterior de los actores primarios del sistema internacional y no de teorías explicativas o comprensivas sobre el funcionamiento de tal sistema (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009).

Por otra parte, el realismo neoclásico expresa una concepción *top-down* del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado toma cuerpo en un *foreign*

policy executive (FPE), en cuya composición –dependiendo también de los asuntos: seguridad, comercio, medio ambiente, etcétera– tomarían parte el Jefe de Estado y /o Gobierno en compañía de los ministros y los funcionarios encargados de la política exterior. El respectivo FPE, que estaría ubicado en intersección entre el Estado y el sistema internacional y, además, con la posibilidad de tener acceso privilegiado a información sobre el asunto en cuestión, contaría con todos los medios idóneos para percibir, evaluar las limitaciones sistémicas, a fin de deducir de tales factores el interés nacional. Sin embargo, a pesar de que un determinado FPE posea potencialmente una gran autonomía de decisión frente a su respectiva sociedad, se vería obligado en muchas coyunturas políticas a adelantar consultas y negociaciones con actores domésticos (legisladores, partidos políticos, gremios económicos, organizaciones de la sociedad civil, grupos defensores de derechos humanos, representantes de víctimas, etcétera), con el fin de formular, adoptar e implementar una política exterior específica, así como también la consecuente consecución o extracción de recursos para su implementación. En otras palabras, los líderes definen el interés nacional y ejecutan una política exterior determinada, basándose en los cálculos y la evaluación del poder relativo y las posibles intenciones de otros Estados, pero estando siempre sujetos a las restricciones domésticas. En suma, el realismo neoclásico identifica los cálculos y las percepciones de las élites sobre asuntos como la distribución del poder mundial –tanto en el nivel sistémico como en el regional– y los constreñimientos domésticos como variables intervinientes entre las presiones internacionales y las políticas exteriores de los Estados (Taliafero, Lobell y Ripsman, 2009).

Desde esta perspectiva, el realismo neoclásico combina explicaciones de política exterior centradas en características externas de tipo interestatal con explicaciones domésticas, individuales y situacionales en el contexto de las regiones. En cuanto a los factores de interés causal para analizar la política exterior de las unidades intermedias o secundarias de una región, se establecen: a) *estructural* o el tipo de polaridad regional y el tipo de orden de seguridad de la zona; b) *histórico* o los legados de guerra/paz, las imágenes colectivas y la percepción de amenazas; c) *doméstico* o tipo de régimen político, rasgos del presidencialismo, posturas del partido o coalición dominante en Ejecutivo y Legislativo, percepciones y creencias de los principales líderes políticos, económicos, militares, sociales, posturas de los medios de comunicación; y d) *conductual* o tipo de respuesta del otro ante la actitud de la

potencia regional como líder (Flemes, 2012b). Las *potencias secundarias* se definen como Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional según sus capacidades relativas materiales y/o de ideas de tipo intermedio para competir con otras potencias regionales en al menos un área de política (Flemes, 2012a).

Flemes y Wehner (2012) sugieren que en un contexto de paz negativa relativamente prolongado en una región (pocos o ningún episodio bélico interestatal de importante magnitud en la historia reciente) y existencia de una estructura, donde hay una potencia regional y varias secundarias, los factores *histórico* y *estructural* pueden descartarse como principales para explicar los tipos de interacción frecuentes que se dan entre la potencia regional y las secundarias. De este modo, el tipo de liderazgo (si responde o no a las expectativas de las potencias secundarias) desplegado por esa potencia aspirante a hegemon o *factor conductual* y, sobre todo, la forma en la que se defina la política interior o *factor doméstico* que condiciona las posturas hacia el exterior, serán los que mejor expliquen por qué la potencia secundaria accede a cooperar, a resistirse, a buscar otros aliados o a ser indiferente frente a la regional.

Cuando no hay motivos aparentes para una postura agresiva o de *hard-balancing* entre el que se percibe inferior en capacidades (la potencia secundaria) ni un liderazgo basado en incentivos o instituciones suficientemente vinculantes por parte de la potencia regional para propiciar relaciones de "alineamiento", se presume que las estrategias de impugnación institucional o contrapeso blando (*soft-balancing*) predominarán en la política exterior cuando los intereses entre ambas potencias sean incompatibles (Flemes, 2012b, p. 20). Esas estrategias se pueden organizar en torno a cuatro categorías: a) *buffering* o "amortiguación" para fortalecer las capacidades entre semejantes o cooperación simétrica; b) construir cuestionamiento colectivo a la legitimidad del liderazgo de la potencia regional; c) *entangling diplomacy* o "diplomacia enredada" para utilizar las reglas y los procedimientos de las instituciones multilaterales para influir sobre la potencia regional; y d) *binding* o "enlace" para restringir el poder de los Estados más fuertes mediante acuerdos institucionalizados (Flemes, 2012a, p. 35).

Habría que discutir, si los decisores y élites de una potencia secundaria (como Colombia) han acudido o podrían acudir a una o varias estrategias de impugnación a la política exterior de la potencia regional (por ejemplo, Brasil) en el contexto de una región (Suramérica) cuando: a) perciban ninguna o escasa cooperación bilateral para apoyar su estrategia propia para

lidar con el conflicto armado interno, y/o b) perciban que de alguna manera esa potencia regional a su vez impugna o intenta bloquear la participación de una potencia extrarregional que ha definido como aliado estratégico en contra de su enemigo interno. El *soft-balancing* podría dar paso a lógicas de *hard-balancing* si los decisores de la potencia regional perciben que el auto-fortalecimiento militar de la potencia secundaria y/o su alianza militar con una potencia extrarregional poderosa (por ejemplo, EE. UU.), aunque sean con ocasión del conflicto armado interno, resultan “amenazas” a su seguridad nacional. Por ejemplo, si la potencia extrarregional toma esa posibilidad de intervenir en el país afectado como una oportunidad para no solamente penetrar con sus valores o intereses (por ejemplo, de seguridad) a la región sino llegar a dominarla, lo que se denomina también situación de *overlay* (Buzan y Waever, 2003). Pero cuando no existan situaciones de tensión militar aguda, o razones para pensar en el “desinterés” de la potencia regional en el problema interno de la secundaria, podrían revisarse los *factores domésticos* que explicarían por qué los decisores o élites del país afectado prefieren recibir una cooperación limitada de su vecino o no recibirla en absoluto.

► **Constructivismo, política exterior colombiana y conflicto**

La cultura política (nacional o internacional) puede trabajarse como un conjunto de factores independientes y de presión externa sobre los decisores e instituciones y la forma de gobierno, o dadas ciertas circunstancias o propiedades como las que interesan al constructivismo, operan como algo más que aspectos intervinientes y que logran configurar “desde adentro” y simultáneamente al proceso de decisión frente a un contexto de problema, lo que los decisores individualmente creen o perciben, las reglas para la decisión y la racionalidad gubernamental. Esto sucede cuando las estructuras sociales (por ejemplo, normas y entendimientos compartidos) operan más que como restricciones del entorno y logran “constituir” tanto a los agentes como a las instituciones (Fierke, 2001, pp. 170-171).

No obstante, había que identificar y operacionalizar las condiciones precisas en las cuales la cultura se transforma afectando los fundamentos de la política exterior o logra moldear en el desarrollo mismo de una “ocasión de decisión” a los agentes, ideas, reglas, jerarquías e interacciones que van interviniendo para dar una respuesta en nombre del Estado. Es posible que la

cultura no sea estática ni “objetiva”, pero asumir automáticamente que todo el tiempo cambia y que esos cambios constantemente alteran la esencia de los decisores y del proceso decisorio es tan problemático como partir de la presuposición (generalmente racionalista) de que las identidades, los intereses, las prácticas e interacciones son independientes del significado que les atribuyen los sujetos (Fierke, 2001) y están siempre orientadas por el criterio de maximización de la utilidad o el beneficio.

Para los constructivistas, el poder es un resultado en el sentido de que unas ciertas estructuras o actores logran que sus significados sobre las cosas y sus prácticas prevalezcan en ciertos contextos sobre los significados y prácticas de otras estructuras y actores (Klotz y Lynch, 2007). Habría que operacionalizar y evaluar las dinámicas que de allí se derivan en una sociedad determinada por su contexto doméstico e internacional y tratar de explicar por qué prevalecen o no esos significados y prácticas y si afectan o no la política exterior. A diferencia de realistas y neorrealistas, aquí se considera que la posesión de capacidades superiores y el establecimiento de normas/reglas o ideologías obligatorias no son suficientes para ejercer autoridad, a menos que se pudiera probar que los esfuerzos dominantes efectivamente moldean a su favor las interpretaciones y prácticas sociales de los receptores (Klotz y Lynch, 2007). Podría haber legitimidad detrás de una razón/justificación, por ejemplo, para el uso de la fuerza en política doméstica o exterior si tiene asidero en una posición o rol social privilegiado por parte de quien la invoca (Fierke, 2007).

Eso no está lejos de las variables *idiosincráticas* interactuando con las *sociales*, ya que las creencias de cosmovisión, causales y normativas de los líderes pueden incrustarse en o reflejar las creencias o representaciones mentales de una parte o (si fuese factible) de toda la sociedad/nación, por ejemplo, acerca de la naturaleza, las causas, los efectos y las posturas morales asociadas a asuntos como la guerra, la injusticia y la justicia, la paz, etcétera. En general, las *creencias de cosmovisión* proveen un entendimiento general del mundo, las *creencias normativas* definen criterios para distinguir el bien del mal o lo justo de lo injusto y las *creencias causales* orientan a los individuos sobre cómo alcanzar sus objetivos (Goldstein y Keohane, 1993, citados en Velosa, 2012).

Es el escenario intersubjetivo el que puede definir qué entienden los actores por “seguridad”, “soberanía”, “bienestar” o “desarrollo”, “independencia”, “nación”, etcétera, e incluso qué entienden por “conflicto”, “paz” y “posconflicto”, así como qué es lo prioritario entre esos tres objetivos estatales y por

cuáles medios debe alcanzarse. Pero nuevamente, es conveniente aclarar y trabajar empíricamente en qué circunstancias y por cuáles causas esos conceptos se modifican y comparten/socializan en medio de las interacciones o se resisten a hacerlo, además de cómo se representan y defienden según proporciones o segmentos de la sociedad y por qué a veces esas diferencias dan lugar a desenlaces violentos. Pueden ser causales la alta regularidad y densidad de interacciones para modificar un concepto social y la insatisfacción de los actores frente a los resultados que produjo para las identidades y relaciones sociales (Wendt, 1992). Puede ser útil identificar los procesos con los cuales se pretende construir (o cuestionar) la legitimidad de la autoridad estatal (por ejemplo, para hacer política exterior), distinguiendo por qué y en qué extensión societal esos conceptos y procesos logran una internalización profunda que modifica el comportamiento de los actores “desde adentro” y no una internalización superficial o dada en virtud de la mera coerción o el uso del temor (Buzan y Waever, 2003).

Como acotación, habría que revisar qué tanto la difusión de la violencia y de las lógicas de un conflicto armado interno, fenómeno de preocupación para este libro, logra modificar o no tanto la cultura política como los significados y prácticas dominantes en la política exterior, y en términos de *feedback*, si los resultados/efectos de esa política tienen una incidencia significativa para alterar los tres fenómenos: el conflicto armado interno, la cultura política y el proceso decisorio que suele caracterizar a la política exterior de un país. Desde las creencias, conviene identificar las afinidades, discrepancias e influencias mutuas entre las creencias de cosmovisión, causales y normativas de los líderes de gobierno acerca del conflicto armado en general y acerca de su conflicto interno (si lo reconocen) y las de los actores sociales más relevantes.

► Política exterior y conflicto armado interno

Un *conflicto* puede definirse como una no-armonía o no coexistencia entre posiciones distintas, y en muchos casos, referidas a preferencias mutuamente excluyentes (Cante, 2007). Según Valenzuela (1994), el problema o lo que separa a las partes puede ser un conflicto de intereses (por la distribución de un recurso material de estatus o autoridad) y/o un conflicto por valores (ideologías, religión, visiones del mundo). En apariencia, el segundo es más difícil de resolver, ya que incide en una concepción distinta de la realidad y puede tener que ver con aspectos no negociables, como la identidad.

En modo general, la guerra, sea internacional (interestatal o de un Estado contra un enemigo no gubernamental externo) o ya sea civil o interior, es un conflicto caracterizado por el uso de la violencia organizada por parte de los bandos enfrentados para cumplir unos fines políticos (Bobbio, 1982), aunque el segundo tipo se tiende a denominar también “irregular” por aspectos como la no distinción entre combatiente y no-combatiente, el involucramiento de los civiles, el uso de armas y tácticas no convencionales, el financiamiento ilegal, la dependencia de redes y apoyos externos, entre otros (Springer, 2005).

En cualquier conflicto, el número de partes implicadas (amplitud), su composición interna y el tipo de relaciones que sostienen entre sí (indiferencia, cooperación, competencia, conflicto o una combinación) son un aspecto fundamental de la *estructura del conflicto*, además del problema que lo causó y del proceso de desarrollo de la contienda. En cuanto al proceso, las dinámicas de ampliación o reducción de participantes y escalamiento o desescalamiento de las hostilidades pueden contribuir a explicar las dificultades o los aciertos para tratar y eventualmente resolver el conflicto (Valenzuela, 1994).

Despejando aspectos como la amplitud, prolongación, intensidad (de las actividades armadas) y grado de la afectación institucional de las lógicas del conflicto armado interno, sus variables asociadas pueden tratarse como estrictamente independientes y presiones que llevan a las autoridades a adoptar una determinada política doméstica y exterior, o como factores directamente intervinientes sobre los procesos decisorios y que terminan alterando las *variables gubernamentales*. En este sentido, por ejemplo, la “normalidad” de la relación entre los ciudadanos y el Ejecutivo y/o las Fuerzas Armadas, y hasta las *variables funcionales*, pueden ser determinantes, pensando en la producción de leyes permisivas o que fomentan directamente el paramilitarismo o la participación directa de actores externos buscando tratar o zanjar ese conflicto. Es decir, conviene articular el análisis de la evolución de la estructura y variables propias del desarrollo del conflicto armado con los episodios claves de relación o mayor imbricación entre política exterior y estrategia frente al conflicto interno, que pudo ser de confrontación, de elusión, de negociación o una combinación de posturas frente a las dinámicas y los actores que desafiaron el monopolio de la violencia y/o legitimidad del gobierno y las instituciones políticas establecidas. Puede decirse que en presencia de un conflicto multilateral (interno) o que involucra a más de un actor colectivo o grupo que se define “en guerra” contra el Estado o que actúa paralelamente en su nombre, y decide en consecuencia instrumentalizar el miedo y la violencia, se complejizan tanto el

triunfo militar como los procesos de paz negociada, y más cuando esos actores se embarcaron en redes de cooperación externa.

Históricamente, para el curso de algunos conflictos armados internos acaecidos durante la Guerra Fría, la estructura bipolar resultó apenas una variable de estímulo o de referencia para las partes internas enfrentadas, pero en otros escenarios la competencia política, económica y militar entre EE. UU. y la URSS incidió directamente en el desarrollo de la confrontación doméstica y de la adopción de las decisiones gubernamentales para encarar ese desafío interior. Esto ha llevado a algunos autores a preguntarse por el efecto que tuvo y sigue teniendo un pasado de alineamiento de unos Estados bajo los “paraguas” estadounidense o soviético sobre sus políticas exteriores, por ejemplo, frente a los conflictos interestatales o internos que otros experimentan, lo cual podría estimularlos a involucrarse o no hacerlo (Mowle, 2003).

Regresando con las presiones domésticas confrontativas, se denota que pueden emerger ante circunstancias materiales y percepciones *sociales* que producen “descontento” y en ocasiones rebelión entre la población, como la pobreza, el racismo, las pugnas religiosas e ideológicas, y/o ante condiciones *sistémicas* como las globales, regionales o bilaterales “injustas” y/o percepciones frente a las influencias externas, que propician reacciones negativas y violentas en el interior en contra del Estado y el statu quo institucional. Casos de lo segundo pueden ser el imperialismo a favor de otra nación y que es “consentido” por las élites locales, el alineamiento político entre élites locales y élites externas o empresas transnacionales, entre otras situaciones críticas plausibles. Todas ellas dependientes de la sensibilidad política de la población o de alguno de sus sectores a esas circunstancias. Puede decirse que el grado de percepción de amenaza que los actores les atribuyen a esas situaciones y la presencia de preferencias muy intensas y opuestas a las del gobierno de turno pueden detonar movilizaciones o acción colectiva y posturas de no-negociación, que aumentan los costos de conciliar y arbitrar las diversas opiniones (Olson, 1992; Cante, 2007) y que, llevadas al extremo, dan lugar al ejercicio de la violencia como forma de resistencia a esos intereses o valores dominantes.

El quid del asunto es encontrar los factores que explican por qué unos actores optan por el alzamiento armado en lugar de acudir a los canales institucionales de gestión de los conflictos u oponerse desde formas de resistencia no-violenta, como la desobediencia civil o la protesta, ya que la mera presencia de injusticias reales o percibidas no es suficiente para propiciar la *detonación* de un conflicto armado interno. Por ejemplo, frente a seis causas

(separadas) que se han defendido en la literatura especializada; a) la codicia de un actor en rebelión, b) la presencia de poderes extranjeros codiciosos, c) el “descontento” social, d) la factibilidad de depredar recursos, e) la debilidad del Estado, o f) la debilidad/dispersión del mercado interno, un estudio comparado sostiene que es la triple combinación entre debilidad del Estado, descontento social y economía extremadamente dependiente de los recursos naturales (más si son agrícolas) la que propicia una alta probabilidad de detonación (Humphreys, 2005).

En relación con las estrategias y los medios para llevar a cabo el conflicto armado interno, la política exterior resulta un instrumento del Estado para asegurar o ganar asimetría a su favor frente a los actores que lo desafían internamente tanto militar como políticamente, así como las relaciones externas o diplomacia “paralela” de los actores no gubernamentales inmersos o afectados en el conflicto podría contribuir a mejorar su posición material o moral frente a los demás implicados. Borda (2005) sugiere en relación con la política exterior, que la estrategia de *internacionalización del conflicto* es una decisión “explícita y consciente” de un gobierno para involucrar actores externos, no solo para mantenerse en el poder y recuperar asimetría a favor del Estado frente a los grupos armados ilegales, reduciendo los propios costos y la duración de ese conflicto, sino que además es propiciada por la “empatía” entre las élites nacionales y externas y la percepción de similitudes culturales o institucionales entre las partes.

La *securitización* del conflicto armado interno o de algunos de sus aspectos domésticos e internacionales es tanto una estrategia como un proceso intersubjetivo que se puede derivar de la mezcla de intereses del gobierno y las élites y presiones societales y sistémicas y que logra activar tanto el aparato de defensa como la política exterior en contra del “enemigo”. La *securitización* de un fenómeno se propicia cuando se combinan tres factores: a) se define explícitamente eso como una “amenaza” a la existencia de un objeto referente (mundo, región, Estado-Nación, grupo o individuo), b) interviene en ello un agente que tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia, usualmente coercitivas, y c) altera o cambia las reglas que restringían el uso de esas medidas (Buzan *et al.*, 1998, citado en Hough, 2004).

Pero cuando la comprensión del problema y las medidas a tomar se simplifican, definiendo la seguridad nacional (y exterior) en términos exclusiva o primordialmente militares hay por lo menos dos consecuencias negativas: se conduce a los gobiernos a concentrarse en las amenazas militares e ignorar otros peligros que lesionan a la población y se acentúa la militarización de

la agenda doméstica y de las relaciones exteriores, produciendo entornos más inseguros (Ullman, 1983). Esto es típico en medio de discursos/doctrinas llamando a la “guerra” (nacional o internacional) contra diversos referentes concretos o abstractos: el narcotráfico, el terrorismo, “los infieles”, la delincuencia, la “tiranía”, el “castro-chavismo”, etcétera. Entre más abstractos sean los referentes, más difusas, ineficaces y arbitrarias resultan las medidas.

Cuando esa estrategia de securitización del problema incluye la solicitud de injerencia directa (sobre todo militar) de una potencia externa por parte de las élites, se puede hablar de una estrategia de *intervención por invitación* (Tickner, 2007). Lo paradójico es que esta postura termina profundizando la dependencia de las periferias a los centros y no garantiza el compromiso de la otra potencia con los intereses y objetivos de potencias menores, de modo que terminan reflejándose más los intereses de la parte dominante y se corre el riesgo de temer permanentemente por los cambios de política doméstica (congresional o presidencial) de ese país (Tickner, 2007). No obstante, la sola invitación (oficial) no es suficiente para la intervención, ya que el discurso en la política exterior y/o las características de ese problema “crítico” deben lograr que la contraparte perciba ese asunto como altamente prominente y altamente amenazante. La *prominencia* tiene que ver con la relevancia que se le da a unos intereses, valores o principios en relación con un asunto, y la *amenaza* se define en términos de la percepción anticipada de pérdida (humana y material) en una situación (Astorino-Courtois, 2000).

En cuanto a la relación entre variables intervinientes de la política exterior en el *policy-making* y el conflicto armado interno, pueden integrarse algunos de los aspectos del proceso decisorio y de las hipótesis causales del realismo neoclásico y del constructivismo a las ocasiones de decisión que tienen que ver con los momentos cuando los decisores han considerado que: a) es relevante usar la política exterior para incidir en el curso del conflicto, b) identificando las maneras en que ella puede contribuir al fortalecimiento de la estrategia ofensiva o militar contra los grupos armados (diplomacia para la guerra) o bien a la estrategia de paz negociada (diplomacia para la paz), y c) eligiendo una de las alternativas o una combinación de ellas y que se puede estudiar según un periodo específico de gobierno y/o coyuntura específica de la confrontación, asociada, por ejemplo, a la correlación de fuerzas de ese instante, a la intensidad de los enfrentamientos, a las posturas de aceptación, apoyo o rechazo a esas medidas por parte de actores internacionales claves, a la detección de apoyos externos hacia los enemigos internos, entre otros aspectos críticos.

El tipo de configuración de la unidad de decisión que se dio para usar la política exterior en momentos decisivos de la confrontación armada podría determinar no solamente resultados que ya se discutieron, tales como el tiempo o los recursos invertidos, y la legitimidad de la política. El carácter abierto o cerrado en la unidad de decisión que tendió a ser más frecuente para cierto gobierno, pudo incidir en por lo menos tres outputs de la relación conflicto interno-política exterior: a) el grado de disposición gubernamental para involucrar múltiples actores o acomodar diversas preferencias de índole externa interesadas en el conflicto, incorporándolas a su forma privilegiada de lidiar con él; b) el grado de aceptación o rechazo gubernamental expuesto en el exterior acerca de la conducta de actores domésticos y externos implicados en el conflicto, buscando que actores internacionales se identifiquen con esas posturas oficiales; y c) la valoración positiva o negativa del uso de medidas coercitivas para incidir sobre los apoyos externos (reales o presuntos) de los enemigos internos.

Ahora bien, desde aportes de algunas teorías de las relaciones internacionales, pueden discutirse otros vínculos plausibles entre política exterior y conflicto armado interno.

Desde el realismo neoclásico, los aspectos asociados a las *variables conductuales*, como una percepción sobre la falta de cooperación o liderazgo de la potencia regional para respaldar las posturas oficiales del gobierno de una potencia secundaria frente a su propio conflicto interno, pueden motivar outputs tales como el desinterés por los proyectos regionales de esa potencia-líder o el privilegio de alianzas y acuerdos, sobre todo militares, con potencias extrarregionales, lo que puede poner en duda la capacidad de esa potencia-líder como eje estabilizador de su vecindario y como mediador en conflictos domésticos.

La *variable histórica* en relación con los aspectos externos o regionales del conflicto interno también podría explicar parte de la disposición o renuencia de una potencia secundaria a buscar la ayuda de la potencia regional para resolver su conflicto interno. En este plano, los legados de una guerra bilateral previa o agresión unilateral por parte de la potencia-líder (si los hubo) pero también la percepción o comprobación de algún tipo de tolerancia, connivencia o apoyo al enemigo interno por parte del gobierno o actores política y económicamente muy influyentes de la potencia regional, pueden hacer que los decisores de la potencia secundaria desconfíen de toda insinuación de mediación o injerencia de la primera, aunque ofrezca incentivos como ayuda logística, militar o económica.

En cuanto a la *variable estructural*, el grado de asimetría entre las potencias secundarias y la potencia regional o polaridad podría influir sobre su aceptación o rechazo a la ayuda externa de las primeras frente a la segunda con el propósito de resolver su conflicto armado interno. De este modo, se presumiría que una gran asimetría entre ambas potencias puede facilitar una política exterior de intervención por invitación (cooperación hegemónica) para lidiar con el conflicto interno en ausencia de mejores recursos, pero una asimetría moderada por las capacidades intermedias combinadas y/o estrategias colectivas de las potencias secundarias o el respaldo de una gran potencia externa podría activar de manera preferente la búsqueda de una cooperación internacional que excluya o minimice el papel de la potencia regional en su conflicto doméstico. Asimismo, la presencia de confianza entre unidades y de bases institucionales para tratar regionalmente las crisis internas e interestatales puede motivar a los decisores del país en conflicto a llevar sus preocupaciones internas a los organismos regionales, pero lo contrario puede suscitar un conflicto adicional: el de las alternativas que impulsa la potencia regional y/u otras potencias secundarias para tratar de finalizar ese conflicto ajeno o reducir sus efectos transfronterizos, enfrentadas a la postura oficial y divergente del país afectado.

Finalmente, y sobre todo si las variables anteriores no resultan muy relevantes, los factores puramente *domésticos* o del juego político interno podrían ayudar a explicar por qué los decisores y otros actores nacionales influyentes de una potencia secundaria optan por incentivar o evitar el involucramiento de la potencia regional en su conflicto interno. La tendencia político-ideológica mayoritaria en el Ejecutivo y/o en el Legislativo, en las Fuerzas Armadas, en los gremios sindicales o productivos, en los medios de comunicación y en los sondeos de opinión, podría coincidir o no (en aspectos políticos claves para entender el conflicto y su forma más adecuada de resolución) con la tendencia político-ideológica mayoritaria de los actores más relevantes de la potencia regional. Una tendencia política minoritaria frente a la forma más idónea para tratar el conflicto interno dentro de la arena política de la potencia secundaria podría apelar a la solidaridad de las mayorías o minorías que comparten su posición en otros países, incluyendo en la potencia regional. Otro escenario podría ser el de un líder o gabinete de gobierno en la potencia secundaria que sea criticado por su falta de decisión o margen de maniobra frente al conflicto, que podría llevarlo a adoptar alternativas que no impliquen ningún tipo de participación externa.

Ahora, desde un plano constructivista, es vital preguntarse por las *creencias causales* y *normativas* (su proceso de formación) de los agentes principales y cómo se traducen a normas y prácticas frente al conflicto armado, sobre

todo en relación con el papel de la política exterior, la autoimagen y los roles e imagen externos que se quieren proyectar con ocasión del propio conflicto armado interno y/o conflictos ajenos. Resultan importantes *creencias causales* sobre el origen o la naturaleza del conflicto interno (o incluso que llevan a su negación) y sobre el efecto que tiene una cierta política exterior sobre su evolución. Por ejemplo: sacrificar autonomía o soberanía externa frente a actores internacionales para recuperar soberanía interna frente al enemigo o cortar influencias externas sobre el conflicto para recuperar prestigio interno e internacional, aplicar el DIH y cooperar con organismos del sistema internacional de protección de los derechos humanos y ONG como formas de desescalar el conflicto, facilitar un eventual proceso de paz y recuperar legitimidad externa, o verlos como un “obstáculo” al cumplimiento de los objetivos militares. Son igualmente significativas algunas *creencias normativas*, como las que determinan el grado de apego del gobierno y/o las Fuerzas Armadas y el Legislativo a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en medio de las estrategias implementadas para enfrentar al enemigo interno o sus colaboradores, creencias sobre el carácter “justo” de medidas externas y/o extremas para frenar el avance del enemigo interno y cortar sus vínculos internacionales, creencias sobre la necesidad de mostrar algún tipo de reciprocidad o alineamiento político como un deber moral frente a un país que ha sido solidario con el gobierno en medio de su guerra interna, entre otras.

Desde la óptica constructivista, es indispensable analizar cómo interactúan las ideas y los intereses de la sociedad, del gobierno y del Estado frente al curso del conflicto armado interno y la política exterior que se ha usado en relación con él, pero también en medio de un proceso de paz si se da, incluyendo el papel que se desea para la política exterior como instrumento de apoyo a ese escenario. Por ejemplo, la institucionalidad convencional de un Estado poco democrático puede prescribir la nula o escasa injerencia externa sobre el conflicto interno o un proceso de paz y la investigación y el castigo nulos o limitados sobre conductas tales como los crímenes de Estado; el gobierno de turno y su partido o coalición pueden adoptar una posición más flexible en estas cuestiones dependiendo de sus nexos con gobiernos anteriores y de las tendencias de opinión de cara a elecciones presidenciales, de gobierno local o para ocupar el Legislativo; y la sociedad puede reflejar una posición mayoritaria, polarizada o muy fraccionada frente a la continuidad de la guerra interna o la posibilidad de la negociación, así como con respecto al papel que en cualquiera de los dos escenarios se le quiera dar a actores internacionales particulares.

► Política exterior y posconflicto

En su sentido estrecho, la paz puede definirse como ausencia de violencia armada o paz negativa (Fisas, 1998), lo que significa que los medios para defender unos valores o fines cambian y adoptan canales menos confrontativos. Legalmente, más que no-guerra, la paz tendría un carácter algo más positivo si se busca el fin “jurídicamente regulado” de las hostilidades y la (re)instauración del orden institucional (Bobbio, 1982). En este sentido, hay fin del conflicto en armas y una cierta estabilidad reglamentada, pero no necesariamente se tratan las causas que motivaron el antagonismo en primer lugar, es decir, el conflicto en sí. Desde esta óptica, una versión muy limitada del posconflicto podría ser el esfuerzo gubernamental por desarmar o desmilitarizar el conflicto, a la luz del derecho internacional, de modo en que se exprese por otros canales, pero sin tratar sus causas. Allí, la política exterior como apoyo a la paz interna podría limitarse a estimular variables o invitar actores externos para facilitar el proceso de desarme, desmovilización y tal vez reintegración de los combatientes a la vida civil y orientarse a legitimar internacionalmente dicho proceso y sus resultados. Puede notarse que la priorización de la seguridad del Estado o seguridad nacional como núcleo de la paz y de la política exterior tiende a enfatizar esa comprensión lineal del posconflicto y probablemente a destacar el sometimiento judicial de los grupos armados y los criterios punitivos como pilares del restablecimiento del orden.

En sentido amplio, muy promovido por los académicos de los estudios para la paz, la paz debe ser positiva, más allá de un no-hacer (por ejemplo, daño físico y moral) y debe procurar tanto el fin de las agresiones directas (físicas) como el fin de otras “violencias”. Por ejemplo, lo que han denominado “violencia psíquica”, “violencia estructural” y “violencia cultural” (Galtung, 1996, y Reyckler, 1997, citados en Fisas, 1998, pp. 28-29). La *psíquica* se ejerce para “reducir la capacidad mental” del otro; la *estructural* tendría que ver con aquellas disposiciones institucionales y materiales, económicas, sociales y políticas que restringen la igualdad de oportunidades para constituirse como seres y/o que impiden la satisfacción de las necesidades; y la *cultural* recurre a aspectos como el lenguaje, el fanatismo, la ciencia, el arte y otras expresiones colectivas para reproducir la xenofobia, el racismo, etcétera (Fisas, 1998).

En definitiva, para atender a estas cuatro formas de violencia o alcanzar una paz integral desde esa mirada, se debería propiciar un proceso político participativo en torno a cuatro grandes objetivos o 4D: desarme, democracia,

derechos humanos y desarrollo (citados en Fisas). Desde este plano amplio y profundo, la priorización de la *seguridad humana* de todos los sectores de la sociedad, más allá de la distinción entre víctimas y victimarios y del restablecimiento del “Estado legítimo”, podría ser el epicentro del proceso de paz y presumiblemente de las relaciones exteriores, donde la política exterior fungiría como instrumento para contribuir a crear un estado de cosas esencialmente nuevo (el posconflicto), más allá de la recuperación de la estabilidad institucional y la convivencia societal. Desde su origen en la década de 1960 por impulso de Noruega y Canadá, la *seguridad humana* ha estado asociada a la promoción de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el desarrollo socioeconómico basado en la equidad (Suhrke, 2007).

Cuando la *seguridad humana* guía lo que se conoce como *peace-building* para la participación de actores externos en la construcción de un posconflicto, aparecen principios tales como enfocarse en las raíces del conflicto, no generalizar sino delinear cada intervención conforme a las diferencias locales sustantivas, buscar resultados sustentables y perdurables, y movilizar a los actores y recursos locales a favor de la paz, lo que racionaliza las operaciones pero no elimina del todo los riesgos y, sobre todo, la posible arbitrariedad de algunas de esas medidas (Paris, 2007).

Sin embargo, cabe pensar que, si algunas de las fuentes de violencia psíquica, estructural y cultural se originan en el exterior o en las condiciones intrínsecas del sistema internacional, dicho proceso y política exterior de paz se verían severamente limitados. Este asunto puede ser relevante cuando fenómenos transnacionales resultan variables causales o intervinientes del conflicto interno, por hablar solamente del narcotráfico, las migraciones, la dependencia arraigada frente a países más poderosos, la penetración de empresas multinacionales, la influencia de medios internacionales de comunicación, la incidencia directa de conflictos externos o los efectos de los ciclos económicos mundiales. La *internacionalización* de valores, prácticas, normas o ideas (por ejemplo, en nombre de la democracia, la seguridad e incluso la paz) que generan violencia psíquica, estructural y cultural y/o que producen esa percepción dentro de marcos colectivos de referencia distintos puede añadir dificultades a la relación política exterior-posconflicto.

La amplitud del concepto de *seguridad humana* que se ha impulsado en la ONU podría resultar problemática (y financieramente insostenible) dado que hace difícil distinguir entre crisis/catástrofes (afectaciones a la seguridad) y cambio estructural (desarrollo), por lo que sería adecuado situar la intervención del Estado y de los actores de la sociedad internacional a la luz del concepto de

vulnerabilidad extrema (urgencia de intervención), el cual permitiría focalizar beneficiarios y estrategias de incidencia y definir prioridades (por ejemplo, riesgos del posconflicto). Sin embargo y en relación con la política exterior, la aplicación de ese concepto, guiado por la política internacional, podría ocultar su servicio a intereses como la universalización del credo humanista (liberal) y/o intereses relacionados con el esfuerzo de algunas potencias para promover su “poder normativo” y lograr intervenir (por ejemplo, persiguiendo fines humanitarios) en los asuntos internos de los otros. Es decir, la intervención externa para el posconflicto, sea impuesta o dada “por invitación” puede no ser la panacea y entrañar nuevos daños, lo que no implica que la soberanía aplicada al posconflicto o los enfoques puramente endógenos/locales resulten aun mejores (Suhrke, 2007).

Desde la óptica de la victimología, en el diseño del posconflicto también pueden presentarse tensiones similares entre autonomía o intervención, minimalismo o maximalismo de la política, justicia o perdón, indemnización y restitución o reparación simbólica, entre otros. En general, para un proceso de *desvictimización* intervienen múltiples factores y actores, por lo que más que un proceso de reparación, un escenario de posconflicto tendría que ver con modelos y medidas de reconstrucción de las relaciones entre actores, incluyendo la prevención de la *revictimización* (Tamarit y Villacampa, 2006).

Para tal efecto, reconstruir (o construir) relaciones nuevas, se adopta un marco temporal o de *justicia transicional*, donde actores del sistema de justicia penal, policía, servicios sociales y de salud, los responsables políticos, los medios de comunicación, las autoridades morales y religiosas, los grupos esenciales de la sociedad civil y las asociaciones de víctimas se invocan para ayudarlas a salir de esa condición, interrumpiendo ciclos de venganza, facilitando el duelo, recomponiendo la confianza y el tejido social y edificando objetivos colectivos. Además, en cuanto al papel económico y legislativo del Estado, las políticas e instituciones adoptadas para facilitar el *desarme, desmovilización y reintegración* (DDR) de los combatientes deben propender por un cierto equilibrio frente al costo de las medidas para reparar y proteger a las víctimas del conflicto, mitigando una dinámica de “competencia de intereses” desintegradora (Tamarit y Villacampa, 2006).

Desde un punto de vista ya no analítico sino prescriptivo, la ONU estipula que los Estados deben introducir medidas de indemnización, de restitución, de rehabilitación y de satisfacción moral, pero también, y lo que resulta más desafiante en términos de posconflicto, deben implementar *garantías de no repetición*. Estas procuran la desmilitarización de la seguridad pública y de la

autoridad política, la normalización procesal de los sistemas civiles y militares de justicia, la independencia del poder judicial, la protección de los profesionales y defensores de derechos humanos que apoyan a las víctimas, la educación pública en derechos humanos y derecho internacional humanitario y el ajuste de las normas y procedimientos para los funcionarios públicos según los estándares internacionales (ONU, 2006).

Instrumentos internacionales como ese, reflejan la disminución de la noción fuerte de soberanía westfaliana y el estatus creciente del individuo como sujeto de derecho internacional, y la *reparación* aparece como un mecanismo que aspira a hacer cumplir obligaciones en materia de derechos humanos en ausencia de una fuerza policial global con la capacidad de imponer o restaurar el orden (Torpey, 2006). Pero todo depende de los procesos políticos concretos y del desarrollo de los significados y fases relativos a la paz.

► **Conclusión: la política exterior y los procesos de paz**

El desarrollo de los procesos de paz debe ser convergente con los roles que se propone Colombia para su política exterior, en modo tal que no envíe señales contradictorias. El pluralismo en las mesas de negociación debe significar pluralismo para formular los objetivos externos del país. La centralidad de las víctimas de todas las partes implicadas en el conflicto debe implicar un reconocimiento oficial externo y explícito de las atrocidades, incluyendo las cometidas por funcionarios públicos. La desmilitarización y normalización de la seguridad pública debe conducir a la promoción exterior de la cooperación en seguridad y de reformas cívico-militares de tono democrático en la región. La búsqueda de cooperación financiera y ayuda humanitaria para reducir los costos de la atención a las víctimas y de las políticas de reformas hacia el posconflicto deben corresponderse con una política exterior para brindar cooperación en estas mismas áreas hacia países más deteriorados, entre otros ejemplos.

Asimismo, las medidas domésticas y definiciones que se adopten para implementar los acuerdos deben reflejarse en las prácticas y los significados que se despliegan en la acción exterior de todos los organismos del Estado. De esta manera, se reducen las contradicciones institucionales, la competencia destructiva entre órganos y la posible emergencia de diplomacia paralela

por parte de gestores públicos, legisladores y funcionarios judiciales y de control. Y al mismo tiempo, se mitiga o canaliza la presión múltiple por parte de actores internacionales tales como otros Estados, las cortes y las ONG que trabajan por los derechos humanos y que se han vinculado de alguna manera con los actores del conflicto armado interno, ya sean combatientes o civiles.

Las nuevas reglas que tengan lugar en el desarrollo de las reformas hacia el posconflicto, si tienen carácter democrático, deben incluir modificaciones en algunos aspectos de la política exterior, desde cómo se la entiende hasta cómo se implementa, sin perjuicio del carácter naturalmente autoritativo y de participación limitada que define a cualquier política pública. La identificación y modificación de las creencias normativas y causales que propiciaron y/o escalaron el conflicto violento doméstico debe acompañarse de la identificación y modificación de los significados, códigos y condiciones que estimularon políticas exteriores de negación del conflicto y las atrocidades, de invisibilización de las víctimas, de desbordamiento intencional del conflicto hacia otros países, de involucramiento económico, político y militar de actores externos en el transcurso de las hostilidades y de hostigamiento internacional a los connacionales en el exterior y que fueron erróneamente calificados como integrantes del enemigo interno o de ser sus colaboradores.

Relacionada con la restitución y el retorno, la política exterior en el campo migratorio debe propender por facilitar el regreso seguro y voluntario de las víctimas que huyeron del país y la devolución o compensación de su patrimonio menoscabado, o dado el caso, cooperar financiera y administrativamente con los países receptores para que los solicitantes de asilo y refugio se encuentren en condiciones similares o mejores a las que experimentaban antes de ser victimizados por alguno de los grupos combatientes en el transcurso del conflicto armado.

Relacionada con el DDR, la política exterior debe procurar facilitar, en coordinación con las autoridades de los países que los hayan alojado directa o indirectamente, el retorno y la concentración de combatientes y redes civiles de apoyo de los grupos alzados en armas, así como la detección, el registro, la incautación y la destrucción de todos los materiales de guerra para evitar que ingresen al país o que alimenten otros conflictos armados o redes criminales transnacionales. En caso de que un país se ofrezca voluntariamente para alojar y aplicar las penas alternativas y los procesos de reincorporación a la vida civil de los combatientes y redes de apoyo que allí residan o que reciba por traslado, la política exterior del país epicentro del

sistema de justicia transicional debe lograr que los criterios de esas políticas sigan los estándares internacionales de detención y procesamiento o los mínimos implementados en el marco endógeno que se definió para los actores locales que participaron de las hostilidades. La política exterior también puede canalizar recursos económicos y técnicos externos para solventar el diseño y puesta en marcha del DDR, incluyendo el uso de comisiones internacionales para la verificación del proceso, y si fuera necesario, de personal policial y militar externo para garantizar la seguridad de los combatientes que desean desarmarse y concentrarse para la desmovilización sin temor a las represalias.

Relacionada con la reparación, la política exterior debe complementar los recursos financieros nacionales y subnacionales limitados para costear mejor las necesidades de las víctimas con recursos de la cooperación internacional, de la ayuda humanitaria externa y créditos extraordinarios. Esto incluye además el logro de una cooperación estrecha con las autoridades financieras, judiciales y de inteligencia de los países que se sospecha sirvieron para sacar, blanquear o triangular activos producto de las actividades ilegales de las partes combatientes y/o de los autores intelectuales y perpetradores de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Así como la acción exterior del Estado, de las partes beligerantes y de las diversas víctimas del conflicto interno contribuyeron a internacionalizar el conflicto mediante el despliegue de significados y narrativas competitivas y la búsqueda de apoyos externos para cada causa en particular, la política exterior del posconflicto debe pretender exponer internacionalmente una narrativa compartida, democrática e incluyente, con respeto por las diferencias, acerca del proceso de paz, e internacionalizar la acción colectiva encaminada a la superación de los odios y la identificación de aliados externos para formular, implementar y evaluar las medidas de justicia transicional y de reconstrucción económica, política y social.

En cuanto a la verdad, es preciso formular política exterior para ayudar a esclarecer la naturaleza y profundidad de la participación de ciudadanos y empresarios de otros países en el transcurso del conflicto armado interno, en colaboración con las autoridades pertinentes.

Así como la política exterior contribuyó a securitizar lo que se calificó en su momento como amenazas internas, transnacionales y externas asociadas al conflicto armado interno, subordinando las relaciones exteriores (por

ejemplo) a las llamadas guerras contra el narcotráfico y el terrorismo, y propiciando la securitización y las posturas defensivas de varios países vecinos frente a la política ofensiva de seguridad nacional del país origen del conflicto, la política exterior del posconflicto debe propender por la desecuritización. Por ejemplo, de los problemas fronterizos, de los diferendos limítrofes si los hay y de las discrepancias entre modelos de gobierno mediante la promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad cooperativa, haciendo transparentes el gasto y la inversión militares, creando y/o fortaleciendo los canales institucionales para la gestión binacional del riesgo y de las crisis, compartiendo permanentemente información de interés común para la seguridad pública, promoviendo acciones conjuntas para mitigar las fuentes de vulnerabilidad común y fortaleciendo programas de desarrollo e integración fronteriza como medidas preventivas antes de acudir a medidas reactivas como la militarización y los cierres de las fronteras.

Finalmente, otro de los aspectos en los cuales la política exterior puede contribuir, en la construcción del posconflicto, es en la búsqueda y estímulo a inversionistas y a fuentes externas de apoyo a proyectos locales desarrollo, particularmente en las periferias. Esto a razón del presupuesto limitado de un país como Colombia, considerando algunas de sus zonas de geografía agreste y localidades muy apartadas y débilmente conectadas de los centros administrativos. La presencia de vastas áreas apartadas y de difícil acceso y con comunidades con una baja lealtad al aparato central, puede facilitar la penetración y el arraigo de estructuras ilegales si la población está dispuesta a cooperar con información y recursos y si existen fundamentos políticos para pensar en la existencia de reivindicaciones territoriales, sociales o económicas profundas y sin resolver (Hart, 1991).

Referencias

Astorino-Courtois, A. (2000). The effects of stakes and threat on foreign policy decision-making. *Political Psychology*, 21(3), 489-510.

<https://doi.org/10.1111/0162-895X.00200>

Bennett, A. (2013). The mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory. *European Journal of International Relations*, 19(3), 459-481. Sage Pub.

<https://doi.org/10.1177/1354066113495484>

- Beasley, R.; Kaarbo, J.; Lantis, J. S. y Snarr, M. T. (2001). People and processes in foreign policymaking: Insights from comparative case studies. *International Studies Review*. 3(2), 217-250. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00238>
- Bobbio, N. (1982). Capítulo V: La idea de la paz y el pacifismo. En N. Bobbio. *El problema de la guerra y las vías de la paz* (J. Binaghi, Trad., pp.157-185). Gedisa.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, (65), 66-89.
<https://journals.openedition.org/colombiaint/27665>
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Cante, F. (2007). Acción política noviolenta y negociación. En F. Cante (Comp.), *Poder social*(pp.210-227). Editorial Universidad del Rosario. https://www.researchgate.net/publication/349988644_Accion_politica_noviолenta_y_negociacion
- Fierke, K. (2007). Constructivism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Eds.), *International relations theories: Discipline and diversity* (pp. 166-184). Oxford University Press.
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria Editorial.
- Flemes, D. (2012a). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-50) Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Flemes, D. (2012b). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp.19-38). Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America* (GIGA Working Paper No. 207). German Institute for Global and Area Studies, GIGA.
- Hart, L. (1991). *Strategy*. Meridian Publishing.
<https://archive.org/details/strategy-b-h-liddell-hart>
- Hermann, M. (2001). How decision units shape foreign policy: A theoretical framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
<https://doi.org/10.1111/1521-9488.00234>
- Hough, P. (2004). Security and securitization. En *Understanding global security* (pp. 1-20). Routledge.

- Humphreys, M. (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution: Uncovering the mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 508-537.
<https://doi.org/10.1177/0022002705277545>
- Kaarbo, J.; Lantis, J. y Beasley, R. (2012). *The analysis of foreign policy in comparative perspective* (Chaps. 1 and 4). Sage Publications.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E. Sharpe.
- Krasner, S. (1992). Realism, imperialism, and democracy: A response to Gilbert. *Political Theory*, 20(1), 38-52. Sage Publications. <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Krasner-Realism-Imperialism-and-Democracy-1992.pdf>
- Lobell, E.; Ripsman, N. y Taliaferro, J. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. Cambridge University Press.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). El enfoque de procesos decisorios. En *Enfoques para el análisis político* (pp.120-129). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mearsheimer, J. (2007). Structural Realism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Eds.), *International relations theories. Discipline and diversity*. Oxford University Press.
- Mowle, T. (2003). Worldviews in foreign policy: Realism, liberalism, and external conflict. *Political Psychology*, 24(3), 561-592. <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00341>
- Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. En A. Batlle A. (Comp.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 203-220). Ariel.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2006). *Resolución A/RES/60/147. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.
https://digitallibrary.un.org/record/563157/files/A_RES_60_147-ES.pdf
- Paris, R. (2007). Human security: Paradigm shift or hot air? En B. Buzan y L. Hansen (Eds.), *International security, Volume IV: Debating security and strategy and the impact of 9-11* (pp. 208-221). Sage Library of International Relations.
- Rosenau, J. (1968). Comparative foreign policy: Fad, fantasy, or field? *International Studies Quarterly*, 12(3), 296-329. <https://doi.org/10.2307/3013508>
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vázquez (Comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). Editorial Limusa.

- Smith, L. (2001). *Benefits of comparative foreign policy*. McGill University.
<http://DOI:10.2139/ssrn.1748042>
- Springer, N. (2005). *Desactivar la guerra: alternativas audaces para consolidar la paz*. Aguilar.
- Suhrke, A. (2007). Human security and the interests of states. En B. Buzan y L. Hansen (Eds.), *International Security, Volume IV: Debating security and strategy and the impact of 9-11* (pp. 124-134). Sage Library of International Relations.
- Tamarit J. y Villacampa, C. (2006). *Victimología, justicia penal y justicia reparadora*. Universidad Santo Tomás y Grupo Editorial Ibáñez.
- Torpey, J. (2006). *Making whole what has been smashed: On reparations politics*. Harvard University Press.
- Ullman, R. (1983). Redefining security. *International Security*, 8(1), 129-153.
<https://doi.org/10.2307/2538489>
- Valenzuela, P. (1994). La estructura del conflicto y su resolución. En F. Reyes (Comp.), *Democracia y conflicto en la escuela* (pp. 55-64). Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
<https://www.jstor.org/stable/2706858>

4

Análisis de la política exterior: las dimensiones, las variables y el proceso decisorio*

► Introducción

En este capítulo se esboza un marco conceptual a fin de plantear algunos factores que podrían resultar centrales para el análisis cuidadoso de la política exterior en un contexto regional o a nivel sistémico.

Lo primero que se hará es invocar una definición del objeto (política exterior), evocando algunas maneras de aproximarse al mismo a manera de problematización que facilite la elusión de extremos, como el determinismo o la extrema complejidad contextual. En segunda instancia, se examinarán en sus rasgos esenciales o contornos aquellas dimensiones de factores que contribuirían a clasificar y relacionar causalmente la información, pensando en cuáles de ellos pueden verse como *inputs* o insumos del proceso político (decisional), cuáles como propiamente intervinientes o del *policy-making* en sí y cuáles como parte de los *outputs*.

► La política exterior como objeto y su análisis

Pese a reconocer los cambios y presiones por debajo, por encima y a través del Estado, la diversificación temática, la multiplicación de actores y canales de influencia en el sistema internacional contemporáneo (Keohane y Nye, 1987) y la borrosidad entre lo doméstico y lo externo (Rosenau, 1997), autores como Krasner (2000), Kaarbo, Lantis y Beasley (2012), reivindican tanto

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

la importancia del Estado como unidad de análisis (aunque se puede descomponer en subunidades) para configurar la política internacional, como la necesidad de delimitar qué es política exterior. Esto último debe distinguirse de las acciones políticas externas que pueden desplegar múltiples actores no gubernamentales, pero también de las posturas y decisiones adoptadas por los delegados que se hallan al frente de las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), como sucede cuando actúan *motu proprio* o en nombre de las competencias específicas de su cargo.

Política exterior puede definirse tanto por quién la formula, ejecuta y modifica en virtud de su autoridad (legítima) o competencia para actuar en nombre de su Estado, como por su objeto, sujeto o *target* de destino, si se encuentra por fuera de los límites nacionales, tal como sugieren Kaarbo, Lantis, y Beasley (2012). Esto coincide con el criterio autoritativo de la asignación de valores o recursos del que hablaba Easton (1982). Es decir, importa tanto el proceso en sí de *policy-making* como su fase de *policy-execution* (entre agentes y/o entre organizaciones), que incluye: el cómo se vinculan los lineamientos o prescripciones tanto procedimentales como temáticas y geográficas para la acción estatal externa que se mantienen y cumplen en el tiempo; el cómo interactúan los actores individuales y colectivos más relevantes; el cómo se agregan o dispersan las preferencias instrumentales y normativas; el cómo se desenvuelven las estrategias de incidencia de cada agente en el juego decisional; de qué recursos disponen el Estado y los que intervienen; cuáles son los plazos, cuál es el contexto del problema a encarar u oportunidad para la acción exterior, etcétera.

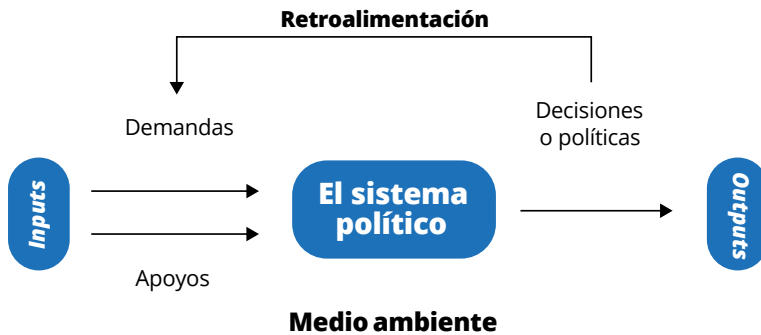
Para Duncan, Jancar-Webster y Switky (2009), la política exterior –desde la diplomacia hasta el ataque armado– constituye las formas en las que los actores claves de la escena internacional (los Estados) traducen su poder disponible en políticas diseñadas o planeadas para alcanzar resultados positivos hacia la satisfacción de tres grandes objetivos o “intereses nacionales”: la seguridad territorial, la vitalidad económica y la independencia política (p. 160). Y, pese que uno de los términos claves es la planeación: visión, plan estratégico, gran estrategia, etcétera, no siempre la política exterior viene formulada en un único documento oficial, y puede ser reconstruida a partir de sus rasgos formales, pero también a partir de sus expresiones informales y las formas de responder a ocasiones imprevistas para la acción exterior.

En sentido restringido, la política exterior es entonces otra política pública (*policy*) o producto, según su régimen, de un sistema político particular estatal. Desde la concepción sistémica, la política pública es un resultado u *output*

generado por unas decisiones y mecanismos incrustados en una caja negra de procesos políticos, a su vez alimentados por *inputs* o insumos tales como demandas, exigencias, necesidades ciudadanas y apoyos, así como también impuestos, recursos, respaldo a la autoridad y legitimación del sistema, todo lo cual pretende responder con eficiencia a unas tensiones o problemas internos del ambiente intrasocietal y externos del ambiente extrasocietal (Easton, 1982; Losada y Casas, 2010).

Los productos –políticas– pasan a su vez por un proceso de retroalimentación (*feedback*) que recupera la información sobre lo logrado para convertirla en nuevos *inputs* hacia la mejora de la política y del sistema mismo, por lo que se asume, a veces problemáticamente, que este tiende a la adaptación permanente o equilibrio (Easton, 1982; Losada y Casas, 2010). Dentro de esta acepción, la política exterior constituiría todos aquellos *outputs* que no son externalidades y, por tanto, que intencionalmente pretenden contribuir a la solución de problemas domésticos, ubicando actores o recursos externos de interés (*targets*), o bien, que apuntan al mantenimiento del *statu quo*, reforma que implique un cambio incremental¹ o transformación (revisión) radical del sistema internacional en sí o de una parte del mismo, como la región. Abajo, se muestra el diagrama original que Easton trazó en 1957.

Figura 1. El funcionamiento del sistema político



Fuente: Easton (1957, p. 384).

¹ Esta postura, que se encuentra a medio camino entre la elección racional y la “racionalidad limitada”, fue popularizada por Charles Lindblom. La aproximación incrementalista “*is achieved through limitation of policy comparisons to those policies that differ in relatively small degree from policies presently in effect [...] it is necessary only to study those respects in which the proposed alternative and its consequences differ from the status quo*” (1959, p. 84). Para este autor, las democracias se caracterizan por el cambio gradual o incremental de sus políticas, siendo extraño el cambio en “brincos” o rupturas.

Pero a diferencia de otras políticas públicas y que suelen atender a problemas de coyuntura, en el deber ser, a la política exterior se le suele asociar a la necesidad de convertirse en una política de Estado, adquiriendo continuidad por encima de las diferencias político-ideológicas domésticas y los cambios de gobierno (Van Klaveren, 2013). No es posible desconocer la necesidad de una cierta flexibilidad para ajustar el *cálculo entre medios y fines*, evitando tanto la sobrecarga u *overload* de objetivos como la reticencia o enanismo político (Krasner, 1992), y entre *valores y fines*, evitando tanto el fanatismo externo como el peligro del “nihilismo” político o estratégico (Brands, 2012, p. 47). Empero, habría que identificar los elementos que se busca preservar a pesar de los cambios domésticos y del entorno internacional, y que pueden ser unos valores fundamentales/fundacionales, unos intereses definidos como nacionales, la integridad del territorio, la unidad nacional, la protección de los ciudadanos en el extranjero, promover el comercio, proteger las inversiones, difundir y defender ciertos principios para el orden internacional, construir y preservar regímenes multilaterales que incentiven la cooperación y promover la paz y el desarrollo a escala regional o global, entre otros (Van Klaveren, 2013).

No obstante, definir a la política exterior como política pública exclusiva de un Estado y definida desde adentro se hace más complejo en la medida en que la realidad del desbordamiento de interacciones y externalidades, la perforación de las soberanías facilitada por el avance de las tecnologías de transporte, la información y la comunicación, y el aumento en la densidad de los intercambios transnacionales (económicos, políticos, culturales), hacen más difícil distinguir con precisión los límites o fronteras entre sistemas políticos, al igual que entre ciudadanos y personas jurídicas nacionales y foráneas, y diferenciar fenómenos domésticos de otros más amplios como los regionales o los propiamente globales (Pastrana y Sánchez, 2014). A pesar de estas nuevas presiones, la formulación e implementación de la política exterior es una actividad tradicional de política gubernamental, que suele responder a principios jerárquicos muy verticales y contener altas dosis de reserva y secretismo, por ejemplo, información clasificada o confidencial en nombre de la seguridad nacional.

La política exterior, en tanto política pública, es susceptible de ser analizada desde la óptica de las teorías internacionales en tanto producto parcial de unas ciertas relaciones entre el Estado y otros actores y/o estructuras del sistema, pero también evaluada en tanto proceso en sí, que reviste la toma de decisiones situada en momentos particulares y cuyo curso de desarrollo

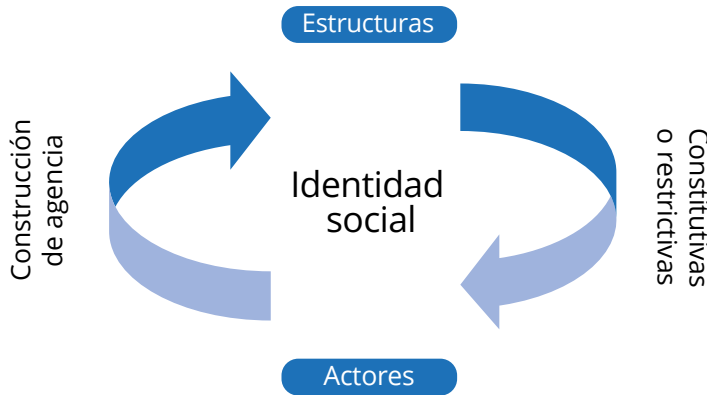
puede ponderarse a la luz de criterios endógenos y exógenos, es decir, a través de modelos o enfoques de análisis de políticas públicas para establecer resultados y consecuencias. En otras palabras, la política exterior se encuentra inmersa entre un conjunto de estructuras normativas y materiales de posibilidad o imposibilidad, pero también se deriva de un episodio (o varios) de interacción consciente o intencionada entre individuos, grupos y organizaciones.

Para Velosa (2012), la política exterior tiene seis rasgos característicos. Primero, abarca todas las acciones del Estado hacia afuera de sus fronteras. Segundo, más que la decisión final –incluyendo la opción de no hacer nada– adoptada frente a un problema u oportunidad que se presenta en el exterior, se implica todo un proceso, que empieza con el juego de percepciones e interpretaciones sobre lo que pasa y si es o no importante, o con la discusión y preparación de lineamientos previos para guiar futuras decisiones. Tercero, involucra un proceso de construcción del interés nacional como fin de la acción exterior, que no es un objetivo estático o monolítico sino una variable dependiente del conflicto o coincidencia entre los *intereses del gobierno* de turno, por ejemplo, legitimidad, reelección, recursos adicionales para el Ejecutivo, etcétera, los *intereses del Estado* como unidad: defender la integridad del territorio y sus recursos, el bienestar de la población y la cohesión de la Nación y la independencia de su forma de organización política y los *intereses de la sociedad* de modo general o parcial: derechos de todos los ciudadanos, derechos de grupos y minorías.

Cuarto, su abordaje precisa que se distinga con claridad entre agentes *responsables* o autorizados por el Estado y actores *influyentes* por causa de la naturaleza pública de la política (*policy*), pero necesariamente restringida del juego (*politics*). Quinto, aunque hay una racionalidad limitada de los decisores en la medida en que suplen vacíos de información recurriendo a sus creencias sobre el mundo y acerca de lo más conveniente o eficiente en términos de medios, fines y alternativas, la irracionalidad puede aumentar en la medida en que el juego político o momento de decisión se complejicen. Sexto, las estructuras y los agentes/actores se construyen mutuamente, es decir, se reconoce el aporte del individualismo metodológico acerca de que las opciones políticas parten de la elección de los individuos y por tanto son arquitectos de su mundo político, pero esta cualidad se pone en balance con la idea de que las preferencias y valores no surgen espontáneamente, sino que tienen que ver con un bagaje o trasfondo histórico y cultural (Velosa, 2012). Esto permite escapar de los extremos tanto del voluntarismo, que sostiene que el hombre es arquitecto puro de su historia y su mundo, como del determinismo, que considera al ser humano como un

mero producto de las estructuras materiales o simbólicas de su sociedad, de las fuerzas y relaciones de producción, etcétera.

Figura 2. Mutua constitución entre actores y estructuras



Fuente: Fuchs (2004).

Frente al problema de la racionalidad, ya Olson (1992), abordando las lógicas internas de la acción o inacción colectiva, anotaba que una alta heterogeneidad de las preferencias o un número grande de jugadores dificultan el consenso sobre la naturaleza del bien colectivo que se busca o sobre su cantidad; por lo tanto, aumenta los costos de conciliar y arbitrar las diversas opiniones. Incluso reconociendo la preponderancia del jefe de gobierno o del Estado para zanjar una cuestión, el costo de no-conciliar puede traducirse en formas de resistencia pasiva o impugnación por parte de los funcionarios, en vetos² o bloqueos por parte de jugadores de nivel intermedio o inferior e incluso en la emergencia de decisiones no autorizadas por la cadena natural de mando, producto de una acción externa o diplomacia paralela.

² Los jugadores que vetan (por ejemplo, una decisión de política exterior del presidente) pueden hacerlo directamente cuando tienen control parcial sobre recursos o resultados del proceso político, pero también indirectamente, cuando aprenden a utilizar los recursos y mecanismos legales de participación y representación. No obstante, esto tiende a ser más frecuente en los procesos legislativos que en los ejecutivos. *"Political institutions ensure stability in policy outcomes and institutional arrangements through mechanisms that allow a core of political representatives to veto legislative proposals. By envisioning political systems as sets of interconnected arenas and examining the rules of representation within each, one can predict where such 'veto points' are likely to arise. Political decisions require agreement at several points along a chain of decisions made in different arenas"* (Immergut, 1990, pp. 395-396).

La eterna pregunta de Allison (1988), “¿quién(es) juega(n)?” (dentro de la “caja negra”) es tan pertinente ahora como lo fuera cuando propuso el modelo III o de política gubernamental (o burocrática), así como la imagen del proceso político como una arena compleja donde se combinan niveles de jerarquía, conflictos y transacciones, fines e intereses, reglas y canales establecidos para incidir, si bien las posiciones iniciales y los aspectos formales no garantizan un resultado previsible o racional. Muchos actores domésticos y externos pueden influir en la configuración de las relaciones exteriores de un país, pero si se les reconoce una autonomía relativa y potestad o autoridad legítima, las unidades individuales y colectivas que deciden en nombre de su comunidad política hacen la diferencia para definir a la política exterior como un proceso que conserva los rasgos esenciales de toda política pública aun en medio de la complejidad de un mundo cada vez más interdependiente.

Al respecto, Velásquez (2009) adjunta una definición descriptiva de la política pública:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p. 156).

Cabe decir que la definición del problema susceptible de ser intervenido no excluye el hallazgo de una oportunidad, dado que la política como instrumento no es estrictamente preventiva o reactiva sino también propositiva. Así las cosas, la mayor diferencia entre una acepción tan apropiada de política pública y la política exterior propiamente dicha estriba en el ambiente al que pretende responder en primera instancia, puesto que es primordialmente el ambiente extrasocietal o externo. Esto exige tratar de discernir con alguna rigurosidad entre sistema intrasocietal –los arreglos y factores domésticos o de la sociedad nacional– y sistema extrasocietal –los arreglos y factores externos o pertinentes a la sociedad internacional–, y entre sistema político y subsistemas o sistemas parapolíticos –de alcance y representación particular o para un segmento de la población– (Easton, 1982). En este sentido y siguiendo el sentido eastoniano, el sistema político está integrado por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política misma (Velásquez, 2009).

Pese a los vínculos cada día más intrincados entre ambiente doméstico y exterior que expresan relaciones de interdependencia, pues no se conoce muchas veces con exactitud si un cierto factor doméstico es causado por uno externo o si es al contrario, pensar la política exterior con arreglo a estas diferencias permite preguntarse cuándo esta responde a un problema u oportunidad que se encuentra *afuera*, cuándo utiliza y conjuga algunos elementos externos para multiplicar su capacidad de intervenir en un problema u oportunidad que se encuentra *adentro*, y cuándo se producen desarticulaciones y conflictos en el sistema político doméstico con reflejo hacia el exterior, de tal forma que se gestan paradiplomacias o diplomacias paralelas que chocan por la representación exterior de los intereses de la sociedad nacional. Sin embargo, indagar sobre las conexiones *adentro-afuera* que desbordan los sistemas políticos nacionales, como consecuencia de los flujos y actores transnacionales y que penetran como *inputs* las agendas gubernamentales, intergubernamentales y transgubernamentales³ de la política exterior, también permite pensar en la emergencia de sistemas políticos y parapolíticos externos y cuya propia diplomacia puede entrar en competencia con la política exterior oficial de un país. Es decir, la emergencia de órdenes jurídicos, organizaciones públicas y comunidades políticas de índole no-nacional y el papel de un Estado en ellas también complejiza la formulación, ejecución y análisis de la política exterior. Por ende, los regímenes y sistemas de gobernanza subregionales, regionales, interregionales y globales de los que un determinado Estado participa reflejan parcialmente su política exterior pero también pueden suscitar controversias y acciones externas no necesariamente coherentes (Pastrana y Sánchez, 2014).

Katzensein y Sil (2010) proponen que es deseable y factible caracterizar los fenómenos internacionales, de política exterior en este caso, desde aproximaciones eclécticas, pero evitando la borrosidad conceptual o la esquizofrenia, así como también la fusión teórica y metodológica. Es decir, recuperar pistas de cada tradición sin pretender llegar a producir una mezcla indiscriminada. Smith (2001) o Kaarbo, Lantis y Beasley (2012) apuntan que es preciso identificar en qué *nivel* (subnacional, nacional, interestatal, transnacional, regional, interregional o global) y *campo* (político, económico, militar, social, ambiental, cultural) (Harnisch, 2012) se ubican los objetos de interés para evitar la sobrecarga de variables o aspectos a integrar. La idea no es

³ A diferencia de la perspectiva de *policy-making* que se da entre líderes de gobierno y/o jefes de Estado (intergubernamentalismo), Wegrich (2007, p. 982-983) afirma del transgubernamentalismo que "*its starting point is the direct interaction among single units and agencies or governmental officials (e.g., members of the higher civil service and political leaders, rather than the interaction with or among nongovernmental actors)*".

ofrecer una matriz panacea para hallar causalidades o formular macroteorías con la aspiración de explicar el todo de las relaciones internacionales o de la política exterior. Más bien y siguiendo a Keohane y Sil (2010), deben ser los problemas y las preguntas de investigación, ajustados a su contexto espacial y temporal, (*problem-driven research*) los que orienten en primera instancia cualquier análisis y no los paradigmas teóricos o metodológicos (*paradigm-driven research*).

No obstante, como ya lo reconocían Easton (1982) y otros, las teorías tienen una relación interdependiente con el trabajo de campo o estudios de caso, pues ambos contribuyen a depurarse entre sí. Las teorías sugieren factores específicos de observación, probables relaciones entre algunos de ellos y efectos igualmente probables, los estudios de caso afirman, ajustan o refutan esas posibles situaciones de interés o pesquisa para casos particulares, los estudios comparados permiten ampliar el alcance y prueba de tales hallazgos para muestras similares o diferentes acerca de las cuales se busca concluir algo significativo, y los análisis estadísticos permiten rastrear la correlaciones simples o múltiples sugeridas por cualquiera de las aproximaciones anteriores, buscando tendencias fuertes entre muestras amplias o universos, dependiendo del objeto de estudio. En el caso de la política exterior, la unidad macro de análisis (el Estado) constituye un universo más bien pequeño.

De acuerdo con Rosenau (1968), en el “método clásico o comparado” era necesario distinguir entre el contraste de decisiones o procesos políticos entre unidades frente a situaciones externas similares, por ejemplo, el uso de uno de los modelos de Allison para un mismo escenario de decisión que compromete a varios Estados y sus jugadores, así como también el ejercicio sistemático de identificar variables y correlaciones comunes, trasversales a los casos (p. 300). Penetrado por el credo conductista⁴, el autor confiaba en que por medio de la observación de diversas variables y sus relaciones era posible formular proposiciones causales. Por ejemplo: “en tal % o proporción de los sistemas políticos revisados, cuando la variable ‘X’ presentó un comportamiento similar

⁴ Todas las siguientes características suelen asociarse a la tradición o “macro-molde” de investigación de corte empírico-analítico. Según Losada y Casas (2008), se identifica con: a) una inclinación por el método científico (confrontación rigurosa de las hipótesis con los hechos observados), b) una pretensión nomotética (identificar o formular regularidades de comportamiento humano con afirmaciones descriptivas y explicativas), c) a partir de proposiciones generales dar una explicación científica (deducir o inferir que un caso se parece en su esencia a un fenómeno previamente calificado), d) su interés es técnico (predecir y controlar variables), e) insistencia en la transparencia y divulgación de los métodos/procedimientos de investigación, y f) diferenciar entre juicios de valor y hechos.

(o diferente), la decisión o efecto ‘Y’ de política exterior presentó un comportamiento similar (o diferente)” (Sartori, 1994, p. 31). La esencia del modelo era identificar las tres fases básicas del proceso político, de modo en que pudiese distinguirse entre variables independientes (*inputs*), variables propias del *policy-making* (intervinientes) y variables dependientes o de resultado y efecto (*outputs*) (Rosenau, 1968). Asimismo, el proceso era visto como una sucesión de cadenas de decisión, en antagonismo al uso de un único momento de selección entre alternativas (Rosenau, 1968).

Pero pese a este entusiasmo positivista, hubo un poderoso desánimo hacia los años 70 del siglo pasado, dado que las correlaciones múltiples encontradas eran muy débiles: los modelos no lograban agrupar ni el 50 % de los casos en la tendencia lineal (Hudson y Vore, 1995; Smith, 2001). Mientras ese modelo pareció declinar, continuaron operando dos opciones adicionales: el *Foreign Policy Decision Making* (FPDM) o análisis decisional de las dinámicas entre grupos pequeños y organizaciones (*social choice*), y el análisis de contexto de política exterior (FPC), muy cercano a las técnicas de la psicología política para examinar la incidencia de las actitudes, creencias, experiencias, emociones, las concepciones del yo y de la nación en la política exterior, y la incidencia del contexto societal geográfico, cultural, y socioeconómico sobre los decisores y la opinión pública (Hudson y Vore, 1995). Después de que la llamada segunda generación de analistas de política exterior criticara el reduccionismo teórico (parsimonia), la cuantificación extrema y la acumulación de datos estadísticos (Hudson y Vore, 1995), hoy se tejen apuestas diversas de análisis pero que se piensan como complementarias.

Smith (2001) sugiere adoptar una perspectiva ecléctica en lo metodológico que permita reconciliar lo mejor de las aproximaciones cuantitativas, reduciendo su rango de aplicación (*scope*) y proponiendo correlaciones más sencillas de trabajar (regionales o subregionales), mientras los análisis de múltiples factores para la política exterior se complementan trabajando variables nominales/discretas –sin estadios intermedios, sin escalas– como religión, ideología, género, etcétera, en tanto factores que suelen capturarse con métodos cualitativos, o sea, a través de análisis de contenido/discurso, entrevistas, y encuestas abiertas. Para la autora, revalidar el método comparado implica:

- a) Usar situaciones/decisiones fácilmente comparables.
- b) Discriminar y aislar los casos extremos o excepcionales (*outliers*).
- c) Determinar el método de comparación y/o método estadístico que mejor se adapte a los casos de interés.

- d) Pensar de forma probabilística y condicionada la relación entre causa y efecto y no como ley universal.
- e) Primero separar las categorías de observación y luego hacer un estudio profundo (*thick-description*) de cada una.
- f) Intentar formular hipótesis y teorías acordes con lo observado.
- g) Reconocer la complejidad (de variables) del sistema internacional antes de pasar a los métodos estadísticos de verificación.

Para Hudson y Vore (1995), el uso del método comparado puede ser relevante deshaciéndose de la pretensión de formular una gran teoría y de la camisa de fuerza de los métodos de correlación múltiple. Es decir, puede explorarse el uso de variables independientes, intervinientes y dependientes a partir de lo más relevante de los contextos o casos de interés, pero también la caracterización de dichos elementos en cuanto a sus contenidos y manifestaciones particulares. Asimismo, los autores resaltan la necesidad de buscar un diálogo y trabajo cooperativo entre el uso del método comparado, el análisis de *Foreign Policy Decision Making* (FPDM) y el análisis de contexto de política exterior (FPC), definir el alcance (*scope*) de la investigación mancomunada, involucrar teorías fluidas y no estáticas, integrar múltiples niveles y campos del conocimiento, refinar las estimaciones de la política exterior como variable dependiente y mantener la relevancia investigativa y política sobre problemas de interés para la sociedad y los *policy-makers*.

Según Van Klaveren (2013), el análisis de la política exterior debe reconocer la interacción entre lo interno y lo externo y propender por la explicación contextualizada de cada decisión, evitando el determinismo generado por variables únicas como la dependencia estructural, el imperialismo, el tipo de régimen, los modelos racionalistas, etcétera, de modo en que logre combinar diversas perspectivas teóricas en modo consistente.

► Dimensiones, niveles y campos del análisis de la política exterior

Rosenau identificaba a mediados de los sesenta (1966) cinco variables causales, en realidad dimensiones que pueden incorporar variables o subfactores, que permitirían explicar, refiriéndose a ellas como actores colectivos o colectivismo metodológico, el comportamiento externo de las sociedades o

países. Diversas aproximaciones desde la ciencia política y desde las teorías de las relaciones internacionales le han apostado a una o varias de ellas para intentar explicar por qué y en qué circunstancias se produce el fenómeno de la política exterior y aquí intentarán cruzarse varias de esas perspectivas.

En primer lugar, se halla la dimensión *idiosincrásica*, la cual enfatiza la observación de las actitudes, creencias, valores, habilidades, perfiles y biografías de los líderes, usualmente los jefes de Estado, o responsables principales de la política exterior. Aquí, la personalidad, experiencias y creencias de los mandatarios explican la forma que adoptan sus relaciones externas (Rosenau, 1966). Anteriormente, el liberalismo y el realismo clásicos se plantearon el interrogante de hasta dónde la naturaleza humana, cooperativa o conflictiva en cada caso, y la capacidad de los líderes de hacer valer o desprenderse de sus valores, frente a las circunstancias adversas o los valores de la Nación, determinaron el destino de un país. Propusieron tipos ideales del perfil político de los personajes de la alta política, por ejemplo, idealistas y pragmáticos, pacifistas y revisionistas, que no coincidían con exactitud con sus intenciones o motivaciones históricas, pero alimentaron el debate académico. Así, pudo hablarse de una cierta cosmovisión realista en donde predominan el temor y la desconfianza hacia el otro, la necesidad de autoprotección, la cooperación puramente instrumental y el pesimismo sobre la capacidad de los líderes de gobierno y las instituciones internacionales para asegurar la paz mundial y exportar la democracia, mientras la “cosmovisión” liberal le apostaba a la existencia de valores universales, encarnados en los derechos humanos, la confianza en el poder de las instituciones y el diálogo, el uso de la fuerza como último recurso, la cooperación por convicción y el apego al derecho internacional (Mowle, 2003).

Los rasgos de la personalidad de los líderes, sobre todo del presidente (o equivalente), pueden afectar no solamente el *output* del proceso político (la decisión tomada) sino además el *policy-making* en sí, y suelen afectarlo tanto como los constreñimientos institucionales (funcionales) (Gallagher y Allen, 2014). En este sentido, se puede hablar por ejemplo de líderes del tipo *risk-acceptant* o predispuestos a correr riesgos y a considerar un amplio rango de opciones frente a una crisis, y líderes del tipo *risk-averse* o más consistentes (menos variables) con ciertas posturas de política exterior (Gallagher y Allen, 2014). Pero entrando aún más en los rasgos en sí, después de años de intensas discusiones sobre la existencia o no de un modelo psicológico dominante para la categorización de la personalidad, se ha generado un importante consenso académico basado en evidencia empírica acerca de la

pertinencia y comparabilidad de cinco grandes factores de personalidad conocido como el modelo *The Big Five*, que incluye: extroversión, apertura a la experiencia, complacencia, conciencia/concientización y tipo de neurotismo (Gallagher y Allen, 2014). Cada factor de personalidad incluye unas facetas, donde se supone que una de ellas puede ser más marcada y puede contribuir mucho a explicar las posturas de esos líderes. Sin embargo, el modelo no se ha aplicado aún al estudio de las relaciones internacionales (Gallagher y Allen, 2014), por lo que su uso está por explotarse.

Tabla 1. Los cinco grandes factores de personalidad y sus facetas

Factor psicológico		Facetas	
Neurotismo		Ansiedad	
		Enojo, hostilidad	
		Depresión	
		Conciencia de sí	
		Impulsividad	
		Vulnerabilidad	
Extroversión		Calidez	
		Sociabilidad	
		Asertividad	
		Actividad	
		Búsqueda de emociones fuertes	
		Emociones positivas	
Apertura a experiencias		Apertura a fantasías	
		Apertura a lo estético	
		Apertura emocional	
		Apertura de acciones	
		Apertura de ideas	
		Apertura de valores	

Factor psicológico	Facetas
Afabilidad	Confianza
	Transparencia
	Altruismo
	Conformidad
	Modestia
	Mentalidad sensible
Concientización	Competencia
	Orden
	Cumplimiento
	Orientado a logros
	Autodisciplina
	Deliberación

Fuente: Gallagher y Allen (2014, p. 4).

En las aproximaciones de análisis de contexto desde la ciencia política, no solamente importa la información objetiva sobre el problema, sino también son relevantes las actitudes, creencias, experiencias, emociones y las concepciones del yo y de la nación que tienen los líderes, dado que los decisores operan siempre dentro de un entorno, societal geográfico, cultural, socioeconómico, etcétera, que han internalizado (Hudson y Vore, 1995). El trabajo aquí consiste en ahondar en el entorno social y ponderar hasta dónde se refleja en los factores psicológicos individuales que parecen marcar las decisiones de política exterior. Así, la psicología política y las aproximaciones psicosociales tienen mucho que aportar al campo de las relaciones internacionales. Desde que varios politólogos impregnaran al campo de la necesidad de indagar los factores personales atribuibles al “liderazgo político”, se empezaron a construir tipologías sobre los estilos o perfiles del líder y sus “códigos operacionales”, tales como creencias instrumentales, tipo de mando, medios preferidos de ejercer autoridad (p. 218). Asimismo, los modelos de trabajo desde el ideacionismo llaman la atención acerca del papel de los mapas mentales que los decisores tienen respecto a la naturaleza de ciertos problemas o de su entorno, lo que no siempre coincide con la complejidad

del contexto, pero que les permite estimar sus opciones y las consecuencias probables.

Aquí también el constructivismo tiene algo que decir, puesto que los líderes en parte son reflejo del espíritu de su tiempo y sociedades, de sus prácticas y estructuras simbólicas, pero también son en parte arquitectos de ellas. Esta premisa se complementa bien con la idea de los estudios en comunicación política respecto a que la personalidad de los líderes afecta de formas distintas a sus correspondientes sociedades, pero a su vez les permite percibir y reaccionar de formas particulares ante las presiones de sus sociedades (Foyle, 2003). Hasta el momento, dos formas de entrar en el “mundo interior” de los decisores son a través de los métodos directos: encuestas, entrevistas u observaciones *in situ*, pero sobre todo y más usualmente, de los indirectos o “a distancia”, haciendo inferencias de los rasgos básicos de su personalidad a partir del seguimiento a ideas o atribuciones recurrentes en los discursos y opiniones (Schafer, 2003, p. 174). Algunos problemas de lo segundo son el disponer de material verbal adecuado y catalogar –manualmente o mediante *software* especializado– palabras/términos/expresiones en categorías suficientemente delimitadas, probadas y de amplia aceptación para identificar rasgos claves de personalidad (Schafer, 2003).

El cómo los decisores se configuran la imagen mental e importancia de un asunto exterior es un encuentro entre factores cognitivos y discursivos. Los conceptos de prominencia (*salience*) del tema y metáfora pueden resultar sumamente útiles. El primero se refiere a la importancia relativa o significancia (mental) que un actor le otorga a un tema determinado en la agenda política y puede verse también como un atajo cognitivo que les permite a los actores decidir qué información procesar antes de adoptar un curso de acción (Oppermann y Spencer, 2013). Metodológicamente, la prominencia de los temas internacionales se ha medido mediante encuestas de opinión o el análisis de los contenidos principales (externos) en los medios de comunicación de un país, reconociendo que se convertirán en fuente de movilización pública y/o despliegue institucional, por ejemplo, para partidos y mayorías congresionales, cuando actores relevantes estimen que afectan directamente sus intereses y, por ello, los decisores pueden prever los costos domésticos (por ejemplo, electorales) de ir en contravía de las mayorías parlamentarias/congresionales o de los constituyentes domésticos en temas de prominencia pública visible (Oppermann y Spencer, 2013). En cuanto a las metáforas, Oppermann y Spencer (2013) las asumen como artefactos lingüísticos que influyen y reflejan el proceso cognitivo de la toma de decisión, ayudando

a las personas a entender eventos abstractos con ayuda de conceptos más familiares. La idea es examinar qué atributos de un concepto o fenómeno son transferidos a otro concepto o fenómeno y resaltados en el discurso de los decisores, cómo le dan un cierto marco a un problema de decisión y qué aspectos de esa transposición de conceptos dejan a oscuras.

Como se observará más adelante con Hermann (2001), la configuración gubernamental para ciertos temas u ocasiones de decisión facilita o restringe el despliegue de ese líder predominante –presidente, primer ministro, canciller, monarca, dictador, etcétera– al igual que las reglas para su actuación, es decir, los factores funcionales. No obstante, el marco de juego, la autora propone que dependiendo de si el líder es muy sensitivo, o sea, receptivo a las preferencias y observaciones de otros, moderadamente sensitivo o poco sensitivo, funcionarán mejor teorías explicativas de la política exterior que apuntan al pragmatismo del líder (caso 1), a su predisposición estratégica (caso 2) o a su predisposición normativa (caso 3). El peso de los factores idiosincrásicos es particularmente fuerte en los sistemas donde un solo individuo tiene la habilidad de suprimir o atenuar la oposición y de tomar la decisión unilateralmente (Hermann, 2001).

En segunda instancia, Rosenau (1966) invoca la dimensión *funcional*, que explica la política exterior como un resultado de las funciones particulares o responsabilidades definidas en los cargos que tienen incidencia en las relaciones exteriores. Es decir, la misión/visión, las reglas, los objetivos y las tareas concretas de las diversas entidades u órganos estatales –encarnados por sus agentes más visibles, incluyendo al presidente– determinan las actuaciones exteriores y no las preferencias o rasgos personales de los funcionarios. Este plano de análisis tiene proximidad con el institucionalismo clásico, el derecho comparado y las teorías clásicas de la administración pública que se remontan a Max Weber, quien se refería a los procesos de modernización y diferenciación, producto de la división del trabajo, y al paso de lealtades o vínculos comunitarios primarios, basados en el carisma o la tradición, hacia la dominación legal o sujeción fundada en el reglamento que delimita derechos, criterios de profesionalidad o deber objetivo y competencias precisas (Weber, 1944).

Weber argumentaba que a diferencia de la severidad o arbitrariedad característica del control sobre las relaciones burocráticas feudales o imperiales, es decir, consideradas como premodernas, la autodisciplina técnica, el monitoreo, el aplauso y la reprensión pública, antecedente conceptual de las teorías neoinstitucionalistas de las organizaciones, facilitan la rutinización o

“mecanización” del trabajo administrativo (Weber, 1985, p. 31). Por ello, no es casual que para Rosenau (1966), la influencia de la variable funcional sea directamente proporcional al nivel de desarrollo del país, lo cual permitiría asumir que las variables funcional e idiosincrásica son parcialmente opuestas, es decir, cuando los procedimientos organizacionales, las normas, los protocolos y la delimitación de las responsabilidades del cargo se adecúan con precisión al problema de decisión que se enfrenta, hay poco lugar a la incertidumbre, a la discrecionalidad personal o a la improvisación⁵. No obstante, las perspectivas explicativas que se centran en esta variable suelen ser catalogadas como mecanicistas, deterministas, poco flexibles y hasta conservadoras, siendo recurrentes en las aproximaciones desde el estructural-funcionalismo y el funcionalismo. Esta óptica tecnocrática hizo carrera no solamente en los estudios sobre el comportamiento externo de los sistemas políticos, sino que también alentó las visiones tradicionales y algo irreales sobre la integración regional, postulando la idea de que las funciones necesarias para estimular la cooperación y transferencia en los subsistemas de transporte, comercio, producción y bienestar social sólo podrían activarse a través de organismos supranacionales, implicando la superación de la territorialidad y conflictividad típicas del sistema interestatal westfaliano (De Lombaerde, 2008).

Desde las aproximaciones organizacionales de la ciencia política, se encontró la necesidad de acercar los modelos II (factores intraorganizacionales) y III (factores interorganizacionales) de análisis de *policy-making* para hallar una especie de equilibrio entre las explicaciones decisionales centradas en los individuos al frente de sus organizaciones y aquellas centradas en las interacciones entre organizaciones. Esto ocasionó que la imagen monolítica de los procesos operativos gubernamentales vino a ser remplazada, debido a un asunto temático y/o geográfico, por la perspectiva de que las organizaciones no funcionan armónicamente o al unísono, ni aisladamente, sino que se desenvuelven lo mejor que pueden en medio de interacciones cooperativas, competitivas y hasta conflictivas, individuales y también organizacionales, así como también operan mediante procesos operativos estandarizados y protocolos que además de apuntar a la rutinización, promueven la adaptabilidad y la innovación (Hudson y Vore, 1995).

⁵ Esto puede matizarse aún más, puesto que Herbert Simon (1916-2001) ya advirtió que restricciones a la racionalidad completa pueden provenir de la insuficiencia de la información a la mano (o de su exceso o irrelevancia), de las dificultades individuales para comprender un problema o de los plazos disponibles para tomar la decisión (premura o urgencia).

Esta imagen del proceso burocrático coincide con aquella del neoliberalismo, que propone la idea de que las organizaciones “aprenden”, pero también de que las instituciones no son automáticamente eficientes. Para el neoliberalismo, introducir instituciones, o “reglas de juego” (Losada y Casas, 2008, p. 184), no corrige de manera inmediata y/o eficiente los fallos de mercado, porque ello depende de su diseño e implementación, de modo que esos arreglos pueden incluso acentuar las asimetrías, explotación y opresión para algunos de los actores que se comprometen en ellas (Keohane, 2001). Esto opera tanto para las organizaciones y encargados de la acción exterior del Estado como para los Estados “que se obligan” bilateral, trilateral y multilateralmente ante otros. Empíricamente, se recomienda entonces estudiar qué tipo de decisiones se dan antes y después de crear ciertas instituciones y organizaciones, y qué costos y beneficios (*outputs*) se producen antes y después para cada una de las partes, evitando asumir que son automáticamente beneficiosas (p. 4).

Según Portes (2006), las instituciones son el plano simbólico de las organizaciones o conjuntos de reglas formales e informales que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de los roles al interior de las organizaciones. Es decir, intentan fijar los roles de los agentes política y jurídicamente responsables y sus relaciones mutuas en un determinado plano de interacción, y no se limitan a los lineamientos de conducta burocrática escritos, sino que también se derivan de una cultura organizacional que puede variar de entidad a entidad.

Así, para esta dimensión de función(es) habría que determinar en primera instancia cuáles son las instituciones claves para delimitar la conducta externa de los principales individuos y organizaciones encargadas de la formulación de la política exterior y de la representación externa de un país, y si estas son eficientes o no para limitar el personalismo –la variable idiosincrásica–, definir claramente los roles de cada quién, coordinar esos roles para propiciar acción exterior conjunta y coherente y facilitar la adaptación o socialización de las personas a las expectativas normativas y al desempeño de múltiples roles. Desde la sociología, la crítica básica que se le hace al neoinstitucionalismo/neoliberalismo es que los conflictos de autoridad y de funciones pueden suscitarse no solamente por la discrepancia entre instituciones (reglas), sino que también pueden producirse por el choque entre expectativas de conducta asociadas a roles contradictorios que se le atañen a un mismo agente y a la carencia o mal uso de las habilidades o instrumentos que se le atribuyen a quien debe ocupar un rol específico (Portes, 2006).

Si se trasciende el nivel de análisis desde lo subnacional y nacional a lo intergubernamental y transnacional, habría que discutir hasta dónde la suma de acciones externas de los agentes individuales y organizaciones encargadas de la política exterior, las instituciones que les dan forma, las expectativas gubernamentales de sus conductas y las capacidades que se les atribuyen a cada rol externo son funcionales o no para el desempeño de los roles macro que un Estado se ha fijado para sí mismo y/o ha contraído ante otros actores del sistema internacional. Esto puede entenderse mejor a la luz del constructivismo.

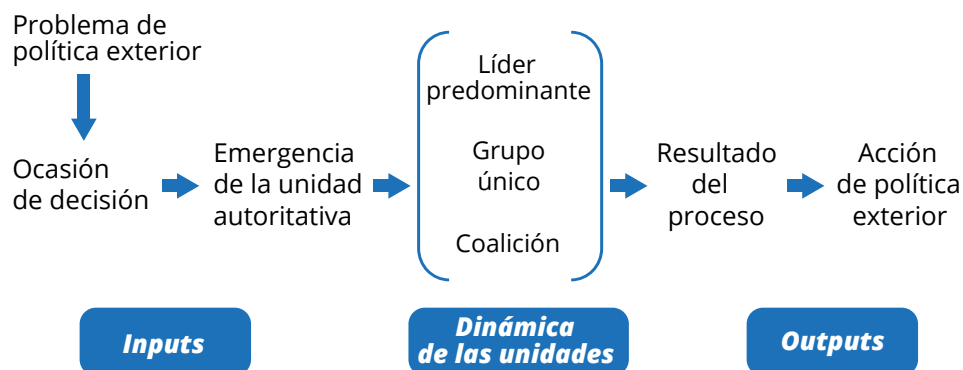
Frente a lo primero, la aspiración de rol(es) desde la identidad individual, Wendt (1994) se refiere a que los Estados, vistos como actor colectivo, construyen por medio de sus procesos políticos internos una identidad individual o “corporativa” como resultante de la manera en que definen sus intereses físicos, tales como de subsistencia como unidad política; ontológicos, es decir, su visión de sí mismos y del mundo; de reconocimiento, o sea, ser relevantes en algo en el sistema internacional; y de desarrollo, representados por sus aspiraciones socioeconómicas. El contenido –domésticamente dependiente– de esos cuatro intereses estatales y traducido en instituciones estables a lo largo del tiempo puede conducir a la búsqueda de un rol internacional determinado, que en términos de Portes (2006), no sería más sino el conjunto de comportamientos del Estado acordes con una posición que se intenta ocupar en una (o varias) estructura social, la cual es generada por la interacción frecuente de varios Estados y otros actores que se proyectan por fuera de sus contornos nacionales en cierto nivel y campo y de manera sostenida (no esporádica). La segunda parte del rol, contraída en medio de las relaciones con otros actores tiene que ver con estructuras y aspectos de un sistema externo según su nivel y campo, que se explican dentro de la dimensión *sistémica*.

Si los criterios de funcionalidad institucional de la política exterior incluyen la integración de las expectativas de conducta y de capacidades atribuidas por la sociedad, o una proporción mayoritaria de ella, a los roles de cada agente responsable, predominantemente en sistemas políticos muy democráticos y mediante ciertos canales regulares, el grado de complejidad para la articulación interinstitucional e interagencial de la política exterior será aún mayor. Lo mismo se añade cuando la sociedad tiene unas expectativas definidas acerca de la conducta y capacidades/habilidades que aspira a que su Estado proyecte ante otros en el sistema internacional y logra que ingresen a la discusión gubernamental sobre el papel o destino que debe cumplir su país en el mundo.

La tercera dimensión es la *gubernamental*, en donde el tipo de régimen y las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las relaciones entre el Ejecutivo y los medios de opinión, restringen o facilitan la adopción e implementación de las opciones de política exterior (Rosenau, 1966). En este plano de análisis podría indagarse igualmente si el tipo de partido al frente del gobierno o el tipo de composición partidista predominante en el Legislativo explican la forma concreta que adopta la política exterior de un país. Pese a que perspectivas teóricas estrictamente sistémicas o estructuralistas descartan los factores domésticos, o los ubican en segundo plano, para explicar la conducta exterior de los Estados, es particularmente interesante que los neorrealistas defensivos aceptan que una parte sustancial de la explicación sobre la conducta estatal debe ser complementada por teorías domésticas, bien porque las unidades no actúan siempre estratégicamente (racionalmente) o porque las constricciones sistémicas –como la competitiva distribución de poder– se relajan y ello da paso a otras preocupaciones (Krasner, 1992; Mearsheimer, 2001).

La configuración gubernamental puede preestablecer quién(es) juega(n) en la formulación y ejecución de la política exterior, pero también lo puede hacer el grado de importancia o crisis de un problema o coyuntura externa y el grado de iniciativa tomada por uno u otro agente en cada contexto. Como esto puede variar de problema a problema, Hermann (2001) se refiere a la aparición de “unidades de decisión”, o bloques (variables) de actores que tienen la autoridad para asignar recursos gubernamentales a la política exterior y/o el poder para evitar que otras entidades reviertan una decisión (p. 56). Además del líder predominante encabezando un equipo de funcionarios, la autora propone la emergencia circunstancial de otras dos configuraciones de actores que deciden actuar exteriormente en nombre del gobierno: el grupo único o conjunto de individuos que pertenecen a un mismo estamento y suelen adoptar decisiones por consenso/consulta común, y en tercera instancia, la coalición de actores autónomos o conjunto de individuos, grupos o representantes de distintas organizaciones que pueden actuar en nombre del gobierno pero sin autoridad/jerarquía directa los unos sobre los otros (Hermann, 2001). Es decir, lo que se busca analizar aquí es cómo se articulaban los responsables de la política exterior en cada contexto de decisión u oportunidad para tomar o no decisiones con el fin de evitar asumir el predominio estático de una persona, organización o suma de actores por lo que dice la constitución o lo que se ha hecho normalmente, etcétera.

Figura 3. Las unidades de decisión



Fuente: Hermann (2001, p. 52).

Para Hermann (2001), las condiciones que favorecen la imposición de un líder predominante en política exterior son las leyes y prácticas que lo empoderan (régimen), la jerarquía que lo define como el último responsable o que rinde cuentas en una cadena de funcionarios, el control directo sobre los medios de coerción (Fuerzas Armadas) y aspectos circunstanciales como: si se trata de asuntos de alta diplomacia o críticos, su grado de interés personal en el asunto o nivel de experiencia en el tema (tiene causas idiosincrásicas) y su capacidad para apropiarse de técnicas para manejar la información o para gestionar conflictos. El grupo único suele manifestarse más en los regímenes donde no hay una sola cabeza de gobierno y/o designación directa de una agencia para los asuntos externos, cuando el problema u oportunidad de acción es tan específico por su nivel o campo que suele compartirse con o entregarse a una agencia de gobierno especializada, cuando existe la opción de convocar consejos (de seguridad, de política exterior, etcétera) o instancias extraordinarias de decisión para escenarios complejos, o cuando el (sub) sistema de política exterior es tan burocratizado que existen diversas oficinas y despachos con autoridad según la orientación temática y/o geográfica del asunto.

Para el caso de la coalición de actores, esta sucede si las reglas (aspectos funcionales) favorecen que varios individuos, organizaciones o grupos de interés puedan asignar o frenar recursos para la proyección exterior de un Estado, pero sólo pueden hacerlo juntos, sobre todo cuando parece que

exteriormente se juega algo que resulta muy importante para varios agentes y no puede ser interpretado como cuestión puramente procedimental (Hermann). El factor gubernamental aparece cuando en virtud de las reglas y de los intereses de cada parte responsable hay lugar a complejos procesos de interacción y negociación en cada ocasión de decisión. Especialmente en situaciones de presión, urgencia o crisis, los círculos cercanos a los presidentes o líderes de Estado operan como actores claves para ayudarlos a delimitar los problemas y las opciones (Garrison, 2003). El supuesto de fondo es que, aunque los líderes predominantes y constitucionales tienen la iniciativa y potestad sobre la política exterior, las interacciones grupales definen de forma importante lo que ellos deciden porque no actúan aisladamente (Garrison, 2003).

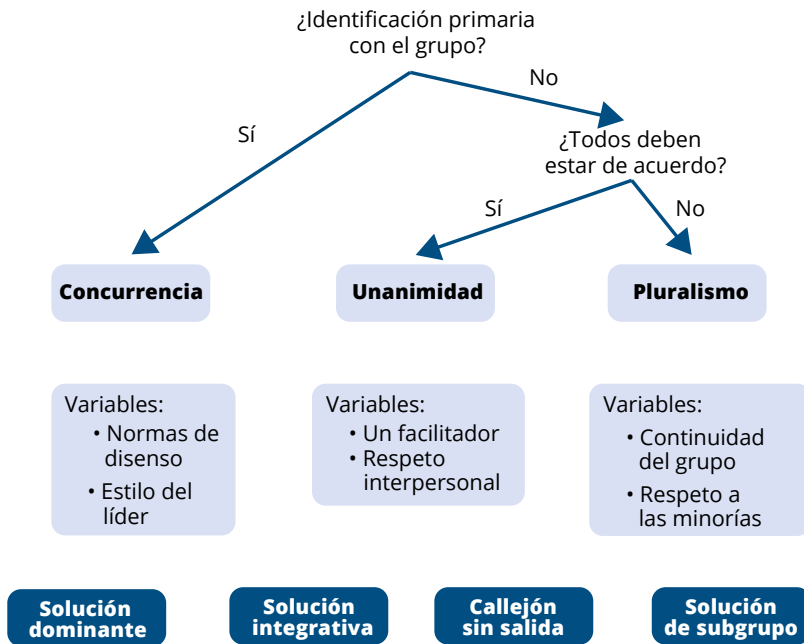
Cuando varios actores internos o externos estiman que tienen competencia –no son puramente consultivos ni puramente ejecutores– en la formulación de una respuesta exterior a una coyuntura, cuando tienen poder para negar recursos si no son previamente consultados y si pueden bloquear decisiones al amparo de la ley y/o por su autoridad moral, hay condiciones para la emergencia de una coalición (Hermann, 2001). Esos agentes adicionales al líder y equipo nominal de gobierno pueden ser también gobiernos de otros países, organizaciones multilaterales y hasta multinacionales (privadas) o grupos trasnacionales si determinan con su apoyo material y político la posibilidad y forma en la que se proyecta un Estado hacia el exterior.

Estas situaciones de decisión colectiva las explican mejor Hermann, Stein, Sundelius y Walker (2001), quienes se refieren a tres modelos o predisposiciones colectivas de toma de decisión cuando el proceso no está cerrado en torno a un único líder o grupo/agencia responsable. El primero es el de la concurrencia, donde tiende a privilegiarse más el sentido de pertenencia o identidad colectiva a pesar de la existencia de lealtades múltiples (subgrupos), siendo más importante preservar la continuidad de esa instancia plural de decisión que zanjar o resolver el conflicto de preferencias (evadir el conflicto), pero el resultado final dependerá de la existencia de normas internas que permitan la libre expresión o la impidan y de la presencia de uno o varios líderes predominantes que estimulen el pensamiento divergente o lo pueden cercenar.

El segundo modelo apunta a la unanimidad y se expresa donde es más importante alcanzar una opción que satisfaga a todos al mismo tiempo (resolver el conflicto) que mantener una identidad colectiva determinada, por lo que las lealtades subgrupales suelen ser más fuertes pero la presencia de un

broker o facilitador y el grado de respeto interpersonal entre miembros de la instancia de decisión pueden conducir a una solución aceptada por todos. El tercer modelo es el pluralista, donde se acepta que nunca habrá una preferencia o alternativa dominante para todos (aceptar conflicto), no se pretende preservar una lealtad o identidad hacia esa instancia de decisión, en caso de que exista un consejo nacional de política exterior y/o seguridad, pero se busca un acuerdo mínimo o aceptado por la mayor proporción posible para intervenir lo más pronto posible, siendo la distribución (número) e intensidad de las preferencias y la perspectiva de continuidad o no de la coalición y de sus participantes los factores claves para establecer su funcionamiento, es decir, alcanzar una decisión o bloquearse permanentemente (Hermann, Stein, Sundelius y Walker, 2001).

Figura 4. Modelos de *output* decisorio por concurrencia, unanimidad o pluralismo y variables mediadoras

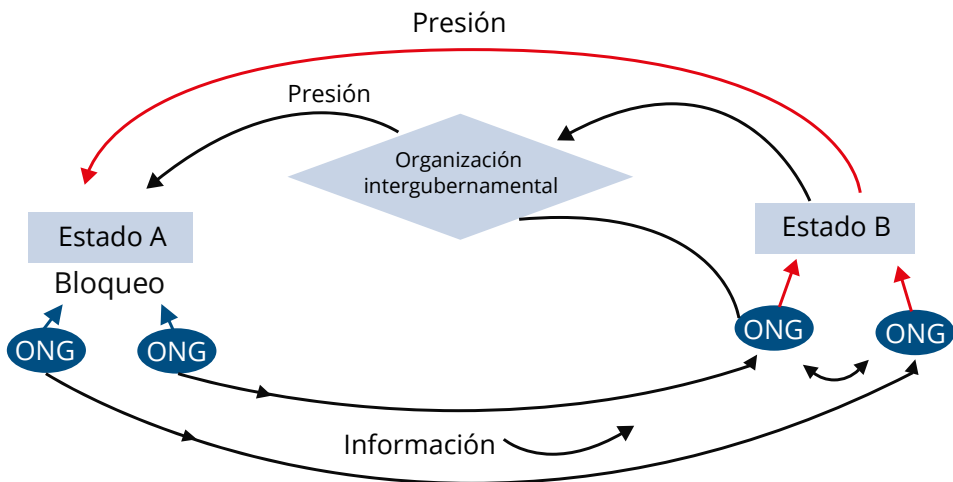


Fuente: Hermann, Stein, Sundelius y Walker (2001, p. 144).

La cuarta dimensión a considerar para Rosenau (1966) es la *societal*, dado que la cultura política, los valores nacionales o grupales, el grado de cohesión o capital social y el nivel de industrialización o el grado de

especialización del trabajo –con paradigmas como el feudalismo, agrarismo, el fordismo, el taylorismo, el toyotismo, etcétera–, pueden condicionar fuertemente la política exterior. De hecho, el capital social ha sido tan transformador en las redes de activismo transnacional que ha propiciado efectos tanto al interior de los Estados como en las reglas del sistema internacional mismo y/o los subsistemas. Específicamente, Keck y Sikkink (1998) se refieren a las redes transnacionales de defensa jurídica o de cabildeo, en temas como derechos humanos, medio ambiente y derechos de la mujer, como actores capaces de proyectar demandas internas no satisfechas hacia la arena política internacional, en ocasiones generando un efecto de retorno o *boomerang* sobre sus Estados de origen y usando la política exterior de otros Estados, y aunque amplifican las voces de manera imperfecta y selectiva, logran insertar voces no estatales dentro de los debates internacionales, e incluso, hoy son una de las principales fuentes de cambio en las ideas, normas e identidades en el sistema internacional. En general, el grado de apertura del sistema político y del (sub)sistema de política exterior en particular puede determinar parcialmente qué tanto se reflejan esas características de la sociedad nacional o de una porción de ella en el *policy-making* y qué tanto acceso tienen los actores que se consideran directamente afectados por una u otra medida exterior.

Figura 5. Las redes transnacionales de cabildeo y el efecto *boomerang*



Fuente: Keck y Sikkink (1998, p. 13).

El supuesto democrático que opera aquí es que procedimientos directos, tales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, de carácter deliberativos, consensuales o consultivos y, en general, todo mecanismo que faculte a individuos, grupos de interés, organizaciones civiles y comunidades locales para insertar sus preocupaciones, necesidades o valores en la agenda gubernamental y legislativa, facilitan la sintonía entre la política exterior y la sociedad nacional y, por ende, la construcción del interés nacional. De no ser así, la posibilidad de surgimiento de redes paralelas de diplomacia en nombre de la nación podría relativizar la buena imagen y el desempeño de la política exterior de una unidad. El tipo de sistema político (cerrado o abierto) puede ayudar a explicar el tipo y grado de impacto de la opinión pública sobre la política exterior (Foyle, 2003). Otros factores como el nivel socioeconómico predominante en una sociedad y el grado de formación en cultura política de los ciudadanos podrían contribuir a explicar por qué una sociedad es apática o no para discutir y presionar en asuntos de política exterior, pero este tipo de trabajos es más bien excepcional (Hudson y Vore, 1995).

A pesar de que muchos politólogos dedujeron, a partir del modelo de elección racional, que es muy costoso para un individuo acceder a la información sobre política (exterior) y poco probable que logre influir o perciba un beneficio directo al movilizarse, varios analistas han intentado demostrar desde los años 70 que las posiciones de la opinión pública pueden variar, pero son más consistentes y racionales frente a determinados asuntos ideológicos/militares de lo que la ciencia política creía, aunque más que nada en EE. UU. (Foyle, 2003). Los Estados construyen una cierta concepción de su rol nacional; cómo se ve la nación a sí misma y cómo quiere ser valorada en la arena internacional, que no es sino una autoimagen que depende de los procesos de socialización política internos y se puede operacionalizar con la opinión de las élites (o proporciones significativas) sobre su nación (Holsti, 1970, en Hudson y Vore, 1995).

No se habla de la concepción de rol nacional (NRC en inglés) como un asunto particular (idiosincrásico), sino que se trata como un fenómeno compartido por quienes buscan un lugar para su nación, es decir, las élites, a partir de dinámicas intersubjetivas que recuperan elementos de la cultura, historia y características de su sociedad, y puede rastrearse en las decisiones de política exterior que empujan y las declaraciones de rol(es) que hacen en sus discursos, aun si no constituyen imágenes plenamente aceptadas por la sociedad en términos de cómo debería comportarse su país en el entorno internacional. No obstante, las aproximaciones recurrentes suelen tomar esa

concepción de las élites como variable independiente e ignorar cómo la opinión pública facilita o constriñe parte de esa imagen desde abajo o cómo el conflicto intra e inter élites puede surgir al respecto, e incluso ocultan que no solamente el rol (o roles) del Estado puede ser impugnado sino además su delimitación, alcance, duración, tipo de implementación, etcétera. Así, deberían operacionalizarse, además de la concepción formal o más visible del rol nacional y sus límites de aplicación, la contestación vertical del rol o impugnación por parte de las masas, aunque no parezca una opinión consistente, estable y que genere una restricción importante sobre los líderes, así como la contestación horizontal o impugnación que se puede dar entre élites, frecuentemente inserta en el juego político de las mayorías o coaliciones de gobierno versus la oposición institucionalizada (Cantir y Kaarbo, 2012).

La quinta dimensión es la *sistémica*, la cual comprende aquellos factores causales de tipo externo, independientes de la política nacional y que condicionan la política exterior (Rosenau, 1966), que pueden derivarse del medio ambiente local o global –tales como los desastres naturales de gran escala o los ciclos económicos mundiales–, del comportamiento –una política estable y rígida, competitiva y flexible o conflictiva e inestable–, de la estructura o distribución de poder mundial o regional y de los efectos causados por la acción de actores gubernamentales o no gubernamentales desde el exterior. Un sistema, entre los conflictos, la competencia por el poder, la simple coordinación y la cooperación, es más que la suma de sus partes y adquiere una cierta vida o lógica propia y tiene tanto alcance geográfico como unidades participen en las interacciones y respondan a las externalidades generadas por las otras.

En este sentido, si son altamente relevantes la densidad –determinada por el volumen del comercio y de la transferencia de ayuda, la frecuencia de los encuentros diplomáticos, la intensidad de las rivalidades, etcétera– y la forma –muy estructurada o muy informal– de esas interacciones, y dependiendo de su alcance espacial, puede hablarse de un sistema amplio en el que otros subsistemas se insertan. Por ejemplo, en el sistema internacional contemporáneo se insertan el subsistema de relaciones transoceánicas –como el que tienen las economías, los sistemas políticos y las fuerzas armadas del Norte del Atlántico–, el subsistema de relaciones hemisféricas de occidente o subsistema interamericano, el subsistema de relaciones intraeuropeas que trasciende el número de miembros actuales de la UE, el subsistema –para la ONU, subregión– del Asia oriental, el subsistema del sudeste asiático que histórica y geográficamente coincide con las unidades que pertenecen al

ASEAN, Suramérica vista como subsistema o región en medio de una región más amplia descrita como América Latina, entre otros casos.

Las referencias culturales y geográficas contribuyen a definir qué es subsistema, región o subregión pero también los criterios político-ideológicos. Para Lake (1997, en Väyrynen, 2003) un sistema regional es un arreglo de Estados afectado por al menos una externalidad transfronteriza, que surge de un área geográfica particular y que induce a los Estados involucrados hacia una interacción cooperativa o no cooperativa. Para Katzenstein (1996, en Väyrynen, 2003) la regionalidad es una situación de identificación positiva colectiva que trasciende la cooperación o el conflicto ante externalidades y que involucra múltiples temas, actores y niveles de autoridad, guiada por instituciones multilaterales formales (como la UE) o por prácticas descentralizadas y a veces bilaterales.

Si se piensan las cinco dimensiones de factores que enuncia Rosenau a partir de los niveles de análisis, pueden cobijarse los factores *idiosincrásico*, *gubernamental*, *funcional* y *societal* en el nivel doméstico de la política exterior, tratándose de ideas, personas, formas de gobierno, instituciones y atributos de la sociedad en principio delimitados dentro de un Estado en particular. No obstante, los factores *sistémicos* pueden especificarse un tanto más en sus fuentes de origen para no hablar simplemente de dos niveles (lo doméstico y lo externo). Algunos *inputs* de interés pueden surgir de subsistemas o interdependencias transnacionales, bilaterales, regionales, interregionales y globales.

Anteriormente se postuló la idea de que una parte de los roles externos que buscan ocupar los Estados devienen de la funcionalidad e institucionalización de lo que podría llamarse su identidad individual. Pero al mismo tiempo, al estar inmersos en varios contextos –por tiempo, nivel y campo– de relaciones con otros Estados y actores no estatales en el entorno internacional, la otra parte –siempre y cuando no prefiera ser reticente– del contenido dado a los roles a los que aspira alguna unidad viene moldeada por la expectativa de conducta y capacidad que de ella tienen otros actores del sistema internacional según campo y nivel. Por ejemplo, que se comporte y tenga las habilidades propias de una unidad que promueva los derechos humanos y las formas de gobierno democráticas en todo el globo (por ejemplo, EE. UU. y sus aliados), o bien una unidad que logre articular las acciones y regímenes de seguridad militar o de integración comercial de su región o zona de influencia primaria, como el caso de Brasil en Suramérica, Rusia y China en el Asia Central, Japón y China en el Asia oriental,

Alemania y Francia en Europa por acción individual, bilateral o a través de sus delegados ante la Unión Europea, etcétera.

Esta perspectiva intersubjetiva, trasladada a las relaciones que un Estado puede desarrollar con otros actores trasciende la concepción limitada de posición internacional que el realismo estructural interpreta como el lugar que una unidad ocupa en el sistema internacional cuando se estiman las capacidades materiales de todas ellas o lugar en la distribución del poder económico, político y militar internacional (Waltz, 1990). De modo que una o varias unidades, global en el neorrealismo o regional en el realismo neoclásico, encabezan la polaridad del sistema y presuntamente tienen la prerrogativa de definir las reglas de juego, mientras las intermedias e inferiores aparentemente no cumplen ningún papel más allá del alineamiento (*bandwagoning*) con una u otra cabeza, de su esfuerzo por ascender, buscando ventajas relativas, delante de las unidades más próximas y de su prevención frente a la posibilidad de perder su lugar –presiones de cambio al *statu quo*– con otras unidades en ascenso.

Además de la clásica estructura del sistema internacional definida por el tipo de distribución del poder sobre los recursos por parte de los actores, es preciso reconocer la existencia de otras estructuras, dependientes o interdependientes, y redes de relación y sus influencias sobre una política exterior en particular. La polaridad interestatal –estructura del sistema westfaliano– tiene que ser complementada por un análisis de la distribución de las capacidades materiales de los actores no estatales más relevantes en un determinado sistema o subsistemas en el ámbito internacional. Asimismo, el análisis de los regímenes internacionales, sean estos globales, continentales, interregionales, regionales y subregionales, y sus efectos sobre la política exterior de las unidades no puede estar completo sin una mirada a las instituciones que crean los actores no estatales externos, a veces en red con los domésticos o incluso con otros Estados, y que pueden convertirse en fuentes de apoyo o impugnación e incluso en alternativas frente a las reglas que se fundaron desde el consenso en política exterior de varias unidades.

Para Rosenau (1995) es indispensable pensar el sistema internacional como el resultado de tres subestructuras o parámetros que determinan su estabilidad o turbulencia: 1) el *macroparámetro*, determinado por la distribución de poder entre Estados, actores no estatales y organizaciones multilaterales; 2) el *macro-micro parámetro*, entendido como las relaciones de autoridad que conectan a las grandes colectividades públicas y privadas con los individuos; y 3) el *micro parámetro*, definido como el conjunto de habilidades

analíticas y emocionales que los individuos usan para responder a los eventos internacionales. Según el politólogo, lo que podría caracterizar el orden global posterior a la Guerra Fría no es tanto el paso de un sistema bipolar (EE. UU. versus URSS) a otro tipo de polaridad, denominada como unipolar por la actual hegemonía estadounidense y crecientemente multipolar por su declive en presencia de potencias emergentes, sino una gran transformación de los tres parámetros que ha producido una tremenda tensión entre fuerzas centralizadoras o centrípetas, es decir, los Estados y las OIG que intentan mantener el control en medio de la complejidad e incertidumbre crecientes, así como entre las fuerzas descentralizadoras o centrífugas, desplegadas por las unidades administrativas subnacionales que demandan mayores recursos y funciones, nuevos Estados y subgrupos locales y transnacionales que desafían la soberanía del Estado.

La percepción del autor es que el macroparámetro viene siendo alterado por una (re)distribución del poder económico y político no solamente hacia unidades estatales de segundo o tercer orden (o en vías de desarrollo), sino además hacia actores no estatales que empiezan a configurar sus propias estructuras de relación, procesos decisorios y reglas, lo que también denomina bifurcación del sistema (Rosenau, 1997). Al mismo tiempo, el parámetro macro-micro entra en convulsión en la medida en que los criterios convencionales de respaldo al ejercicio de la autoridad por parte del Estado y sus agentes, representado por el apego a la ley y al uso monopolístico de la violencia armada, vienen siendo sustituidos parcialmente por elementos culturales, que surgen de un amplio espectro de identidades étnicas, religiosas, lingüísticas o asociadas a estilos de vida, e instrumentales que son el resultado de la eficiencia administrativa, el acceso a bienes y mercados, los cuales pugnan por la relocalización de la legitimidad y la autoridad hacia abajo, en cabeza de grupos subnacionales, minorías, carteles legales e ilegales, gremios, sindicatos, subculturas, culturas alternativas y contraculturas. Así mismo, se lleva a cabo un movimiento hacia arriba con el traspaso de competencias, antes exclusivas del Estado nación, a organizaciones supranacionales (la UE), OIG y la cooperación con ONG regionales, continentales, interregionales o globales (Rosenau, 1995). Ambos parámetros vienen cambiando sobre todo porque el *micro* es el que más drásticos giros ha experimentado debido al aumento en la capacidad de aprendizaje, las imágenes mentales y las rutas de decisión de millones de individuos, facilitado por la revolución de las tecnologías de la comunicación y la información y la creciente globalización económica, si bien siguen siendo millones quienes tienen un acceso muy limitado a esas tecnologías y no perciben

beneficios directos de las redes globales de intercambio de bienes, capitales, personas y servicios (Rosenau, 1995).

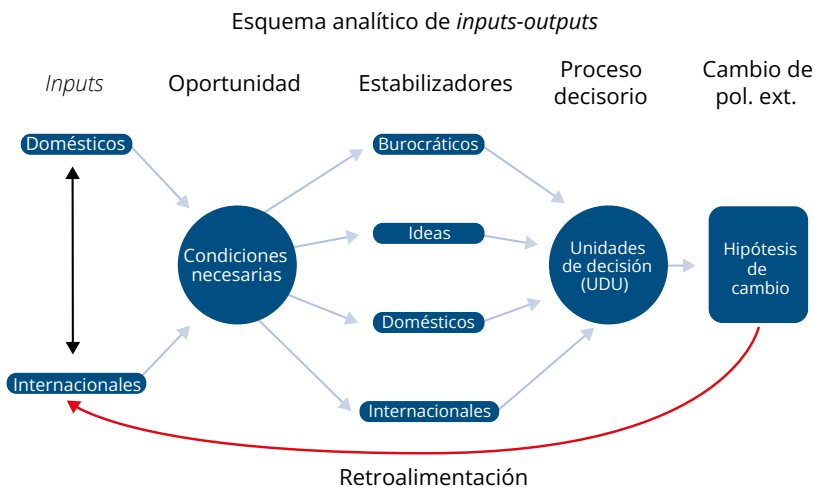
En consonancia con ello, Alexander Wendt (1995) plantea que se ha dado la construcción de múltiples estructuras sociales en el sistema internacional, donde los dilemas de seguridad y las comunidades de seguridad son apenas dos ejemplos clásicos, uno de una estructura interestatal conflictiva y el otro de una cooperativa, los cuales se pueden dar simultáneamente en un mismo subsistema regional o interregional, sobre todo en aquellas zonas donde hay unidades con política exterior muy activa. En general, para el autor, se puede verificar la presencia –entre Estados pero también entre otros actores– de una estructura social internacional cuando hay una lógica de intersubjetividad dada por la combinación de tres elementos: conocimiento compartido, tipo predominante de expectativas y entendimientos mutuos; un tipo de distribución de recursos materiales entre los actores de ese subuniverso que los estimula a actuar en uno u otro sentido según la perciben –es decir, distribución que les parece conflictiva o amenazante, competitiva o cooperativa–; y las prácticas o conductas manifiestas de política exterior entre ellos, dependientes de los dos elementos previos (Wendt, 1995). Por supuesto, las estructuras sociales internacionales pueden darse en campos distintos al de la seguridad y en múltiples niveles, tales como alianzas y asociaciones económicas, culturales o ambientales, foros permanentes y coaliciones, contracoaliciones, foros y cumbres paralelas, esquemas de cooperación e integración, etcétera.

Así, la política exterior de las unidades puede estar afectada por los cambios del sistema internacional como un todo (los tres parámetros), pero también por estructuras sociales internacionales específicas según campo y nivel y tipo y número de actores participantes en ellas, definidas además por contextos diversos de distribución de recursos, conocimiento compartido e interacciones conflictivas, competitivas, cooperativas o mixtas entre actores. Y si bien la revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la economía política (neoliberal) parecen comandar las fuentes del cambio (Rosenau, 1995) y la agenda exterior y los canales de interacción tienden a ser más diversos en medio de un uso menos frecuente del poder militar entre gobiernos (Keohane y Nye, 1987), cabe añadir que las nuevas amenazas que perciben los Estados, tales como crimen transnacional, terrorismo, pandemias, migraciones sin control, cambio climático, etcétera, y los procesos que han dado lugar a nuevas dinámicas de seguridad y que a veces se suman a dilemas de seguridad o amenazas clásicas (interestatales) y

rivalidades entre las unidades, permiten estimar que la seguridad, sea esta ciudadana, nacional e internacional, continúa siendo una presión sistémica y un discurso relevante para hacer política exterior.

Recuperando las cinco dimensiones de factores potencialmente afectantes, el modelo del sistema político eastoniano, las tres fases de Rosenau y las unidades de decisión, podría ilustrarse un diagrama de proceso tentativo. Sposito (2013) por ejemplo, sugiere ubicar las unidades de decisión (*ultimate decision units* o UDU) como producto u output previo antes del cambio en la política exterior (FPC o *foreign policy change*), pensar las variables intervinientes como estabilizadores de las presiones o demandas domésticas y sistémicas y agregar un momento intermedio entre *inputs* y *policy-making* o ventana de oportunidad política en la coyuntura que algunos actores aprovechan para encabezar la búsqueda de reformas. El diagrama se vería como sigue.

Figura 6. Esquema del proceso de cambio en la política exterior



Fuente: Sposito (2013, p. 124).

Cabe añadir que los factores burocráticos están relacionados con lo que arriba se mencionó como las dimensiones de factores gubernamentales y funcionales, mientras las ideas pueden provenir de la dimensión idiosincrásica de los decisores. Lo interesante aquí es que algunos factores domésticos, como los societales y del sistema intrasocietal en Rosenau, e internacionales, definidos como sistémicos –pero extrasocietales en Rosenau–, no aparecen

solamente como *inputs* o apoyos y demandas que llegan a los decisores, sino que se abre la posibilidad de que algunos actores, ideas e instituciones domésticas *ad-hoc* y otras externas al sistema político estudiado, tales como actores, ideas e instituciones internacionales logren insertarse directamente en el *policy-making*, modificando un cierto direccionamiento de política exterior por parte de los *policy-makers* convencionales o alterando la probabilidad de que los *inputs* internos y externos sean tan intensos como para propiciar un cambio burocrático en la política exterior (Sposito, 2013).

Referencias

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Brands, H. (2012). *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. US Army War College. <https://press.armywarcollege.edu/monographs/548/>
- 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. <https://www.jstor.org/stable/24909851>
- Duncan, W.; Jancar-Webster, B. Switky, B. (2009). *World Politics in the 21st Century*. Houghton Mifflin Company.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383-400. <https://doi.org/10.2307/2008920>
- Easton, D. (1982). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores.
- Fuchs, C. (2004). Knowledge Management In Self-Organizing Social Systems. *Journal of Knowledge Management Practice*, 5. <http://www.tlinc.com/articl61.htm#:~:text=Knowledge%20in%20self%20organizing%20social,in%20the%20shared%20environment%20of>
- Gallagher, M. y Allen, S. (2013). Presidential Personality: Not Just a Nuisance. *Foreign Policy Analysis*, (10), 1-21. <https://www.jstor.org/stable/24910784>
- Garrison, J.; Kaarbo, J.; Foyle, D.; Schafer, M. y Stern, E. (2003). Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. *International Studies Review*, 5(2), 155-202. <http://www.jstor.org/stable/3186402>

- Garrison, J. (2003). Foreign policymaking and group dynamics: Where we've been and where we're going. *International Studies Review*, 5(2), 177-202. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.5020015>
- Harnisch, S. (2012). German foreign policy: Gulliver's travels in the 21st century. En K. Kaarbo, J. Lantis y R. Beasley (Eds.), *The analysis of foreign policy in comparative perspective* (pp. 27-93). Sage Publications.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2008). The future of regionalism: Old divides, new frontiers. En A. Cooper, C. Hughes y P. de Lombaerde (Eds.), *Regionalisation and global governance: The taming of globalisation?* (pp. 61-79). Routledge.
- Hudson, V. y Vore, Ch. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238. <http://bev.berkeley.edu/fp/readings/ForeignPolicyAnalysisDomesticPolitics.pdf>
- Immergut, H. (1990). Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*, 10(4), 391-416.
- Kaarbo, J.; Lantis, J. y Beasley, R. (2012). The need for comparative foreign policy analysis. En J. Kaarbo, J. Lantis y R. Beasley (Eds.), *The analysis of foreign policy in comparative perspective* (pp. 1-26). Sage Publications.
- Katzenstein, P. (1996). Regionalism in comparative perspective. *Cooperation and Conflict*, 31(2), 123-160.
- Katzeinstein, P. y Sil, R. (2010). Eclectic theorizing in the study and practice of International Relations. En C. Reus-Smit y D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbok of International Relations* (pp. 110-130). Oxford University Press.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, 41(4), 725-753. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027661>
- Keohane, R. (2001). Governance in a Partially Globalized World - Presidential Address, American Political Science Association, 2000. *The American Political Science Review*, 95(1), 1-13. https://www.researchgate.net/publication/290695866_Governance_in_a_partially_globalized_world_-_Presidential_Address_American_Political_Science_Association_2000
- Krasner, S. (1992). Realism, Imperialism, and Democracy: A Response to Gilbert. *Political Theory*, 20(1), 38-52. <https://www.jstor.org/stable/191778>

- Krasner, S. (2000). La soberanía perdurable. *Revista Colombia Internacional*, 53, 25-42. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2489/10252>
- Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Mearsheimer, J. (2007). Structural Realism. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (pp. 71-88). Oxford University Press.
- Mowle, T. (2003). Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflict. *Political Psychology*, 24(3), 561-592. <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00341>
- Olson, M. Jr. (1992). La lógica de la acción colectiva. En A. Batlee (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 203-220). Ariel. https://www.academia.edu/11340218/Battle_2001_Diez_Textos_Basicos_de_Ciencia_Politica?nav_from=14ff44ea-698c-47a8-a8be-8f6b543ce165
- Oppermann, K. y Spencer, A. (2013). Thinking Alike? Salience and Metaphor Analysis as Cognitive Approaches to Foreign Policy Analysis. *Foreign Policy Analysis* 9(1), 39-56. [DOI:10.1111/j.1743-8594.2011.00167.x](https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00167.x)
- Pastrana, E. y Sánchez, A. (2014). Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente. En E. Pastrana y H. Gering (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 23-84). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo, una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 25(45), 13-52. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/547/1000>
- Rosenau, J. (1966). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vásquez (Ed.), *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). Editorial Limusa.
- Rosenau, J. (1995). Security in a turbulent world. *Current History*, 94(592), 193-200. <http://www.jstor.org/stable/45317478>
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino (Coords.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-47). Alianza Editorial.

- Schafer, M. (2003). Science, Empiricism, and Tolerance in the Study of Foreign Policy-making. *International Studies Review*, 5(2), 171-177.
<https://doi.org/10.1111/1521-9488.5020014>
- Simon, H. (1957). *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Wiley.
- Sposito, Í. (2013). Foreign policy change in Brazil: comparing Castelo Branco (1964-1967) and Fernando Collor (1990-1992). *Brazilian Political Science Review*, 7(3), 118-144, **[DOI:10.1590/S1981-38212013000300005](https://doi.org/10.1590/S1981-38212013000300005)**
- Van Klaveren, A. (2013). El análisis de la política exterior: una visión desde América Latina. En T. Legler, A. Santa Cruz, A. y L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 96-109). Oxford University Press.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, 5(1), 25-51. **<https://www.jstor.org/stable/3186488>**
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Revista Desafíos*, 20(enero-junio), 149-187. **<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>**
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-53). Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- Viotti, P. y Kauppi, M. (2001). *International Relations and World Politics*. Pearson Prentice Hall.
- Waltz, K. (1990). Realist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs*, 44(1), 21-37. **<https://www.jstor.org/stable/24357222>**
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1985). ¿Qué es la burocracia? Editorial Leviatán.
- Wegrich, K. (2007). Transgovernmentalism. En M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp.982-983). SAGE Publications. **<http://dx.doi.org/10.4135/9781412952613.n544>**
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396. **<https://doi.org/10.2307/2944711>**
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81. **<https://doi.org/10.2307/2539217>**

5

Ideología y política exterior colombiana en el gobierno de Iván Duque*

► Introducción

Las ideologías, desde que comenzó la expansión de las ideas políticas que inspiraron la Revolución francesa y las transformaciones político-sociales que generaron las guerras napoleónicas, han ofrecido un medio a través del cual los asuntos relativos a la política exterior pueden ser transmitidos y percibidos por una gran audiencia. La fuerza de las ideas ha tenido gran incidencia en la historia de las relaciones internacionales de la modernidad.

En primer lugar, el nacionalismo y el liberalismo fueron transformando el mapa político de Europa a lo largo del siglo XIX. Ante todo, las unificaciones de Italia y Alemania comenzaron a proyectar el rostro doble de Jano que ha mostrado el nacionalismo como ideología. Por un lado, desplegó su fuerza creadora como elemento constitutivo de la identidad y cohesionador de la nueva comunidad nacional moderna y, por otro, desató su fuerza destructiva al inspirar y justificar las aventuras bélicas y el expansionismo territorial de las grandes potencias europeas en su proceso de formación y consolidación del Estado nación moderno, lo cual fue resquebrajando paulatinamente la estabilidad del sistema de Estados europeos que emergió en el Congreso de Viena (1814-1815) al final de las guerras napoleónicas.

Segundo, el nacionalismo –sin lugar a duda– fue también uno de los detonantes del estallido de la Primera Guerra Mundial al despuntar el siglo XX. Tercero, el fascismo y el comunismo –como ideologías totalitarias– conformaron una de las causas decisivas para el comienzo de la Segunda Guerra

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

Mundial. Cuarto, la Guerra Fría dio origen al conflicto este-oeste, el cual estuvo marcado por la confrontación global de dos bloques ideológicos: el socialismo de Estado liderado por la Unión Soviética y el liberalismo político y de mercado liderado por Estados Unidos (EE. UU.) en conjunto con sus aliados de la Europa occidental. En dicho contexto, muchos Estados latinoamericanos jugaron la carta del anticomunismo y se plegaron a la doctrina de la seguridad nacional promulgada por los EE. UU. para ganar réditos en política exterior con la superpotencia, la cual buscaba evitar que surgiera otra Cuba en América Latina (Gardini, 2011).

Quinto, el conflicto norte-sur –que surgió en la segunda mitad del siglo XX– estuvo inspirado por las ideas anticolonialistas, antiimperialistas y desarrollistas del tercermundismo (Cassels, 1996). En suma, la ideología puede ser considerada como un factor causal para la interpretación de las acciones exteriores de un Estado, porque puede estar enraizada en el sistema de valores y percepciones de los tomadores de decisión, con lo cual pueden influir en el proceso de formulación e implementación de la política exterior (Gardini, 2011). Sexto, la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética marcaron el fin de la Guerra Fría al despuntar la última década del siglo XX. EE. UU. y, especialmente, sus aliados de Europa occidental salieron triunfantes de dicho conflicto y surgió una estructura unipolar en el sistema internacional que produjo la narrativa del fin de la historia: triunfo del liberalismo y fin de las ideologías. En dicho contexto, el cortejo triunfal del neoliberalismo desplegó los postulados ideológicos de la inevitable universalización de la globalización occidental, cuyas consecuencias serían la expansión planetaria de la economía de mercado y de la democracia occidental.

Sin embargo, la emergencia de nuevas potencias, China, Rusia (reestablecida), India, Sudáfrica y Brasil (hasta el inicio de su crisis en 2013), comenzó a ejercer una contestación normativa e institucional a la narrativa atlantista que encarna los pilares normativos e institucionales de la globalización de las potencias establecidas. Por ello, se observa hoy una crisis de la globalización occidental que no solo ha sido cuestionada por las potencias emergentes no occidentales, sino que también experimenta una revuelta en su propio patio como producto del auge de los nuevos nacionalismos populistas, con un discurso ideológico muy radical, que han surgido en Europa (Brexit) y EE. UU. (*America first*) en contra del multiculturalismo, las sociedades abiertas, el libre comercio y los principios e instituciones del internacionalismo liberal. América Latina tampoco ha sido inmune al virus de la polarización ideológica de las políticas domésticas y exteriores. Liderazgos de extrema derecha,

como en Brasil y Bolivia, intentan avanzar agendas revanchistas en contra de grupos con cosmovisiones contrarias, minorías étnicas, políticas de género y de protección del medio ambiente. Adicionalmente, la polarización ideológica en Suramérica ha conducido al regionalismo a una crisis profunda que plantea un panorama muy incierto para la región en materia de respuestas multilaterales de cara a la crisis de la pospandemia del COVID-19 y los cambios de un orden mundial en transformación. Por último, el gobierno de Iván Duque en Colombia ha ideologizado la política exterior colombiana, lo cual se manifiesta en la nueva subordinación extrema del país a la política exterior de Donald Trump, en asuntos como la narcotización de la agenda exterior, la estrategia en contra del régimen dictatorial de Nicolás Maduro en Venezuela y el regionalismo.

Este capítulo ofrece un marco interpretativo sobre el rol que desempeña la ideología en la política exterior para esta primera aproximación al análisis de la política exterior de Iván Duque. En primer lugar, realizaremos una retrospectiva histórica sobre el concepto ideología, desde los albores de la Revolución francesa hasta el presente, a la luz de los aportes de varios pensadores relevantes de acuerdo con el contexto histórico y el espíritu de su tiempo. Segundo, ofreceremos una amplia sección denominada *Ideología y política exterior*, en la que abordamos el rol que desempeña la estrecha relación entre ideología y el factor idiosincrático en la toma de decisiones de política exterior; la constitución mutua entre ideología e identidad; y por último, las similitudes, diferencias y complementariedades entre las ideologías e ideas en la política exterior. Tercero, abordaremos la influencia de las ideologías en auge y la caída del regionalismo en América Latina. Finalmente, plantearemos algunas reflexiones sobre los rasgos ideológicos que denota la política exterior de Iván Duque en Colombia.

► Retrospectiva histórica del concepto ideología

El término ideología tiene su origen en el intento de denominar la enseñanza de las ideas y la sistematización de una nueva ciencia: la ciencia de las ideas, en el marco de la Ilustración, durante el período previo y posterior a la Revolución francesa (Larraín, 2007). Sin embargo, Napoleón fue el primero en usar el concepto en sentido negativo y lo transformó en un concepto político de conflicto al definir los ideólogos como soñadores fantasiosos que estaban distantes de la realidad. Inicialmente, Napoleón compartió los objetivos del

Instituto de Francia y de los *ideologues*, pero se desilusionó de sus antiguos interlocutores porque rechazaron sus excesos despóticos, por lo cual los llamó peyorativamente ideólogos y los definió como intelectuales irrealistas e ignorantes de la práctica política. De esta forma, creó una brecha entre ideas y realidad, teoría y práctica. En consecuencia, las ideas se convirtieron en sinónimo de una especie de ilusión, es decir, de una creencia en el poder de las ideas en la política y en la historia mundial. Además, el concepto ideología, a partir de entonces, se convirtió en una etiqueta peyorativa para definir a los enemigos políticos, con lo cual ideología e ideólogo comenzaron a ser palabras utilizadas para señalar la interferencia injustificada de las teorías filosóficas en las prácticas políticas. Sin embargo, la intelectualidad europea logró desempeñar un rol clave, en la mitad del siglo XIX, al confrontar las prácticas políticas con una serie de programas y demandas que enarbolaban principios abstractos como libertad, igualdad y progreso. De allí que el concepto ideología se transformó en un término que integraba un conjunto de principios que orientaban la acción política para forjar el futuro (Stråth, 2013).

Contrario a este enfoque, Marx y Engels criticaron fuertemente a los jóvenes hegelianos en su obra *La ideología alemana* (1845-1846). Ellos argumentaron que el romanticismo y el idealismo representaban el mayor problema para que los intelectuales alemanes comprendieran la verdadera esencia de la ideología, lo cual los había conducido al supuesto erróneo de la existencia independiente de las ideas del mundo material exterior. En tal sentido, la ideología era considerada como una *conciencia falsa*, ya que la realidad tomaba forma en los procesos materiales y no en los reflejos ideológicos que tales procesos dejaban en la mente de los actores sociales (Cassels, 1996). Por ello, definieron la práctica filosófica como ideología, con el argumento de que los filósofos ocultaban la realidad a través de sus especulaciones discursivas y abstractas en vez de ocuparse del mundo real.

No obstante, Marx y Engels no resultaron ser menos ideológicos que quienes fueron calificados por ellos de tal manera. Para ellos, la producción intelectual de los seres humanos era determinada por las relaciones materiales de producción. Por tanto, la ideología era un instrumento de las clases dominantes para legitimar sus relaciones de poder en un modo de producción determinado, es decir, la clase que controlase las relaciones sociales de producción tendría la capacidad de convencer a las clases dominadas de que ellos compartían la misma ideología. Así las cosas, las clases sociales no orientaban su acción política de acuerdo con la ideología que profesaban, sino que actuaban basándose en su verdadera conciencia de clase, la cual

estaba predeterminada por las relaciones de producción existentes, de allí que la ideología fuese una *conciencia falsa*. En otras palabras, la realidad social era determinada por la conciencia de clase, mientras que la ideología la distorsionaba. La ideología, entonces, fue definida como parte de la superestructura de la sociedad, la cual reflejaba y, al mismo tiempo, ocultaba los intereses materiales reales de la base económica de la sociedad. En suma, la crítica al marxismo clásico se centra en que su teoría social y económica no fue ciencia sino ideología (Stråth, 2013).

Pensadores socialdemócratas, a partir de 1890, comenzaron a concebir el concepto ideología en forma menos peyorativa. En tal sentido, argumentaron que la ideología podía desempeñar un rol como instrumento de crítica en las confrontaciones discursivas entre liberales y conservadores sobre la manera de construir el futuro de la sociedad, lo cual ponía de manifiesto un debate sobre la distinción entre ideologías falsas o verdaderas. Además, la ideología como concepto, en el cambio de siglo, fue más allá de la concepción marxista tradicional y fue adquiriendo una valoración más neutral en la filosofía y la sociología. Así mismo, la disciplina de la historia de las ideas abordó el análisis de las ideologías. Por tanto, las ideologías empezaron a ser interpretadas como un constructo de grupos sociales, como una expresión del entorno cultural que estructuran y, al mismo tiempo, son estructuradas por la acción social (Freeden, 2003). En adelante, el debate en torno al significado y la función de las ideologías se enfocó en la relación entre los postulados ideológicos y la acción política.

Por su parte, Lenin, desde la perspectiva marxista, se ocupa de la función de la ideología en su obra *¿Qué hacer?*, en la cual realiza una distinción entre la conciencia espontánea de la clase obrera –como limitada que se expresa en el sindicalismo– y la conciencia política socialdemócrata, que él define como una forma de conciencia científica y teórica, la cual es desarrollada por los intelectuales y constituye esencialmente la ideología socialista. Por consiguiente, la conciencia política de clase del proletariado solo puede ser forjada desde afuera, de lo contrario, estaría reducida únicamente a una conciencia sindicalista. En otras palabras, Lenin identifica ideología socialista con teoría y ciencia. En este orden de ideas, Lukács, en su texto filosófico *Historia y conciencia de clase*, retoma los planteamientos de Lenin y propone una distinción entre la conciencia de clase psicológica y la conciencia de clase adscrita al proletariado. Por un lado, plantea las ideas psicológicamente explicables y describibles que los hombres forman acerca de su situación en la vida y, por otro, habla sobre las reacciones racionales y apropiadas que son el producto

de una posición específica en el proceso de producción, es decir, Lukács es proclive a identificar *teoría e ideología con conciencia de clase*. En suma, Lenin considera que la ideología socialista no es una forma de conciencia de clase, pero manifiesta que sí es necesaria para elevar el nivel de conciencia del proletariado. En contraste, Lukács enfatiza el rol que la conciencia de clase y el poder que una teoría falsa o verdadera pueda ejercer de cara a la crisis del capitalismo. En otras palabras, la ideología del proletariado puede ser identificada con su conciencia (Larraín, 2008).

Antonio Gramsci, en la segunda década del siglo XX, se distanció del concepto de ideología acuñado por Marx y Engels en el siglo XIX, al desarrollar su constructo de *hegemonía ideológica*, a fin de explicar cómo la clase dominante logra el consentimiento de los gobernados, con lo cual rescató al marxismo de su determinismo económico (Cassels, 1996). En otras palabras, cómo la burguesía, por un lado, logra ejercer el control sobre la clase obrera a través de un liderazgo intelectual y moral, en el cual no prevalece precisamente la violencia física. Por otro, señaló también cómo la clase obrera puede alcanzar la hegemonía si es capaz de forjar un sistema de alianzas, mediante el cual logre movilizar a la mayoría de la clase trabajadora contra el capitalismo y el Estado burgués. Desde esta perspectiva, la ideología es un sistema de ideas o una cosmovisión (*Weltanschauung*) que se manifiesta en el derecho, en el arte, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la acción social individual o colectiva, porque tiene la capacidad de inspirar actitudes concretas e influir en la acción política (Larraín, 2008).

La teoría crítica de la primera generación de la Escuela de Frankfurt, después de la Segunda Guerra Mundial, abordó la ideología como una fuerza que estructura la realidad social. De allí que ideología y sociedad se fundan en una poderosa apariencia, mediante lo cual la ideología se convierte en la sociedad real (Adorno y Horkheimer, 1962). Por su parte, Jürgen Habermas, el gran exponente de la segunda generación de la Escuela de Frankfurt, hizo énfasis en el cambio que se produce de la comprensión del concepto de ideología del siglo XIX por uno de rasgos tecnocráticos debido al impacto de la ciencia y la tecnología en el siglo XX. Su argumento central se enfoca en que la ciencia y la tecnología se presentan como menos ideológicas que las ideologías previas. Así mismo, la ciencia y la tecnología se justifican a sí mismas mediante la crítica a las formas tradicionales de legitimación del poder. Sin embargo, ambas son más envolventes, irresistibles y con un mayor ámbito de acción, ya que excluyen cuestionamientos y demandas de la agenda política y ocultan reflexiones sobre los procesos emancipatorios. Además,

argumenta que la acción comunicativa remplace la teoría de la conciencia como herramienta teórica para darle sentido al significado y la función de la ideología.

En este orden de ideas, Habermas, por un lado, toma del marxismo la definición de ideología como un concepto crítico sobre la legitimación de las formas de dominación en la sociedad. Por otro, hace un puente con la línea de interpretación de la crítica de la razón instrumental, desde la perspectiva marcusiana, que se expresa en el rol ideológico de la ciencia y tecnología, pero incorpora el rol de la comunicación en la conceptualización de la razón, con lo cual plantea el camino para superar la filosofía de la conciencia y la modernidad instrumental. Por tanto, dominación e ideología se producen en la esfera de la acción comunicativa, en cuyo contexto no puede alcanzarse un consenso libre debido a la violencia, censura o represión. En otras palabras, la ideología produce una comunicación sistemáticamente distorsionada que pone obstáculos a la posibilidad de lograr un consenso libre de coacción en la esfera pública (Stråth, 2013; Larraín, 2010).

Por su parte, el filósofo marxista estructuralista Louis Althusser sostuvo que la ideología no es una falsa representación de la realidad creada por el sujeto, sino que tiene existencia material en aparatos, rituales y prácticas sociales. En consecuencia, la ideología es material y externa al sujeto, lo cual significa que es un nivel objetivo de la realidad y una instancia de la totalidad social. Además, la ideología es un discurso estructurado independiente que moldea y constituye a los sujetos, es, en tal sentido, un sistema de representaciones que no tienen nada que ver con la conciencia (Leopold, 2013). Como un sistema objetivo de representaciones, la ideología relaciona a los actores sociales entre sí y con sus condiciones de existencia mediante la reproducción de las relaciones de producción. Por tanto, la ideología es un rasgo estructural de todas las sociedades y su función es cohesionarlas, pero tiene otra función en una sociedad dividida en clases, es decir, contribuye a la dominación de clase. De esta forma, evita el reduccionismo economicista del marxismo clásico y le otorga a la ideología una eficacia propia dentro de la totalidad social. De allí que Althusser haga una diferenciación clara entre aparatos represivos e ideológicos del Estado. Los primeros los constituyen los medios de represión tradicionales como la fuerza pública y los mecanismos coercitivos de la administración de justicia. Por su parte, los aparatos ideológicos del Estado son un conjunto de instituciones especializadas como la familia, los medios de comunicación, las religiones, los gremios, la educación, la cultura de masas, el arte, el deporte, etcétera (Larraín, 2008).

La estructura bipolar de la Guerra Fría creó un marco geopolítico global que condujo a una polarización ideológica entre el bloque occidental de las democracias liberales y el bloque oriental de los Estados comunistas a partir de los años cincuenta del siglo XX. Ambos bloques se cohesionaron mediante ideologías omnicomprendivas. En tal sentido, los principios políticos de libertad e igualdad –que surgieron en el seno de la Revolución francesa– sirvieron de ideas orientadoras e inspiradoras para el nacimiento de dos ideologías en el siglo XIX: el liberalismo y el socialismo, las cuales fueron factores constitutivos de la identidad y causales de la acción política de los bloques que rivalizaron durante la Guerra Fría y llevaron a la humanidad casi al borde de la aniquilación total (Kosselleck, 1988). Sin embargo, contraria a esta perspectiva, la Escuela del Fin de la Ideología argumentaba que la terminación de la Segunda Guerra Mundial marcó el fin de los regímenes totalitarios y con ello acababa todo intento de dominación ideológica mundial. Por tanto, las ideas y el anhelo de progreso científico, bienestar y aumento del nivel de vida conducirían a una convergencia entre cosmovisiones anteriormente hostiles, porque los ciudadanos se habían desencantado de las seducciones y manipulaciones ideológicas totalizantes y sus catastróficas consecuencias. Además, hubo intelectuales que definieron las ideologías como formas intelectuales del pensamiento distantes de la sociedad y de la acción política, ya que el futuro de las sociedades dependería más de la gestión política de la economía (Bell, 1962).

Desde esta perspectiva, las ideologías como objeto de estudio en las ciencias sociales y humanas produjeron, después de la Segunda Guerra Mundial, un amplio debate que va desde el funcionalismo hasta el enfoque del fin de las ideologías, el cual se centraba en el análisis de la función o disfunción de las sociedades democráticas de cara a los impactos que tuvo el fenómeno del totalitarismo sobre ellas durante las décadas del veinte y el treinta. Por tanto, las ciencias sociales y humanas se enfocaban en identificar las diferencias y similitudes entre las ideologías totalitarias y democráticas (Stråth, 2013).

En este orden de ideas, el totalitarismo ha sido caracterizado como un régimen político que monopoliza toda forma de violencia, se apoya en la movilización de las masas, se sirve de todos los nuevos medios de propaganda y logra una fuerza de fascinación mediante una ideología que encarna un conjunto de creencias de tinte mesiánico sobre la construcción de un nuevo futuro. Además, no solo utiliza el poder como un medio para alcanzar un fin, sino que representa al mismo tiempo una rebelión en contra de la cultura histórica de Occidente (Jesse, 1996). Los grandes totalitarismos del siglo XX

fueron el nazismo alemán, el fascismo italiano y el estalinismo soviético. De allí que se puedan establecer diferencias entre un régimen autoritario y uno totalitario. Mientras el autoritarismo prohíbe que las personas actúen según su conciencia política, el dominio totalitario busca moldearla y apropiarse de ella. El dominio autoritario limita las libertades civiles y políticas, pero el régimen totalitario las elimina completamente. Los regímenes autoritarios tienden a defender y consolidar valores y representaciones sociales tradicionales, por el contrario, el dominio totalitario las destruye y se propone crear una sociedad y un hombre nuevos (Hildebrand, 1986).

En esencia, según Friedrich y Brzezinski (1996), un régimen totalitario presenta los siguientes rasgos: 1) una ideología; 2) un partido político único; 3) una policía secreta terrorista; 4) el monopolio de los medios de comunicación; 5) el monopolio de la violencia; y 6) una economía controlada por el Estado. Sin embargo, para Hannah Arendt (1986), la ideología y el terror constituyen la esencia del dominio totalitario. Sobre todo, porque la ideología es la fuente de poder de los regímenes totalitarios y ofrece respuestas sobre el presente, el pasado y el futuro. La ideología del fascismo se caracteriza por sus postulados anticomunistas, antiliberales, racistas y antidemocráticos. Mientras el nazismo considera que la historia de la humanidad es la historia de la lucha de razas, el comunismo la define como la lucha de clases. Por tanto, el totalitarismo posee un alto grado de ideologización y monismo político que se materializa eficazmente en la instrumentalización de la movilización política (Linz, 1986). De allí que la ideología oficial de un régimen totalitario abarque, como doctrina, todos los ámbitos de la vida social y privada, proclama una nueva época y estadio final del desarrollo de la humanidad e impone, haciendo énfasis en la necesidad de alcanzar fines supremos para una determinada sociedad, una subordinación radical de todos sus miembros (Hildebrand, 1986). En fin, el debate sobre los totalitarismos de derecha e izquierda ha influenciado ideológicamente los enfoques a través de los cuales intelectuales de ambos polos del espectro político han interpretado dicho fenómeno. Según Habermas (1995), mientras los de derecha tienden a equiparlos, los de izquierda resaltan las diferencias. Por tanto, los de izquierda no deberían desconocer las similitudes específicas de ambos totalitarismos e implementar en sus trabajos los mismos criterios y los de derecha no tendrían tampoco que equiparar las diferencias.

Ernesto Laclau aborda su concepto de ideología en tres fases: la marxista (los años setenta y comienzos de los ochenta), la posmarxista-posestructuralista (desde mediados de los ochenta) y la resurrección el concepto ideología

(a partir de 1996). La primera fue influenciada por Althusser en combinación con la idea gramsciana de hegemonía. Desde esta perspectiva, la ideología es una instancia social objetiva que cumple funciones claves en la estructuración de la economía y la política. Adicionalmente, Laclau critica decididamente el reduccionismo y el economicismo del análisis de clase del marxismo clásico. En este orden de ideas, la forma de una ideología consiste discursivamente en el principio articulador de sus interpelaciones constitutivas, mientras que su carácter de clase se revela en su principio articulador específico (Mackinnon y Petrone, 1998). Por ejemplo, el caso del nacionalismo:

¿Es una ideología feudal, burguesa o proletaria? Considerado en sí mismo no tiene ninguna connotación clasista. Esta última solo 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 (piénsense 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).

En su segunda fase, Laclau junto con Chantal Mouffe parten del supuesto que toda ideología tiene como propósito, pero sin éxito, evitar el cuestionamiento de las relaciones de dominación y de determinados conceptos políticos centrales en una sociedad determinada. La función de toda ideología sería proporcionar una proyección imaginaria de unidad en la sociedad y hacer creer que es totalmente real. Sin embargo, tales imágenes de unidad tienden siempre a fracasar en su intento de ocultar una realidad determinada (Norval, 2013). Además, Laclau y Mouffe plantean una lógica radical de la diferencia y heterogeneidad con fundamento en la primacía del discurso, con lo cual la sociedad se constituye discursivamente como un sistema inestable de diferencias. Su concepción de discurso va más allá de lo meramente lingüístico, ya que todos los objetos se constituyen como objetos de un discurso y todo discurso tiene un carácter material. Así las cosas, los objetos

se nos dan siempre en el contexto de articulaciones discursivas y no como meras entidades discursivas: un objeto de metal puede ser un martillo o un arma contundente dentro de un sistema de relaciones, ya que el mismo conjunto de reglas mediante las cuales se determina al objeto de metal como un martillo pueden definir al sujeto como carpintero. No existen, por tanto, los sujetos que puedan ser especificados extradiscursivamente, ni las identidades fijas, ni los intereses esenciales, ni relaciones necesarias. Todo lo social es construido discursivamente y, en consecuencia, existen únicamente fijaciones parciales y temporales de significado, lo que convierte todo lo social en variable y contingente (Larraín, 2010).

El mismo Laclau reconoce que su tercera etapa sobre la resurrección del concepto ideología comenzó a partir de 1996, en la cual recupera un nuevo sentido del concepto distorsión. En tal sentido, Laclau (1997) plantea la imposibilidad de escapar de la ideología, porque donde se afirma que nos hemos liberado de la distorsión que esta supone y se considera que se está contemplando sin mediaciones la realidad, justamente ahí es donde la ideología ha triunfado, un cierto discurso se ha tornado hegemónico y se ha sedimentado hasta hacerse imperceptible. Para este autor se debe, por tanto, partir de una presencia constante del discurso ideológico en cada instancia de lo político. Adicionalmente, se debe entender el momento ideológico, en sentido estricto, como aquella creencia en que un cierto tipo de orden social traerá consigo una transparencia y un cierre final, es decir, cuando ese tipo de orden en particular se presenta como más que sí mismo, como un horizonte que ya no es, debido a esta forma de formularse, más ideas o conjuntos de ideas, sino ideología (Laclau, 1997). Un ejemplo que utiliza este filósofo para aclarar este concepto es el siguiente: si un país del Tercer Mundo propone la nacionalización de las industrias básicas como la panacea económica, esto aún no es suficiente para que sea una ideología, sigue siendo tan solo una determinada técnica de organización de la economía. El momento decisivo de transformación en ideología tiene lugar cuando esta medida económica encarna algo más, diferente de sí mismo, por ejemplo, justicia social para los sectores marginados de la población o emancipación de la dominación extranjera. *"In sum: the possibility of constituting the community as a coherent whole. That impossible object –the fullness of the community– appears here as depending on a particular set of transformations at the economic level"* (Laclau, 1997, p. 303).

El fin de la Guerra Fría y del mundo bipolar, como consecuencia de la implosión de la Unión Soviética, marcó un nuevo punto de partida para el

estudio y la investigación de las ideologías. El debate comenzó a girar en torno a la desaparición de las rivalidades y confrontaciones ideológicas en los ámbitos internacional y doméstico como consecuencia del fracaso del comunismo y el triunfo del liberalismo, lo cual determinaba el fin de la historia (Fukuyama, 1992). Sin embargo, la tercera etapa de la globalización occidental, basándose en el neoliberalismo y que comenzó a expandirse en los noventa, ha tenido una fuerte connotación ideológica. Ha estado inspirada en los postulados ideológicos de la libertad de mercado, la libre competencia, propiciada por un mercado cada vez menos sometido a la influencia del Estado, que impulsó la innovación tecnológica y dio lugar a una revolución en la información y la comunicación.

Así las cosas, la globalización ha sido, en esencia, un fenómeno político económico que se ha manifestado en la existencia de un mercado global muy integrado, situación que ha sometido los Estados a los dictados de una férrea disciplina económica neoliberal, que trajo como consecuencia la despolitización de la política y la desnacionalización del Estado. Por tanto, la globalización occidental habría definido una nueva era en la que los pueblos de todo el mundo estarían cada vez más sujetos a las disciplinas del mercado global. La movilidad del capital, las corporaciones transnacionales y la interdependencia económica, sugieren que las economías nacionales son ahora mucho menos significantes (Omahe, 2008; Martell, 2007).

Sin embargo, han surgido narrativas que señalan la vigencia de las diferencias y confrontaciones ideológicas entre Occidente y otras culturas. El enfoque civilizacional de Huntington (1993) introdujo las diferencias culturales y religiosas como factores constitutivos de las identidades y causales de los conflictos contemporáneos. Adicionalmente, la crisis económica que se desencadenó en 2008 podría marcar el final del ciclo hegemónico de la globalización occidental dominado por el liberalismo económico y un modelo altamente financierizado y desregularizado. Las dinámicas económicas, desde entonces, han comenzado a darle contornos a una nueva fase que se manifiesta en una nueva revolución tecnológica, la cual tiene como impulsores la automatización, la inteligencia artificial y las plataformas digitales. En consecuencia, las recientes innovaciones tecnológicas cuestionan tanto el modelo productivo como la división internacional del trabajo que sirvió de vehículo a la globalización occidental. Además, las potencias emergentes (China, Rusia, India y Sudáfrica) no aceptan el multilateralismo hegemónico occidental que ha sido uno de los pilares del orden mundial liberal instaurado en la segunda mitad del siglo XX (Sanahuja, 2019a).

Actualmente, el auge del nacionalismo de extrema derecha en las potencias establecidas del mundo occidental, que rechaza la globalización y representa también una amenaza para el orden liberal internacional, ha despertado el interés en las ciencias sociales y humanas por el análisis sobre el rol que desempeña tal ideología como factor inspirador y orientador de los movimientos de los nuevos patriotas. Por ejemplo, el Brexit y la llegada de Donald Trump a la Presidencia estadounidense han constituido dos hitos de este fenómeno político regresivo. A ello se le suma el ascenso de la extrema derecha xenófoba en la Unión Europea (UE) en el contexto de las llamadas *democracias iliberales* que atentan en contra del Estado de derecho en Polonia y Hungría. Los nuevos patriotas han esgrimido como bandera política el cuestionamiento de normas, discursos y valores liberales tanto en el plano doméstico como en el regional y global. De esta manera, la extrema derecha pone en duda, desde un nacionalismo atávico, las normas e instituciones del internacionalismo liberal, lo cual se extiende también a las organizaciones y los procesos regionales como la UE (Powell, 17 de mayo de 2017).

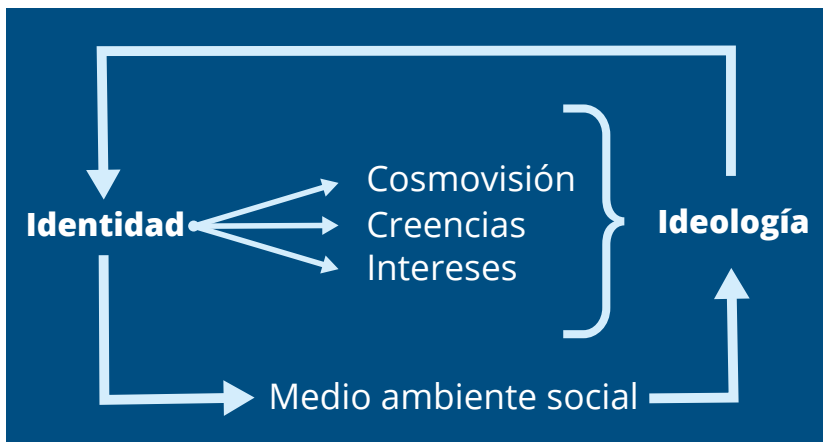
Igualmente, en sociedades no occidentales han surgido diversas formas de nacionalismo. Putin ha desarrollado una narrativa de restauración de las esferas de influencia de los imperios ruso y soviético, apelando al patriotismo y al orgullo nacional para afianzarse e intentar perpetuarse en el poder. Narendra Modi ha atizado e intensificado en India el nacionalismo hindú en contra de los musulmanes y budistas. Por su parte, los líderes chinos han remplazado, en la práctica, al comunismo por el nacionalismo como ideología. Así mismo, los nuevos nacionalismos y el autoritarismo están teniendo su réplica en los países emergentes, como Turquía e Indonesia, y periféricos, como Filipinas. América Latina tampoco ha sido inmune a este virus, ya que Brasil tiene como presidente al ultraderechista y militarista Jair Bolsonaro. En la mayoría de los casos, estas fuerzas nacionalistas instrumentalizan un discurso populista cargado de fuertes connotaciones ideológicas, mediante el cual interpretan y politizan el descontento social en contra de la globalización y sus efectos. Los líderes que surgen, en medio de tales coyunturas, proyectan un discurso ideológico radical, se presentan como hombres fuertes, de mano dura, predicando una política del miedo y demandan el rechazo de las sociedades abiertas que promueven la diversidad cultural. Adicionalmente, la extrema derecha ha izado la bandera política en contra de las políticas liberales de inclusión social, el enfoque de género, el matrimonio igualitario, el aborto o la educación sexual en las escuelas (Sanahuja, 2019a).

Ahora bien, la transición de poder –que se está llevando a cabo en las últimas dos primeras décadas del siglo XXI con la emergencia de nuevas potencias como China, Rusia (reemergente), Sudáfrica y Brasil (antes de su crisis estructural)– está produciendo un desplazamiento del poder mundial de Occidente hacia el resto del mundo, pero fundamentalmente hacia el Asia-Pacífico. Dicha transición de poder ha causado la emergencia de una narrativa multipolar, en cuyo contexto han surgido nuevas narrativas geopolíticas que cuestionan la globalización occidental y hacen énfasis en los procesos de regionalización, con lo cual plantean como escenario el desarrollo de una globalización regionalizada y la emergencia de una estructura multipolar del sistema internacional. En primer lugar, encontramos la narrativa del Asia-Pacífico –con el postulado de “Asia para los asiáticos”– que presenta a China como líder de dicho proceso y se contrapone a la narrativa atlantista de los últimos cinco siglos. La proyección del rol de liderazgo de China se materializa en expresiones como: *the Chinese way, the Chinese dream, the Chinese solution and wisdom*. Segundo, tenemos la narrativa euroasiática que se construye a partir de ópticas y rasgos culturales divergentes, los cuales expresan intereses compartidos entre China y Rusia, pero que difieren en cuanto a ciertos objetivos geopolíticos. Por último, la narrativa del Indo-Pacífico, mediante la cual EE. UU., India, Japón y Australia pretenden contener la proyección regional y global de China, la cual se fundamenta en su crítica y rechazo compartido al modelo político y económico chino, y también de la percepción conjunta que tienen de la potencia emergente como una amenaza para su seguridad (Serbin, 2019).

Pues bien, como lo hemos comprendido en nuestro recorrido sobre una aproximación al desarrollo histórico y conceptual del término ideología, no existe un consenso sobre su significado y función en las ciencias sociales y humanas (Eagleton, 1997; Cassels, 1996). Por tal motivo, Eagleton (1997) compila y sintetiza una serie de definiciones a través de las cuales se intenta dar cuenta de ello. Desde un punto de vista cultural, en primer lugar, la ideología es entendida, en el marco de la interacción de los actores sociales, como un proceso de producción de significados, signos y valores en la vida cotidiana, a fin de que los agentes sociales puedan darle sentido –de manera consciente– al mundo social que comparten. Tal definición es neutral tanto epistemológica como políticamente. Segundo, la ideología es definida como un conjunto de ideas que comparten un grupo o clase social, así como también de creencias (tanto verdaderas como falsas), que orientan la acción de los miembros de tales grupos o clases sociales. Con relación a lo anterior, el concepto de ideología se aproxima a la noción de *cosmovisión*.

Por último, en lo que concierne al ámbito de la acción política, la ideología es concebida como aquellas ideas que permiten legitimar un poder político dominante a través de un discurso hegemónico. Por ello, las ideologías han sido definidas también como *religiones seculares* o *religiones políticas* (Linz, 2006; Elorza, 2001). No obstante, tal situación no excluye la pugna entre grupos sociales por la promoción y legitimación de intereses opuestos. Adicionalmente, tales ideas –que contribuyen a la legitimación de un poder determinado– son valoradas frecuentemente como falsas y, por consiguiente, el concepto ideología encierra una connotación peyorativa. Incluso el marxismo clásico definió la ideología como una conciencia falsa (Larraín, 2007; Cassels, 1996). En suma, las ideologías pueden ser entendidas como un sistema coherente e integrado de símbolos, valores y creencias que tiene su origen en estructuras de significado socialmente establecidas, así como también como un conjunto de ideas que son relativamente coherentes, cargadas de emociones y conceptualmente interdependientes entre ellas (Hunt, 1987).

Figura 1. Mutua constitución entre identidad e ideología



Fuente: elaboración propia.

Por último, la definición de ideología generalmente aceptada se refiere a su función de legitimar el poder de un grupo o clase social dominante. Por tanto:

[Dicho] proceso de legitimación implicaría, por lo menos, seis estrategias diferentes. Un poder dominante se puede legitimar a sí mismo *promocionando* creencias y valores afines a él; *naturalizando* y *universalizando* tales creencias para hacerlas evidentes y aparentemente inevitables; *denigrando* ideas que puedan desafiarlo; *excluyendo* formas contrarias de pensamiento, quizá por una lógica táctica pero sistemática; y *oscureciendo* la realidad social de modo conveniente a sí misma (Eagleton, 1997, p. 24).

Así entonces, la ideología es entendida también como un fenómeno discursivo o semiótico, el cual atiende al juego de poder social en el propio lenguaje. Por tanto, el poder ideológico no se reduce a la comprensión del significado transmitido por el discurso, sino que se refiere a la forma en que se le puede dar una utilidad de poder a ese significado para crear o sedimentar una realidad determinada. En tal sentido, el discurso ideológico produce objetos reales, con lo cual la ideología posee una función transformadora de la realidad social (Eagleton, 1997).

► Ideología y política exterior

La ideología y el factor idiosincrático en la política exterior

Tipológicamente, las presiones y los estímulos externos para hacer política exterior (o doméstica) pueden definirse básicamente como *factores sistémicos* o del sistema internacional (o producto de sus actores, estructuras y flujos) y variables del entorno o medio ambiente interno (factores endógenos no humanos). Por su parte, las condiciones, las presiones y los estímulos internos de tipo no gubernamental que tienen relación con las actividades humanas, pueden identificarse como *factores societales*. Además, están también, por un lado, el *factor funcional*, el cual está asociado a los marcos normativos y procedimentales que definen responsabilidades para los cargos que tienen incidencia en las relaciones exteriores. Por otro, encontramos el factor *gubernamental*, el cual da cuenta de las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las relaciones entre el Ejecutivo y los medios de opinión. Por último, tenemos el factor *idiosincrático*, el cual se refiere a la influencia que pueden desempeñar en los procesos de formulación e implementación de la política exterior las actitudes, las ideologías, los valores, las habilidades, los perfiles y las biografías de los líderes (Rosenau, 1994).

En lo que se refiere a nuestro caso de estudio, es de mucha utilidad la operacionalización del factor idiosincrático, debido al rol preponderante que desempeña el presidente –en el marco de la institución *del presidencialismo*– en el diseño y la puesta en marcha de la política exterior en los países latinoamericanos. Aquí, la personalidad, las experiencias e ideologías de los mandatarios explican buena parte de la forma que adoptan sus relaciones externas (Rosenau, 1994).

En tal sentido, los rasgos de la personalidad de los líderes, sobre todo del presidente (o equivalente), pueden afectar no solamente el *output* del proceso político (la decisión tomada) sino además el *policy-making* en sí, y suelen afectarlo tanto como los constreñimientos institucionales (funcionales) (Gallagher y Allen, 2014). El peso de los factores idiosincráticos es particularmente fuerte en los sistemas donde un solo individuo –característico del régimen presidencial en América Latina– tiene la habilidad de suprimir o atenuar la oposición y de tomar la decisión unilateralmente (Hermann, 2001). Por ello, las condiciones que favorecen la imposición de un líder predominante en política exterior son las leyes y prácticas sedimentadas que lo empoderan (régimen), *la ideología con que orienta sus acciones*, la jerarquía que lo define como el último responsable o que rinde cuentas en una cadena de funcionarios, el control directo sobre los medios de coerción (fuerzas armadas) y aspectos circunstanciales como: si se trata de asuntos de alta diplomacia o críticos, su grado de interés personal en el asunto o nivel de experiencia en el tema, y su capacidad para apropiarse de técnicas para manejar la información o para gestionar conflictos (Hermann, 2001).

La *sensitividad* de líder es un factor de personalidad que determina su grado de apertura cognitiva y emocional frente a las ideas contrarias o diferentes a las suyas y puede interactuar de forma significativa con esos elementos ideológicos originados en su corriente política/partido o en su entorno cultural. Es decir, ciertos rasgos de personalidad pueden acentuar o atenuar las presiones e influencias ideológicas incrustadas en las estructuras y prácticas sociales, por lo que son factores intervinientes claves para analizar si un tomador de decisión se convierte en intérprete, puente o filtro entre esas construcciones sociales y los objetivos, intereses y valores que se formulan para la política exterior. Es decir, no hay una transmisión ideológica directa hacia las decisiones de gobierno, como se asume en el estructuralismo sociológico, sino que ello dependería en parte de la personalidad y los cálculos burocráticos de los decisores.

Hermann (2001) asocia la *sensitividad* con el grado de atención que un líder de gobierno le presta a la información de su contexto, incluyendo los

signos políticos o tendencias de opinión de su entorno y los puntos de vista de otros actores. De este modo, un líder *poco sensitivo* prefiere apoyarse en su propio estilo de liderazgo o en sus creencias personales –incluyendo las ideológicas– para adoptar cursos de acción y opta por persuadir a otros de seguirlo y de implementar su agenda en lugar de acudir a consejeros o integrar perspectivas externas. Por ejemplo, el expresidente Álvaro Uribe podría ser ubicado en esta categoría por su conocido estilo de gestión unipersonal, además de su insistencia en la pureza de la doctrina asociada a la Política de Seguridad Democrática (PSD) y la equiparación que hacía entre los críticos de la PSD y los aliados del terrorismo o comunismo. Con frecuencia, el resultado de la presencia de este rasgo idiosincrático es sacrificar la flexibilidad y el pluralismo en aras de la consistencia ideológica.

En el otro extremo, un líder *altamente sensitivo* prefiere identificar la forma que toman las situaciones políticas y las señales de favorabilidad o antagonismo antes de adoptar una decisión definitiva, procurando el mayor consenso posible, prestando especial atención al comportamiento de las circunscripciones o unidades políticas claves en el territorio y a las presiones domésticas e internacionales, poniendo énfasis en las situaciones que le dificultan la construcción de ese consenso y no tanto en las personas (o su persona) en particular (Hermann, 2001). En muchas situaciones de la administración anterior, incluyendo la forma de abrir las negociaciones de paz con las FARC-EP en La Habana a múltiples actores –a favor y en contra–, la búsqueda de apoyos externos que dieran confianza al grupo guerrillero –Cuba, Venezuela–, el reconocimiento del conflicto armado a pesar de la previsible ruptura con el uribismo, el afán por legitimar el proceso de paz vía refrendación popular (plebiscito), los momentos de aceptación de cese bilateral de hostilidades o suspensión temporal de operaciones militares y la conformación de una coalición multipartidista (Unidad Nacional) para gobernar, se pudo percibir en Juan Manuel Santos esta característica idiosincrática, aunque sus críticos se la cuestionaron como oportunismo, falta de autoridad, debilidad, inconsistencia u otros calificativos.

Algo similar acontece con las opiniones de Donald Trump y varios de sus coequiperos republicanos frente a lo que fue el estilo de gestión y política exterior abiertos de Barack Obama en casos como las negociaciones de seguridad con Corea del Norte, Rusia o Irán, lo que influyó sobre algunas encuestas de opinión preelectoral, que ya percibían a Obama como débil y sobre todo en comparación a líderes como Vladimir Putin¹. Es un resultado atribuido a

¹ Véase, por ejemplo, Bedard (13 de marzo de 2014).

este rasgo de personalidad cuando la decisión final no cumple los resultados esperados en medio de los vaivenes políticos, se extiende en el tiempo o refleja contradicciones políticas y morales en medio de las negociaciones con múltiples actores.

Los líderes con *baja sensibilidad* suelen exhibir políticas domésticas y exteriores de tipo expansionista o “cruzadista” (Beasley *et al.*, 2001, p. 230) para tratar de imponer a otros sus doctrinas o visiones del mundo. Si este rasgo de personalidad se combina con la presencia activa de una ideología nacional con contenidos racistas y xenófobos o de extremismo religioso o político, cuando hay pretensiones revolucionarias (de izquierda), de restauración moral (de derecha) o de ruptura del *statu quo* internacional (gobiernos revisionistas²), el resultado puede implicar la instrumentalización de prácticas internacionalmente condenadas, tales como el genocidio, la segregación, la esclavitud, la expropiación arbitraria, el ataque armado unilateral o el apoyo al uso del terrorismo. Países democráticos como los del Reino Unido definen el extremismo ideológico como la oposición discursiva o activa a los valores democráticos fundamentales, incluyendo el imperio de la ley, las libertades individuales y el mutuo respeto y tolerancia entre distintas confesiones religiosas y creencias, e incluso los llamados a atentar contra la policía y las fuerzas armadas (Counter-Extremism Directorate, 2015).

Sin embargo, la narrativa prodemocrática también puede convertirse en una fuente de exportación ideológica arbitraria y de expansión militar frente a países con otro régimen político cuando hay líderes poco sensitivos con objetivos cruzadistas. De hecho, justo antes de las intervenciones militares de EE. UU. bajo la administración de George W. Bush en Afganistán (Operation Enduring Freedom, 2001-2014) e Irak (Operation Iraqi Freedom, 2003-presente), en nombre de la ofensiva contra el terrorismo internacional, Geva y Hanson (1999) demostraron a través de varios experimentos sociales que las percepciones de similitud o disimilitud frente al tipo de régimen político y las características socioculturales de otros países, en personas encuestadas en EE. UU., influyeron notoriamente en su rechazo o aprobación al uso de

² No nos referimos con este término a la connotación marxista del mismo sino a la conducta que denotan las teorías de transición de poder (*Power Transition*) cuando los Estados buscan alterar drásticamente la distribución de poder y jerarquía internacional entre potencias y/o cuando buscan alterar las reglas del orden global de forma directa u hostil. Una acepción derivada puede ser la actitud de algunos gobiernos de revisar sus compromisos y adhesiones a tratados, pactos y organismos para eludir las responsabilidades internacionales que les implican. EE. UU., en la administración Trump, y Colombia, en lo corrido del gobierno de Iván Duque, podrían ser ejemplos actuales.

sanciones económicas y acciones militares en contra de otros Estados, sobre todo en situaciones en las que esos Estados presumiblemente agreden a terceros países.

Lo que llama la atención, más allá de las justificaciones morales para usar instrumentos coercitivos de política exterior a favor de causas humanitarias o la protección a los aliados, es que las percepciones de disimilitud de tipo étnico, lingüístico, económico, religioso y militar pueden sobrestimular los sentimientos prodemocráticos de esos líderes y sociedades en dinámicas de construcción y refuerzo de identidades colectivas entre los ciudadanos propios y los aliados (el *in-group*) en detrimento de la tolerancia o coexistencia con comunidades diferentes (el *out-group*). Sin embargo, el apoyo ciudadano al uso de la fuerza por parte de sus Estados parece no estar explicado solamente por esa similitud o disimilitud (ideológica y cultural), sino en combinación con aspectos como las actitudes previas hostiles de esos otros países y la decisión explícita de sus propios líderes de actuar en contra de esos gobiernos (Geva y Hanson, 1999).

Más allá del carácter localizado de este ejercicio (EE. UU.), podría inferirse que las actitudes del líder político en cualquier país y régimen pueden mitigar o intensificar los sentimientos de diferenciación, revancha o retaliación popular en contra de otras sociedades o gobiernos en presencia de ideologías compartidas para cohesionar a la nación, sean democráticas, autoritarias o totalitarias. La autodenominada revolución bolivariana en Venezuela y su exportación regional o los llamados del Gobierno de Colombia y de algunos países del Grupo de Lima para aislar y hacer colapsar el régimen de Estados considerados no democráticos, procesos de orillas ideológicas opuestas pero liderados por figuras de tono cruzadista o restaurador, son algunas muestras de ello. Sin embargo, las grandes similitudes socioculturales históricas entre poblaciones latinoamericanas parecen amortiguar los llamados a la acción militar de esos líderes, acarreando bajo entusiasmo o escepticismo popular frente a esas políticas exteriores.

Finalmente, con respecto a este factor idiosincrático, en medio de los otros dos tipos discutidos, habría otros líderes con *sensitividad moderada*, los cuales optarían por comportarse de forma cerrada u obstinada para imponerse sobre el contexto y los rivales solo cuando enfrentan o perciben escasa oposición o restricciones, prefiriendo probar los “vientos políticos” y tener suficiente información antes de arriesgarse, lo que los hace más variables o difíciles de predecir, y en ocasiones ese rasgo los lleva a adoptar respuestas extremas en lugar de moderadas o prudentes, si bien intentan mantenerse a

salvo políticamente y no hacer el primer movimiento cuando enfrentan alta incertidumbre (Beasley *et al.*, 2001, p. 230). En materia de su relación con otros, a diferencia de los poco sensitivos, estos líderes recurren en ocasiones al consejo externo y a la búsqueda de información adicional del entorno político, lo que exigiría al analista equilibrar las explicaciones combinadas entre esas influencias aceptadas y la visión personal –ideológica– del líder. Estos líderes ceden, negocian o se abren en su plan de acción solamente cuando lo estiman imperativo o necesario. Frente a los otros dos tipos de sensibilidad, la relación de este líder con las fuentes ideológicas de sus decisiones puede ser más difícil de percibir precisamente por esa maleabilidad o flexibilidad cambiante acorde al juego político que percibe.

Un segundo factor idiosincrático, que podría contribuir a explicar por qué unos líderes de Estado reflejan más que otros sus convicciones ideológicas en los procesos de toma de decisión, es su estilo o forma de lidiar con la presencia de conflicto grupal en sus partidos políticos, gabinetes de gobierno, coaliciones o escenarios de participación política. En este sentido, hay líderes que prefieren evadir, resolver o aceptar el conflicto o controversia, lo que da lugar a tres perfiles idiosincráticos. Primero, habría líderes que prefieren la *concurrentia* o convergencia ideológica, privilegiando el sentido de pertenencia o identidad colectiva (partidista) sobre las discrepancias, lo que los lleva a poner el énfasis en la lealtad del gabinete hacia su propia figura o partido de origen (lealtad interna), siendo la cohesión gubernamental y la coherencia ideológica más importantes que resolver el problema de decisión cuando no hay alternativa dominante o curso de acción convincente (Hermann *et al.*, 2001). Es decir, cercenan o coartan la posibilidad de conflicto entre sus filas porque lo *evitan* o suprimen sin resolverlo. Si este rasgo se combina con la ausencia o debilidad de normas que faciliten la participación libre, democrática, tanto dentro como fuera del círculo de gobierno, frecuentemente se producirán decisiones unipersonales o de un grupo muy reducido de líderes, es decir, sumamente ideologizadas.

Janis (1982) describió esta conducta como la preponderancia del pensamiento grupal (*groupthink*) sobre el individual, un fenómeno que en casos extremos y con líderes autoritarios puede generar autocensura, temor al disenso y cierre prematuro de los debates (citado en Hermann *et al.*, 2001). Suelen ser gobiernos unipartidistas o de coalición oficialista muy reducida y cerrada. Este parece ser un fenómeno pronunciado dentro del ala radical del uribismo (purasangre) y dentro del Centro Democrático, en detrimento del ala moderada y de los miembros de esa colectividad que aceptan la posibilidad

de buscar una coalición de gobierno más amplia o representativa, ala de la que surgió el nombre de Iván Duque como principal candidato a la Presidencia y que fue rechazado desde un principio por los puristas, quienes aún hoy le reclaman como presidente por algunas posiciones blandas o condescendientes frente a la oposición, por no adoptar posiciones más frontales contra Venezuela o por distanciarse como Ejecutivo de algunas propuestas legislativas del expresidente y, en su momento, senador, Álvaro Uribe. Actitudes de partido como levantarse de las sesiones del Congreso sin terminar el debate o negarse a presenciar la posesión del entonces reelegido presidente Juan Manuel Santos, siguiendo el ejemplo del líder de su colectividad, reflejan también este síndrome.

El segundo perfil de este factor idiosincrático es un líder que opta por *resolver* el conflicto de fondo, lo que implica buscar la decisión o el acuerdo más amplio posible, estimular la participación y el disenso libre y buscar negociaciones, transacciones o fórmulas que permitan alcanzar una opción o política que satisfaga a todos los miembros del gabinete, por lo que busca más la *unanimidad* política que la protección de la identidad partidista o ideológica (Hermann *et al.*, 2001). En presencia de instituciones que fomenten la participación amplia y libre dentro y fuera del círculo de gobierno, y especialmente cuando este líder o uno de sus coequiperos funge como *broker* o facilitador del diálogo entre facciones diferentes, la posibilidad de un consenso absoluto se eleva a pesar de la desideologización o mixtura ideológica de la opción adoptada. Por esto, sus decisiones en materia de representatividad oscilan entre el bloqueo decisional (nadie se pone de acuerdo entre múltiples y disímiles preferencias), las coaliciones amplias (mayoría cualificada) y el pleno consenso (mayoría absoluta). Ese resultado depende tanto de la habilidad de los *brokers* para desideologizar la cuestión como de la posibilidad de hallar mínimos universales ético-políticos, lo que parece más difícil de alcanzar en círculos de participación totalmente abiertos y sociedades muy heterogéneas o fracturadas por aspectos étnicos, religiosos y culturales.

El tercer perfil de este rasgo idiosincrático se suele relacionar con el pragmatismo o procedimentalismo democrático, en el sentido en que hay líderes que saben que muchos conflictos solo podrán resolverse parcialmente, con la convicción de que muchas de sus decisiones deberían incluir diversas preferencias, pero reconociendo que no siempre podrá alcanzarse el pleno consenso, por lo que optan por buscar el mínimo consenso posible al *aceptar* que nunca habrá una preferencia o alternativa satisfactoria para todos (Hermann *et al.*, 2001). Son líderes con una óptica *pluralista*, pero estratégica, en

el sentido de que no pretenden exigir una lealtad personalista, partidista o ideológica ni persuadir o incluir a todos, pero se aproximan más a aquellos bandos o facciones que pueden insertarse más fácilmente a una coalición mínima ganadora o que garantice la mayoría necesaria para aprobar y legitimar sus políticas. Es decir, su flexibilidad ideológica es relativa porque tiende a ponerse en función de las necesidades burocráticas para alcanzar la mayoría simple (50 % + 1 %) y se prevé que hagan más transacciones o concesiones con los partidos y movimientos más cercanos al desplazarse por la línea del espectro ideológico según el punto en el que se ubiquen (extremos derecha o izquierda, centro o centroizquierda y centroderecha). Estos líderes suelen entonces tomar decisiones de gabinete en pleno o de una coalición delimitada de ministros y/o partidos (coalición cerrada o semiabierta), pero siempre dejando al margen a la más radical oposición.

El éxito de este estilo de liderazgo depende de otros factores, como el grado de respeto que haya hacia los partidos, movimientos o actores habitualmente excluidos de la coalición, lo cual mitiga o eleva la conflictividad, de que las minorías de la oposición no se alineen y generen un escenario de polarización (51 % vs. 49 %), o de que no se conviertan en jugadores con capacidad de veto o bloqueo institucional (*veto players*) al instrumentalizar leyes, órganos, funciones, cargos o procedimientos del Estado para obstruir indirectamente a la coalición de gobierno. En algún punto, la coalición amplia, multipartidista, del primer gobierno de Juan Manuel Santos (Unidad Nacional), encabezada por el Partido de la U, se debilitaría en su capacidad de hacer transacciones y consensos incluso con los partidos ideológicamente próximos (como Cambio Radical o el Partido Liberal), lo que reflejó un profundo desgaste y contracción en su segundo periodo como presidente reelegido. De forma simultánea, muchos de sus copartidarios y luego disidentes de la U, como seguidores de Uribe y la PSD, que fueron una minoría incómoda, pero sin capacidad de vetar durante su primer gobierno, se convertirían en el epicentro del Centro Democrático, partido que en el segundo mandato de Santos se convertiría en la principal fuente de oposición (ultraconservadora), con capacidad no solo de vetar usando el Congreso y las altas cortes contra Santos, sino además de polarizar a los ciudadanos frente a las negociaciones de paz con las FARC-EP y la implementación del Sistema de Justicia Transicional o Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esto se verifica fácilmente por el resultado del plebiscito de 2016 para refrendar el Acuerdo de Paz, donde el Sí (coalición de gobierno y partidos opositores a Santos, pero favorables al Acuerdo) alcanzó el 49,78 % de favorabilidad, mientras el

No (Centro Democrático y actores sociales opuestos al Acuerdo) triunfaría, pírricamente, con 50,21 % de los votos, es decir, sin claro vencedor o con empate técnico –teniendo en cuenta el margen de error estadístico– a falta de una mayoría simple.

Finalmente, y como tercer aspecto idiosincrático, de muchos que se podrían relacionar con la adopción de posturas poco o muy ideológicas en política exterior, se hallan los perfiles cognitivos y psicológicos que tienen una cierta predisposición a apoyarse (menos o más) en *heurísticas* o atajos mentales estudiados por las neurociencias, en lugar de analizar y comprobar minuciosamente la información sobre su entorno estratégico de decisión. Cabe aclarar que las heurísticas pueden tener múltiples fuentes, además de las doctrinas ideológicas, donde quiera que el conocimiento individual o compartido previamente adquirido –preciso o impreciso– guía la toma de decisión en lugar de la búsqueda de información completa, una meta que los modelos de racionalidad atada o limitada reconocen como un imposible y más en situaciones de extrema complejidad contextual.

Las heurísticas no son negativas *per se* y pueden estar ancladas, por ejemplo, en la intuición o el sentido común. Aunque la pura intuición puede conducir a un pobre desempeño cognitivo en la toma de decisiones, la práctica prolongada (experiencia) y el desarrollo de habilidades para enfrentar problemas (*problem-solving skills*) pueden elevar la precisión y el poder de las intuiciones (Kahneman, 2003). Es decir, la predisposición de algunos líderes a recurrir a heurísticas podría ser muy asertiva cuando viene acompañada de diversas habilidades analíticas, sociales y emocionales, pero sumamente perjudicial en ausencia de ellas y en presencia del apego ciego a credos ideológicos de tono cientificista, religioso, político, económico o cultural.

Las heurísticas pueden activarse cuando los líderes confían en sus primeras percepciones e intuiciones, donde tienen un papel central las emociones –positivas o negativas– que suscita el contexto del problema de decisión y su respectiva intensidad –alta o baja–, lo que altera significativamente el cálculo estratégico o plenamente racional entre objetivos, medios, valores, oportunidades, amenazas y restricciones. Modelos recientes de análisis conductual han restaurado el papel central de la emoción, que se incorpora al sistema de intuición. Las conclusiones sobre el papel del optimismo en la toma de riesgos, el efecto de la emoción en los cálculos de decisión, el papel del miedo en las predicciones de daño, y el papel del gusto y el disgusto en las predicciones de los hechos, indican que la separación tradicional entre creencia y preferencia en los análisis de decisión es psicológicamente irrealista (Kahneman, 2003).

En varios puntos, las emociones pueden alterar el cálculo preciso del riesgo adoptado, del nivel de peligrosidad de la amenaza percibida o de la viabilidad de la oportunidad que se desea aprovechar. Por esta razón, el estudio de las heurísticas podría articularse con el estudio de otros factores idiosincráticos, tales como la forma de manejar la inteligencia emocional o su grado de emotividad al actuar. En la psicología conductual se ha abordado, por ejemplo, un rasgo denominado *Excitement Seeking* o la propensión de algunos individuos a ser más extrovertidos y emocionales que otros, atributo cuya alta presencia inclina más a sus portadores a asumir elevados riesgos personales como poner en juego su salud, credibilidad, finanzas, cargos y carreras, en aras de un objetivo altamente valorado, quienes además suelen ser muy estimulados por los desafíos, restricciones u opositores (Gallagher y Allen, 2014).

Los expresidentes Álvaro Uribe y Hugo Chávez bien podrían recaer en esta categoría, si bien se ubicaban en orillas ideológicas opuestas, que los condujo a comportarse de manera agresiva, frontal y nada protocolaria frente a sus críticos, opositores y hasta sus audiencias nacionales o internacionales. El empresario, constructor y hoy presidente republicano Donald Trump podría ser otra ilustración apropiada en el caso de EE. UU., al igual que en su momento lo fue el presidente demócrata John F. Kennedy. Uno de los resultados que se han verificado en materia de política exterior, al menos en el contexto de EE. UU., es que los líderes con este rasgo acentuado han tenido una probabilidad del 50 % de utilizar acciones militares exteriores durante su mandato, mientras esa cifra es mucho más baja para los que no lo tienen si se excluyen otros factores causales (Gallagher y Allen, 2014).

El actual presidente de Colombia, Iván Duque, parece carecer de este rasgo o poseerlo tenuemente, lo que ayudaría a explicar, por ejemplo, las diferencias abisales entre su decisión de cercar diplomáticamente a Venezuela sin provocarla militarmente de forma directa, y la decisión del entonces presidente Uribe –con Santos como ministro de Defensa– de atacar el campamento de las FARC-EP ubicado en territorio ecuatoriano sin mediar palabra o consultar con las autoridades de ese país, lo cual además provocó una hipótesis de guerra con Venezuela. Estos casos exponen que la ideología podría no ser la causa directa o razón suficiente de la hostilidad externa de los Estados, dependiendo de la mediación de rasgos idiosincráticos de sus líderes como los denotados, y que diversas ideologías (autoritarias o democráticas) podrían usarse como justificaciones para el uso de la fuerza por parte de líderes con proclividad a ser intempestivos, reactivos o sumamente pasionales.

Kahneman (2003) propone tres preguntas al analista para identificar los perfiles más heurísticos entre los individuos que toman decisiones. Más que pensar en qué curso de acción resulta más beneficioso o menos costoso (racional) para el agente, la perspectiva heurística sugeriría al analista preguntarse: 1) ¿se trata de un agente que podría actuar impulsivamente? (por ejemplo, con alto *Excitement Seeking*); 2) si es así, ¿qué podría estar más tentado a hacer bajo presión?; y 3) ¿qué curso de acción podría él o ella considerar más obvio o natural (intuitivo) frente a la manera en que percibe el contexto? Estos interrogantes no necesariamente conllevan a inferir que los perfiles más heurísticos corresponden a los líderes más agresivos, pero sí invitan a considerar estilos diferentes de procesar la información del contexto estratégico y de elegir entre alternativas de acción en oposición a los supuestos estables y homogéneos de racionalidad de los modelos económicos tradicionales de análisis (por ejemplo, modelo I de Allison³ o de Elección Racional).

En esta misma línea, las heurísticas pueden aparecer como dispositivos cognitivos que afectan la percepción de características del contexto, como su relevancia temática o su grado de amenaza o riesgo implicados, y, asimismo, pueden aparecer en las fases de procesamiento de la información y de selección de las opciones. Tomando en cuenta esas actividades cerebrales, podrían identificarse varios perfiles de agentes. En cuanto a la búsqueda y el procesamiento de la información, habría personas más predispuestas a calcular los costos y beneficios de sus políticas, basándose exclusivamente en su experiencia, creencias ideológicas o rutas favoritas de acción, en lugar de recabar la mayor cantidad de información posible (política, económica, social, cultural, ambiental, etcétera) sobre el contexto, de modo que eligen una o pocas dimensiones de análisis, en *unidimensionalidad* de procesamiento. En cuanto al criterio para elegir entre opciones, habría perfiles con predisposición *no compensatoria* o que rechazarán toda alternativa que implique bajo beneficio o altos costos en la dimensión exclusiva de su interés (por ejemplo, económica, ideológica, política o de seguridad), así obtengan mayores beneficios y menores costos totales por medio de otras opciones al sumar y restar los “pagos” de cada opción en todas las dimensiones de las alternativas secundarias (Astorino-Courtois, 2000).

Aquí presumimos que decisiones de política exterior colombiana, como ejecutar la operación Fénix contra el campamento de alias Raúl Reyes en Ecuador en 2008 en el gobierno Uribe –sin notificar a sus autoridades por

³ Véase el trabajo clásico de Allison (1971).

presumir alianza entre las FARC-EP y el entonces presidente Rafael Correa–, o la decisión del presidente Duque de enviar ayuda humanitaria a Venezuela desde la frontera compartida sin coordinar con las autoridades de ese país –cuando decidió respaldar a Juan Guaidó y desafiar a Nicolás Maduro–, son ejemplos de cálculos heurísticos doblemente motivados por aspectos ideológicos e idiosincráticos. Otra decisión que pudo estar fuertemente orientada por dispositivos heurísticos y no un cálculo cuidadoso de las alternativas fue no tanto la determinación de rechazar la aplicación del fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de 2012, sino la alternativa impulsiva de retirar a Colombia del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas del 30 de abril de 1948 (Pacto de Bogotá): partiendo de una concepción rígida o heurística del interés nacional (territorial), más que por una influencia ideológica concisa, Juan Manuel Santos creyó que blindaba al país contra las pretensiones limítrofes de Nicaragua sin medir las consecuencias de ese retiro, que no tiene efectos retroactivos sobre la sentencia, deja en duda la identidad de Colombia como país apegado al derecho internacional y le resta herramientas de política exterior cuando deba enfrentar un conflicto limítrofe o de otra índole con otro Estado, el cual deba ser dirimido en el marco de la jurisdicción de la CIJ.

Ideología e identidad

Según Schonberg (2009), las ideologías y las identidades de los agentes se constituyen mutuamente. La identidad se refiere a quiénes somos, ya que, desde un punto de vista filosófico, es aquella cualidad que hace lo que algo o alguien sean lo que son (Wendt, 1999). Por su parte, la ideología está relacionada con nuestro sistema de creencias y con la forma como actuamos en consonancia con dicho sistema, el cual materializa los principios filosóficos y los valores políticos en directrices para la conducta política. Desde la línea de interpretación constructivista, las identidades de los actores internacionales están constituidas por estructuras cognitivas que les permiten a los actores saber quiénes son en determinadas circunstancias y en un contexto social determinado, donde se comparten determinadas concepciones y expectativas de la proyección del rol nacional⁴ de un Estado en particular a través de sus acciones de política exterior (Wendt, 1996). Igualmente, las identidades de los líderes de un Estado

⁴ Sobre la concepción del rol nacional, véase ampliamente la contribución que Eduardo Velosa hace en el capítulo de este libro titulado *Teoría del rol y política exterior*.

en particular constituyen una estructura cognitiva social que le da sentido a la construcción de amenazas, a la elección de oportunidades, así como también a la identificación de aliados y enemigos (Hopf, 2002).

Los Estados y sus líderes estructuran la política exterior de acuerdo con sus intereses gubernamentales y los intereses corporativos del Estado (aunque los intereses gubernamentales y estatales no necesariamente coinciden), y actúan con base en estructuras de oportunidad, marcos de identidad (gubernamental, nacional, regional, multilateral), *capacidades* materiales, *prácticas* arraigadas y estructuras de *conocimiento compartido*. De acuerdo con Wendt (1995), las *capacidades* materiales de los Estados no dicen nada por sí mismas, sino que se hacen relevantes para los demás actores según el significado que les otorguen, positivo o negativo. En cuanto a las *prácticas* políticas dominantes, dependen de una interpretación social del contexto, del significado que les atribuyan los actores y reflejan determinadas relaciones de poder, por lo que están supeditadas al grado de legitimidad otorgado, a la receptividad que generen y a las formas de reproducción –oficiales e informales– que se introduzcan para dales continuidad (Klotz y Lynch, 2007).

Por el lado del *conocimiento compartido*, es la información común utilizada por los actores para tomar sus decisiones, definir su identidad y ubicarse respecto a la identidad de los otros, incluyendo las expectativas y los entendimientos mutuos (Wendt, 1995). Los Estados tienen una *identidad corporativa*, compuesta por la definición dada a sus *intereses* individuales, y una o varias *identidades sociales* que están definidas según el ámbito de relaciones en las cuales se encuentran insertados (Wendt, 1999). La *identidad corporativa* está compuesta por cuatro intereses básicos que guían sus acciones y cuyo contenido es socializado internamente antes de la interacción con otros Estados y el sistema, pero es afectado y/o condicionado por sus interacciones, a saber: *seguridad física* (preservación o continuidad del cuerpo social), *seguridad ontológica* (visión de sí mismos y del mundo), *reconocimiento* (como actor relevante o influyente) y *desarrollo* (bienestar, mejoramiento). Las *identidades sociales* vienen constituidas por las estructuras cognitivas de los actores, compuestas tanto por la visión que tienen de sí mismos dentro del sistema –su papel, su posición, su rol– como por la manera en que interpretan a los otros, y por las expectativas y los entendimientos mutuos (Wendt, 1994).

Por lo que se refiere a la ideología de los líderes de un Estado en particular, su noción estaría estrechamente ligada al conjunto de creencias que

comparten, el cual les permite autodefinirse y cohesionarse en torno a determinados objetivos políticos, interpretar los marcos institucionales donde operan, el tipo de gobierno del que hacen parte y la forma como se relacionan con los demás actores del sistema internacional. Así las cosas, la ideología, en términos de la política exterior, puede ser definida como un conjunto coherente de creencias que orienta, determina y sustenta una agenda política y social. Por tanto, la política exterior puede ser influida por los postulados ideológicos de los tomadores de decisión de un Estado en particular cuando está enraizada en un conjunto de principios ideológicos, derivados de la interpretación que ellos realizan de la identidad de su Estado y de la identidad de otros actores del sistema internacional. Tales postulados ideológicos e identitarios determinan la adopción de un conjunto de decisiones sobre ciertos asuntos temáticos o geográficos de la política exterior de un Estado, cuya legitimidad y necesidad son argumentadas y defendidas por los representantes estatales y sus círculos más estrechos de asesores en forma discursiva.

En consecuencia, la ideología y la identidad son dos factores que nos permiten entender el proceso mediante el cual los líderes de un Estado y la sociedad como un todo comprenden su acción exterior y las dinámicas de la política internacional. La ideología es un factor normativo político en el marco cognitivo de la identidad nacional, la cual está constituida por un conjunto de ideas que moldea la conducta política y materializa las creencias filosóficas en acciones políticas concretas (Schonberg, 2009). Es por ello sumamente útil examinar el discurso nacional y/u oficialista de gobierno en sus respectivas relaciones exteriores, porque las interpretaciones dominantes (sobre la política internacional, sobre la actitud del otro, etcétera) edifican prácticas –diplomáticas– recurrentes, y el uso del lenguaje oficial refleja relaciones o pretensiones de influencia que trascienden el simple uso efectivo de capacidades materiales (Klotz y Lynch, 2007).

La herencia cultural de una sociedad contribuye a darle forma a la concepción del rol nacional (CRN) (Chafetz *et al.*, 1996), con lo cual los tomadores de decisión y los ciudadanos de un Estado en particular pueden tener una visión ampliamente compartida de ella (Hop, 2002, citado en Breuning, 2011). Sin embargo, todo tomador de decisión en política exterior expresa y destaca más que un ciudadano promedio los rasgos que caracterizan la estructura sociocognitiva de su sociedad (Hop, 2002, citado en Breuning, 2011). Los líderes están enraizados en sus sociedades y su liderazgo depende no solo de la comprensión de la cultura e identidad de esa sociedad, sino de la capacidad que tengan para incorporarlas a la CRN, a fin de lograr un gran impacto

interno (Hudson, 1999, citado en Breuning, 2011). Así mismo, los líderes y tomadores de decisión han llevado a cabo un proceso de socialización desde la infancia en el seno de las estructuras culturales de sus propias sociedades, de allí que ninguna ideología puede ser entendida por fuera de su contexto cultural, de las relaciones de poder que legitima y de las interpretaciones de su sistema de significados (Hunt, 1990).

Por tal motivo, los líderes hacen énfasis en los roles que desempeñan –con fundamento en sus creencias políticas– para justificar sus posiciones y objetivos políticos. De esta manera, ellos acentúan el poder normativo de los roles, a fin de influir en los procesos políticos internos (Cantir y Kaarbo, 2012). Por último, la figura del presidente representa en los regímenes presidenciales la posición de mayor rango dentro de los tomadores de decisión de un Estado. De allí que los presidentes ejerzan en muchos casos un liderazgo muy personalista y jerárquico, por lo cual le otorgan un peso político de mucho valor a la CRN a través de sus declaraciones (Chafetz *et al.*, 1996). En la figura 2 se ilustra el proceso de construcción de la CRN y la formulación de algunos roles externos.

Figura 2. Proceso de formación de la concepción del rol nacional



Fuente: elaboración propia con base en Holsti (1970).

Ideologías e ideas en la política exterior

Según Checkel (1997), idea, ideología y norma son conceptos que se utilizan en forma indistinta en la literatura de las relaciones internacionales. Sin

embargo, las ideas son creencias sostenidas por individuos; las normas y las ideologías, en contraste, son constructos sociales compartidos colectivamente, los cuales han tenido un desarrollo histórico en el marco de estructuras organizacionales que son poco susceptibles al cambio. No obstante, las ideologías están constituidas por un cuerpo de ideas, lo que establece una relación entre lo general y lo particular, definiendo a las ideologías como una forma particular de las ideas. En general, las ideas sirven como instrumentos o medios de las élites políticas para avanzar en el logro de sus objetivos, desempeñan un rol cognitivo en dicho proceso y tienen un impacto político. Desde el punto de vista cognitivo, las ideas les brindan a las élites un medio apropiado para la comprensión de los intereses estatales. Además, las ideas también les aportan a los tomadores de decisión insumos para la solución de problemas y dilemas políticos.

Por tanto, las ideas desempeñan un rol clave en la política exterior (Goodin y Tilly, 2006). Pueden ser definidas como “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993), enunciación que tiene grandes similitudes con el concepto general de ideología, por lo cual se entremezclan y no es posible la comprensión del término ideología sin las ideas que le dan significado a su conjunto de creencias y cohesionan a quienes profesan una ideología en particular (Schonberg, 2009; Larraín, 2008). En otras palabras, las ideas que le sirven de sustento son elementos constitutivos y causales de la ideología. Tales creencias pueden ser de naturaleza individual o colectiva. Ambas son el producto de procesos cognitivos sociales. Las ideas colectivas son compartidas por un grupo de actores determinado, cuya identificación permite comprender la motivación de sus decisiones y el resultado de sus acciones (Velosa, 2012).

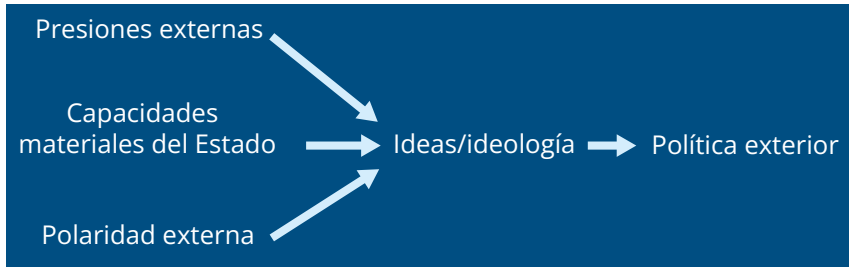
Se pueden identificar tres tipos de ideas. Primero, *las cosmovisiones*, las cuales contribuyen a un entendimiento general de las estructuras sociales, en las que los actores interactúan para darle un sentido compartido al mundo social. Segundo, las ideas pueden tener un carácter normativo, porque –de conformidad con el consenso normativo aceptado por todos sus miembros– orientan la conducta del actor social al interior de un grupo determinado, a fin de que su acción pueda ser considerada como correcta y legítima. Por último, las ideas pueden desempeñar un rol causal en los agentes al incidir que actúen de una manera y no de otra y, por consiguiente, produzcan un resultado esperado (Goldstein y Keohane, 1993, citados en Velosa, 2012).

En este orden de ideas, Germán Prieto (2016) ofrece un marco teórico constructivista⁵, el cual operacionalizó para el estudio de la identidad colectiva de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) como institución regional de integración. En su trabajo, Prieto incorpora contribuciones de Wendt (1987, 1998, 1999), Finnemore (1996), Checkel (2001) y Risse (2004, 2009). Dicho marco interpretativo enfatiza la importancia de las ideas, las normas, los valores y el lenguaje, en los procesos constitutivos y causales que forjan las identidades colectivas, como en el caso de la CAN. En tal sentido, como elemento central de las herramientas teóricas que allí se ofrecen, se destacan las ideas como la forma más útil de proporcionar explicaciones a través de la teorización constitutiva y causal de las mismas. Así, se argumenta que el rol constitutivo de las ideas se expresa en la medida en que son parte de los intereses de los agentes y logran que tales intereses sean lo que son. Por tanto, el rol causal de las ideas es el impulso que determinadas ideas les imprimen a los agentes para que actúen, cuyo resultado se materializa en un cambio del estado de cosas.

El realismo neoclásico (RNC), por su parte, resalta el papel interviniente de las ideas domésticas como impulsoras de políticas (Kitchen, 2010). En otras palabras, la agenda y las acciones de política exterior de un país, dependiendo de sus capacidades materiales y situación geopolítica y de las ideas que median para interpretar o responder a esas condiciones externas, pueden reflejar o no una conducta estratégica. Es decir, si hay coherencia entre las posibilidades de acción exterior que tiene el país en su contexto y los intereses, valores e intenciones de sus agentes dirigentes, hay estrategia conductora o por lo menos una intuición estratégica. En un sentido ideal, una gran estrategia debe involucrar no solamente un balance entre medios y fines militares, sino incluir, además, los medios y fines del Estado en campos como la política, la economía y hasta la ideología; todos los recursos de poder e influencia a disposición de los agentes del Estado (Kitchen, 2010). En un sentido instrumental más reducido, hay ideas estratégicas dondequiera que se proponen alternativas de acción basadas en el cálculo de los efectos o posibles respuestas de los receptores y/u observadores de la acción exterior. En el RNC y junto con la distribución doméstica del poder y la fortaleza institucional del Estado, las ideas o la ideología –si la hay en concreto– aparecen en una fase interviniente entre los estímulos externos y la adopción de la política exterior.

⁵ El constructivismo no es una teoría sino un enfoque, puede haber diferentes teorías constructivistas de la política, las relaciones internacionales, el regionalismo, etcétera. Ver Ruggie (1998).

Figura 3. Modelo causal del realismo neoclásico

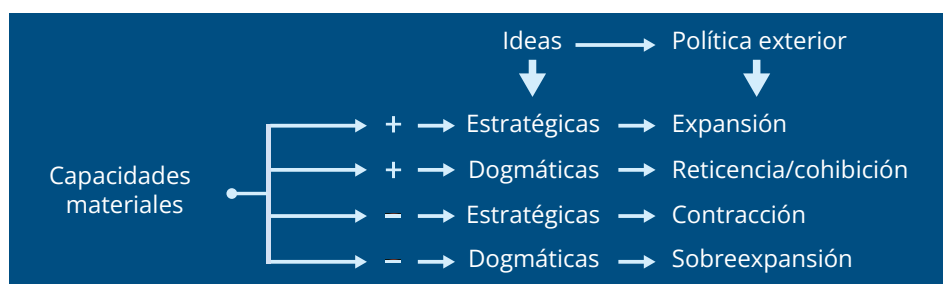


Fuente: Pastrana y Vera (2019, p. 51).

El RNC considera entonces que las ideas son objetos con fuerza, elementos de poder. Sin embargo, mientras las fuentes de poder material son relativamente fáciles de cuantificar (dinero, armamento, recursos naturales, tamaño poblacional y territorial, etcétera), la fuente de poder de las ideas es dependiente y variable (Kitchen, 2010). Es decir, la contracción o expansión material de un país, por ejemplo, económica y militar, podría relacionarse, en el ideal del ejercicio académico, de forma directamente proporcional con la respectiva contracción o expansión de la agenda y las actividades de política exterior. De hecho, una de las predicciones o de los argumentos centrales del RNC es que a medida que el poder relativo de los Estados se eleva, buscarán una mayor influencia internacional o expansión de su política exterior, y de forma contraria, el declive de sus capacidades materiales los conducirá a reducir sus ambiciones y acciones exteriores (Onea, 2012).

No obstante, las ideas de los tomadores de decisión pueden alterar la ecuación que involucra medios y fines, lo que genera, por ejemplo, en dos extremos, la sobreexpansión de la agenda (objetivos excesivos) o la extrema reducción de la política exterior frente al potencial de proyección de un país por sus capacidades actuales, que podría denominarse reticencia o cohibición a la acción exterior. En cuanto a las ideas como impulsores cognitivos de la política exterior además del potencial material, pueden distinguirse tres grandes fuentes en el nivel doméstico: a) ideas de los líderes políticos; b) ideas que se expresan a través de las reglas o instituciones estatales; y c) ideas pertenecientes a la cultura del Estado o la Nación (Kitchen, 2010). La figura 4 presenta una simulación del efecto adverso que puede tener el predominio de las ideas dogmáticas o de índole ideológica sobre las estrategias en relación con las capacidades materiales.

Figura 4. Relación causal entre capacidades materiales, ideas y política exterior, a la luz del realismo neoclásico



Fuente: elaboración propia.

En lo que concierne a las ideas de los líderes políticos frente a los contextos externo e interno, se precisa determinar la calidad de la idea, su coherencia interna y su congruencia con respecto al contexto o realidad conocida. Lo segundo es identificar el nivel de elocuencia o estatus de los que quieren persuadir con esas ideas. En síntesis, el poder de una idea depende de su contenido, pero también de la influencia que tienen quienes las esgrimen (Kitchen, 2010). El RNC se opone a asumir, como lo hace una gran parte de las teorías de las relaciones internacionales, que la influencia de una idea es equivalente a la influencia de un individuo en la política. Un presidente puede reflejar sus propias ideas, pero a veces también las ideas de alguien de su equipo, las ideas de su partido o las de algún sector de la sociedad, aunque nominalmente tenga más autoridad investida. Esas otras fuentes no siempre son fáciles de escudriñar o comprobar.

Asimismo, el apoyo de la opinión pública puede reforzar el poder de una idea presidencial, pero las ideas individuales pueden penetrar directamente el proceso de toma de decisión sin un debate amplio cuando están respaldadas por líderes u organizaciones con capacidad de exclusión decisoria. En este caso, el presidencialismo constitucional que empodera casi de forma exclusiva al jefe de Estado y de gobierno para formular e implementar la política exterior, los roles reducidos del Congreso en esta materia –negociación presupuestal anual, control político y ratificación de tratados– y el desconocimiento y/o bajo interés habitual de la ciudadanía en asuntos internacionales, son características de la cultura política y de las instituciones colombianas.

En suma, el conjunto de creencias que un partido político en el poder profesa como ideología a través de sus líderes puede ser considerado como

ideas dominantes, las cuales están enraizadas en un discurso público y en estructuras simbólicas compartidas intersubjetivamente. En tal sentido, las *ideas dominantes* en política exterior tienen un lugar preferente en los debates nacionales, en los discursos oficiales, en las discusiones de toma de decisiones, en los símbolos y en los procedimientos organizacionales (Legro, 2005). Las ideologías sirven como puentes heurísticos para las colectividades políticas, a fin de que puedan simplificar su comprensión del mundo social, y les suministran una hoja de ruta para la acción política (Schonberg, 2009). En consecuencia, las ideologías en política exterior les permiten a los líderes que las profesan hacer una lectura de las relaciones internacionales más compatible con sus creencias y les facilitan, en consonancia con las imágenes del mundo que perciben a través del prisma ideológico, el proceso de toma de decisiones (Hunt, 1990).

Un grupo de Estados, cuyos representantes y líderes políticos tengan afinidad ideológica, pueden construir conjuntamente comunidades de seguridad, en cuyo contexto prima la cooperación entre sus miembros y el uso de la fuerza solo se permite en contra de agresores externos a dicha comunidad (Adler y Barnett, 1998). En tal sentido, el desarrollo de la OTAN estimuló los estudios comparados sobre cooperación regional de las comunidades de seguridad (Godehardt y Lembcke, 2010). Las comunidades de seguridad se cohesionan también a través de la comunicación entre sus miembros y son definidas como regiones cognitivas (*cognitive regions*), las cuales son el resultado de una construcción social y de la convergencia ideológica a su interior. De modo que las fronteras entre comunidades se encuentran en aquel lugar en donde las identidades comunes terminan. Para la formación de una comunidad de seguridad son decisivos también, junto al sentimiento compartido, el conocimiento intersubjetivo y la identidad común de sus miembros (Adler, 1997, citado en Godehardt y Lembcke, 2010).

Como se expuso en el vínculo entre factores idiosincráticos e ideología, los tomadores de decisión de los Estados pueden influir en la percepción y construcción social de las amenazas externas, ya que estas son elementos constitutivos de la identidad, con lo cual toda confrontación y rivalidad ideológica pueden ser percibidas como amenazas para la identidad de los agentes envueltos en la dinámica conflictiva. Si nosotros somos lo que creemos y nuestras creencias son cuestionadas radicalmente por otros, dicho desafío no representa únicamente un riesgo para nuestras ideas, sino que constituye una amenaza para nuestra propia identidad. Por eso, se puede observar también en la práctica internacional que los líderes y representantes de

Estado tienen la tendencia a conformar coaliciones con sus homólogos de otros Estados, con quienes tienen afinidades ideológicas, con el propósito de constituir *grupos transnacionales ideológicos* que se fundamentan en valores e intereses compartidos (Owen, 2001).

► Ideología y regionalismo en América Latina

El regionalismo es definido como una política o un proyecto por medio del cual Estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias en el marco de una región determinada. La noción de regionalismo puede ser comprendida a través de la identificación e interpretación de los valores, ideas, normas y procedimientos, que orientan la conducta e interacción de los actores que impulsan dicho proyecto (Fawcett, 2005). También es definido como un proyecto liderado por el Estado para organizar una región a partir de ciertos lineamientos ideológicos en asuntos políticos, económicos y sociales (Phillips y Prieto, 2011).

Hay un cierto consenso en la literatura académica con respecto a la división de las diversas etapas que ha atravesado el regionalismo en América Latina y el Caribe en tres olas, las cuales han sido permeadas en grado distinto por diversas doctrinas ideológicas. Una primera que ha sido conceptualizada como de *regionalismo cerrado o desarrollista*, el cual buscó fortalecer en los años sesenta la industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones (ISI), y que recibió una importante influencia intelectual del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, entidad de la Organización de Naciones Unidas) y de la teoría de la dependencia. En tal sentido, fue influenciada ideológicamente por las banderas del conflicto norte-sur y se inspiró en el análisis de autores como André Gunder Frank (1965), Arghiri Emmanuel (1964) y Samir Amin (1974), pertenecientes a la tradición marxista. También había exponentes latinoamericanos como Prebisch (1949), Celso Furtado (1956), Theotonio Dos Santos (1966), Fernando Henrique Cardoso (1969) y Enzo Faletto (1977), quienes coincidían en que las diferencias en los términos de intercambio comercial entre los países industrializados (centro) y los países en vías de desarrollo (periferia) tendían a profundizarse y, por lo tanto, a deteriorar las condiciones de los últimos, por lo que la reflexión giraba en torno a cómo superar esta dificultad, y el camino que proponían apuntaba hacia el fortalecimiento del Estado de la mano del desarrollismo y el *regionalismo cerrado*.

La segunda ola ha sido denominada como *regionalismo abierto*⁶, la cual surgió inicialmente como respuesta a la crisis de la deuda de los años ochenta y tuvo entre sus principales características la desregulación de la economía y la liberalización comercial entre países de la misma región, al tiempo que se mantuvieron mayores aranceles hacia países extrarregionales, por ejemplo, mediante el intento de creación de uniones aduaneras⁷. Ello fue congruente más adelante con la ideología neoliberal del Consenso de Washington que toma fuerza durante los años noventa, en la que la integración se remplaza por la apertura, la desregulación del mercado laboral, las privatizaciones, la reducción del papel del Estado en la economía y la armonización de los mercados como base para la inserción internacional con fundamento en el aumento de la competitividad (Sanahuja, 2016; Caballero, 2016; Closa y Palestini, 2016).

No obstante, la influencia de los factores ideológicos que han impulsado el regionalismo y los procesos de integración en América Latina ha sido más evidente en lo que va corrido del siglo XXI. En este período, el éxito y el fracaso del regionalismo y los proyectos de integración han dependido fundamentalmente de las convergencias ideológicas de los presidentes de los países miembros. En consecuencia, la ideología presidencial y el factor idiosincrático de los presidentes en América Latina son conceptos que sirven para entender la articulación de los objetivos políticos y económicos sobre autonomía y desarrollo, los cuales han sido esgrimidos por ellos de manera constante en sus discursos sobre el regionalismo en el marco de las cumbres diplomáticas de jefes de Estado y de Gobierno celebradas en las dos últimas décadas. Dicho factor ideológico puede ser apreciado en el movimiento pendular del flujo y reflujo de la marea rosa –el ascenso de los gobiernos de izquierda en gran parte del continente durante la primera década y media del presente siglo– y el retorno paulatino de gobiernos de derecha en la mayoría de los países en los últimos cinco años (Baracaldo y Chenou, 2019).

Desde esta perspectiva, la tercera ola del regionalismo en América Latina y el Caribe, que empezó en la primera década del siglo XXI, ha sido denominada regionalismo *poshegemónico* (Riggirozzi y Tussie, 2012) o *regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2012). Dicha ola tomó forma con la reforma de los objetivos iniciales del Mercado Común del Sur (Mercosur) (Baracaldo y Chenou, 2019), la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), de la Alba

⁶ Concepto acuñado también por la Cepal.

⁷ Las cuales, en la práctica, resultaron siendo imperfectas, o cuyos intentos de creación fracasaron.

(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac). Ambas denominaciones obedecen a que tales organizaciones dejaron de lado, en su momento, el comercio como foco principal de la integración regional, y han priorizado aspectos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. A su vez, se consideran poshegemónicas en tanto buscan incrementar la autonomía de la región con respecto a la influencia del hegemon: EE. UU. En suma, el regionalismo poshemónico/posliberal relanzó la idea del latinoamericanismo, con fuertes elementos identitarios provenientes del bolivarianismo, que se basan en la existencia de una historia y una cultura comunes para proyectar un futuro compartido y autónomo, especialmente frente a EE. UU. (Pastrana y Castro, 2015).

Se pueden identificar varios factores que favorecieron la emergencia de este tipo de regionalismo⁸. Sin embargo, se destaca –como el factor más determinante para la emergencia del regionalismo poshegemónico/posliberal– la llegada al poder de presidentes de izquierda en diversos países latinoamericanos, la cual permitió una convergencia ideológica sólida que favoreció su impulso. En consecuencia, el ocaso de los gobiernos alternativos –como resultado de la salida del poder de la mayoría de los presidentes de izquierda (Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, Bolivia y Paraguay) en Suramérica– ha dibujado un nuevo mapa político dominado por el espectro ideológico de la derecha –que puede ser denominada como la ola azul-parda–, lo cual le ha dado curso al declive del regionalismo poshegemónico/posliberal. Algunas expresiones de ese declive y crisis son la salida de Colombia (2018), Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Ecuador (2019) de la Unasur, y la suspensión de la participación de Perú hasta que se efectúe la elección del nuevo secretario general, lo cual ha ocasionado su parálisis institucional total (Baracaldo y Chenou, 2019). Igualmente, no es casual que los presidentes de Brasil, Jair Bolsonaro, y de Argentina, Mauricio Macri –en su momento–, hubiesen manifestado a comienzos de 2019 la necesidad de retornar Mercosur a sus orígenes, a fin de que recupere el espíritu comercial que estuvo en su punto de partida (Rivas Molina, 19 de abril de 2019). En la figura 5 se presenta una ilustración de los factores que pueden alterar los ciclos del regionalismo en la región.

⁸ Tales como el repliegue o vacío estratégico dejado por EE. UU. en la región y la recesión producida en ese país por la crisis financiera de 2008, el *boom* de los *commodities* y una creciente presencia de nuevos socios comerciales como China.

Figura 5. Relación entre ciclos políticos y ciclos de regionalismo en América Latina



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, el regionalismo poshegemónico/posliberal ha enfrentado un contrapeso claro y directo de un regionalismo más librecambista que reeditaba en parte el regionalismo de la segunda ola, el cual tomó forma con la creación de la Alianza del Pacífico (AP) por parte de Colombia, Perú, Chile y México en 2012 (Sanahuja, 2016). Por tal motivo, la creación de la AP en 2011 generó en su momento diversas reacciones de parte de los gobiernos de izquierda de América Latina. Los Estados miembros de la Alba manifestaron de inmediato su rechazo ante lo que interpretaron como un intento orquestado desde EE. UU. para debilitar la integración latinoamericana, en la visión del expresidente Evo Morales (*El Tiempo*, 14 de octubre de 2013) o como una aventura neoliberal que no traería bienestar ni justicia social a la región, en términos del expresidente Rafael Correa. Por parte de Brasil, fue recibida inicialmente con escepticismo y se criticó su verdadero potencial para contribuir a la integración, señalándose que simplemente era una estrategia de *marketing*, un nuevo envoltorio para acuerdos de libre comercio ya existentes entre los Estados miembros (Malamud, 2013).

En este contexto, la Alianza del Pacífico (AP) ha sido definida, por tanto, como la expresión de un *regionalismo minimalista o proliberal*⁹ (Prieto y Betancourt, 2014) o un *regionalismo económico superficial* (Garzón y Nolte, 2018), que busca esencialmente facilitar el comercio entre los diversos agentes económicos de los Estados miembros, al tiempo que pretende diferenciarse de los países de la región que privilegian en sus modelos de desarrollo una mayor intervención del Estado. Por eso ha sido categorizada también

⁹ Incluso podría ser denominado un regionalismo pro-neoliberal, teniendo en cuenta la inspiración del mismo en el modelo de inserción económica internacional que comparten estos países.

como una estrategia de *nation-branding* (Nolte, 2016), por medio de la cual se han promovido los miembros de la AP como los ‘chicos buenos/buenas economías’ versus los ‘chicos malos/malas economías’ en la región y frente al mundo, siendo ‘buenos’ los primeros por su adopción de las políticas neoliberales del libre comercio en contraposición, principalmente, a los países miembros de la Alba y del Mercosur (Brasil, Argentina, cuando en ambos países gobernaban presidentes de izquierda) y sus políticas económicas más intervencionistas.

En suma, tanto la creación de la AP como su permanencia como un proyecto estable en medio de la crisis del regionalismo poshegemónico/posliberal han venido siendo argumentados como resultado del pragmatismo mediante el cual fue estructurada institucionalmente, así como también de su despolitización y desideologización. De esta manera, el supuesto pragmatismo en la política exterior de los Estados miembros de la AP al crear e impulsar dicho proyecto regional se ha querido contraponer a la ideologización y politización que representó el regionalismo poshegemónico/posliberal. Han querido enfatizar la acción y la experiencia sobre la primacía de alguna doctrina en particular o principios inflexibles (Gardini, 2011). Sin embargo, somos de la opinión que tanto la fundación como el funcionamiento de la AP han sido posibles a causa de la convergencia ideológica entre los presidentes (élites políticas) en el marco de un consenso tácito alrededor de determinados valores políticos y económicos que comparten, así como del privilegio de una estrategia geoeconómica de proyección hacia el Asia-Pacífico.

Por último, el surgimiento y desarrollo de regionalismo en América Latina ha estado influenciado, como lo señalamos anteriormente, por el consenso de *grupos transnacionales ideológicos* (Owen, 2001) que han sido favorecidos por la convergencia ideológica de los presidentes de turno en el marco de cada una de las tres olas históricas anteriormente esbozadas del desarrollo del regionalismo en América Latina. Por tanto, los gobiernos de derecha y de ultraderecha –la marea azul-parda– que remplazaron paulatinamente a los de izquierda en Suramérica –la llamada marea rosa– en los últimos cinco años, no constituyen una excepción al patrón ideológico que ha permeado el auge, el desarrollo y la caída del regionalismo latinoamericano.

En este sentido, la nueva convergencia ideológica de presidentes de derecha y extrema derecha en Suramérica ha desplegado un proceso de contestación institucional y normativa. Luego de dismantelar a la Unión Suramericana de Naciones (Unasur), acusándola de estar ideologizada, Argentina (con Macri todavía como presidente), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana,

Paraguay y Perú, fundaron el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en marzo de 2019, el cual se dotaba con una estructura flexible, liviana, con un mecanismo ágil de toma de decisiones y contribuiría a desideologizar la integración regional. Sin embargo, Prosur se ha caracterizado por enfatizar el discurso de la derecha y la ultraderecha y así se ha convertido en una especie de Alba de todos los espectros de las derechas suramericanas. En suma, se ha producido una restauración conservadora que ha sido facilitada por la convergencia de presidentes de todos los matices políticos de la derecha que sedimenta una identidad ideológica excluyente, la cual se fue incubando en seno del Grupo de Lima en el proceso de aislar la dictadura de Nicolás Maduro en Venezuela (Sanauja, 2019b).

► Ideología y política exterior de Iván Duque

El presidente Iván Duque sucedió –el 7 de agosto de 2018– en la Presidencia de Colombia a Juan Manuel Santos (2010-2018) y los primeros balances sobre su política exterior (PE) arrojan más sombras que luces. Las críticas sobre la PE de Iván Duque se centran en calificarla como falta de rumbo, muy ideologizada y sin una estrategia clara que permita identificar intereses nacionales específicos, los cuales correspondan a las necesidades actuales del país, a fin de enfrentar los retos globales y regionales, así como también gestionar con pericia los asuntos geográficos y temáticos de importancia mediante una carta de navegación clara, específica, concreta y realista.

De forma muy general, hay una tendencia de la política exterior a rescuritizar la agenda, en detrimento de otros objetivos nacionales. Desde el plano burocrático, se percibe una tensión entre el carácter semiabierto del líder predominante (Iván Duque) y el rol orientador del jefe del uribismo (Álvaro Uribe), con tendencia a ideologizar algunos temas de políticas públicas, incluyendo la política exterior. No parece un problema de conciencia política en el nivel Ejecutivo, ya que el presidente ha identificado como problemas la polarización ideológica, la desigualdad económica, la apertura comercial sin apoyo del Estado, el atraso del sector rural y la corrupción en los sistemas político y judicial. Incluso ha buscado pactos nacionales, mesas de concertación interpartidista y mecanismos de consulta ciudadana (talleres regionales y foros virtuales). El problema de fondo parte de ser político-burocrático y no solo cognitivo o normativo. En la configuración de la unidad de decisión gubernamental, se perciben liderazgos múltiples que han tendido a opacar

o reorientar las posturas presidenciales. Carlos Holmes Trujillo (candidato autodeclarado a la Presidencia), Marta Lucía Ramírez, Alejandro Ordoñez, Francisco Santos y el propio Álvaro Uribe, son algunas de esas figuras.

Algunos de los lunares que ensombrecen la PE del actual presidente son las tensiones recurrentes que se han venido dando entre el Estado colombiano y actores internacionales, sobre las dudas que surgen respecto a un verdadero compromiso del actual Gobierno nacional con el proceso de paz adelantado por Juan Manuel Santos. En tal sentido, órganos de las Naciones Unidas –como la Secretaría General, el Consejo de Seguridad, la Misión de Verificación y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos–, la Unión Europea, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional, han manifestado permanentemente inquietudes sobre el cumplimiento de los acuerdos y la implementación de los programas que suscribieron el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016. Adicionalmente, el Gobierno colombiano, a través de la Cancillería, ha expresado su intención de debilitar la presencia o demandar el retiro de organizaciones especializadas de la ONU o programas de los órganos principales de dicha organización multilateral, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), ONU Mujeres y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), esgrimiendo como argumento principal su interés de poner más énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que en la implementación del Acuerdo de Paz (Castrillón, 26 de mayo de 2019).

De hecho, las tensiones entre el Gobierno colombiano y la ONU han escalado en los primeros meses de 2020 al punto que ya se habla de una ‘guerra fría’ entre las partes. Nuevos asuntos controversiales se han sumado a la confrontación en curso: el Gobierno no ha querido posesionar a la sucesora del representante del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, Alberto Brunoni, la peruana Tarcila Rivera Zea, y pidió una terna, hecho que no tiene precedentes; rechazó la visita del relator de derechos humanos, Michel Forst, quien divulgó su informe el 4 de marzo de 2020 y fue rechazado en forma tajante por el Gobierno colombiano; y, por último, el Gobierno canceló el convenio que tenía con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), cuya finalidad era ofrecer asistencia técnica y monitorear el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (*Semana*, 29 de febrero de 2020).

Por tanto, hay un claro debilitamiento de la diplomacia para la paz e incluso se ha caído en controversias por los informes y la autoridad dada a la Comisión

de Verificación de Naciones Unidas para la implementación del Acuerdo con las FARC-EP. A pesar de que el Presidente ha ampliado el tiempo de operación de la Comisión y de la presencia de otros organismos de la ONU, figuras de su gabinete y del Centro Democrático (CD) han manifestado su desagrado con esas prórrogas. De allí que la comunidad internacional tiene dudas sobre los verdaderos propósitos del Gobierno respecto a la suerte y sostenibilidad del proceso de paz. Así mismo, decisiones como la de eliminar del discurso oficial palabras, tales como paz y conflicto para ser remplazadas por conceptos como ‘difícil situación’, han contribuido a aumentar las dudas de los actores internacionales sobre el compromiso del actual Gobierno con sacar adelante el proceso de paz. En otras palabras, da la impresión de que Duque está cumpliendo una de sus consignas de campaña: “ni risas, ni trizas”.

No obstante, el contenido retórico de su discurso pudo ser útil para ser elegido, pero una vez en el poder sus acciones están produciendo la percepción, adentro y afuera, de que paulatinamente está haciendo trizas el proceso de paz. Uno de sus primeros intentos fallidos fue la presentación de seis impugnaciones a la Ley Estatutaria de la Justicia Especial para la Paz (JEP). Además, el significativo vacío que han esgrimido Duque y su partido, “paz con legalidad”, devela una fuerte connotación ideológica. De esta manera, ponen de manifiesto lo que consideran el carácter ilegal de los acuerdos de paz, impugnan las leyes que aprobó el Congreso de la República para incorporarlos al ordenamiento legal colombiano y a la Constitución, y en general, rechazan aquellas normas que lo requerían. Además, la mayor parte de las leyes que concretaron e incorporaron los acuerdos de paz fueron declaradas constitucionales por varias sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Sin embargo, Duque, como representante del Ejecutivo, y los voceros de su partido, miembros del sistema político y del Legislativo, ponen no solo en tela de juicio la legalidad de tales normas, que fue declarada por los órganos competentes, sino que, también, se abrogan las competencias que son exclusivas de dichos órganos judiciales por mandato constitucional. Su sesgo ideológico los lleva a pasar por encima de la división de poderes y se presentan como fuentes de toda legalidad y autoridades morales supremas de la Nación. En otras palabras, la radicalidad de sus postulados ideológicos en contra de los acuerdos de paz y sus normas –estatutarias y reglamentarias– los llevan a cuestionar los pilares fundamentales del Estado de derecho y la democracia, a distorsionar la realidad y a naturalizar sus creencias ideológicas, con el fin de imponerle a toda la sociedad sus posiciones políticas.

En cuanto al capítulo del gobierno Duque en sus relaciones con EE. UU., la forma como se han venido estructurando tales relaciones puede ser interpretada

como un viaje de regreso al pasado, ya que se plegó de lleno al enfoque de los *hard-liners* de la administración de Donald Trump. Se apreció una subordinación extrema frente a EE. UU. por convicción ideológica. Evidencia de ello es una nueva narcotización de la agenda, la cual se traduce en la adopción sin cuestionamientos del enfoque estadounidense en materia de cultivos ilícitos, aspersiones con glifosato, prohibicionismo, militarización y penalización en las políticas relativas a la lucha en contra del flagelo de las drogas. Ya es historia del pasado la búsqueda de un enfoque más autónomo en dicha materia. Lo mismo sucede con la extradición de nacionales hacia EE. UU., lo cual también se percibe como una judicialización extrema de las relaciones con la superpotencia. Colombia, gobernada por el uribismo, corrió de nuevo el riesgo –como ocurrió en el segundo período presidencial de Uribe cuando apoyó a John McCain en contra de Obama– de afectar negativamente las relaciones bipartidistas en el Congreso estadounidense, lo que se evidenció en las acciones emprendidas por miembros del Centro Democrático con el propósito de influir en los votantes latinos, especialmente de origen colombiano, para que sufragasen a favor del candidato republicano y presidente saliente, Donald Trump.

Así mismo, hubo señalamientos sobre posibles acciones del embajador de Colombia en EE. UU., Francisco Santos, con relación a presuntas reuniones que sostuvo con miembros del Partido Republicano para brindar su apoyo a la campaña de reelección de Donald Trump. Tales hechos produjeron una advertencia a través de una declaración pública por parte del embajador estadounidense en Colombia, Philip S. Goldberg, y de un vehemente rechazo por parte de un número significativo de congresistas demócratas mediante una carta en la que recriminaban la intromisión de los políticos y funcionarios del partido de gobierno en las elecciones estadounidenses a favor del candidato republicano a la Presidencia de ese país. Además, tanto el embajador Goldberg como los congresistas demócratas reiteraban el consenso bipartidista que ha existido en EE. UU. en torno a las relaciones con Colombia. El propósito que movió al uribismo para involucrarse en la contienda electoral de los EE. UU. a favor de los republicanos estaba ligado a la idea de que Trump, en su segundo mandato, apoyaría las pretensiones del ala radical del Centro Democrático para erosionar definitivamente el proceso de paz y, especialmente, derogar la Justicia Especial para la Paz (JEP).

En tal sentido, no se puede perder de vista que los demócratas, quienes ganaron la Presidencia de EE. UU. con Joe Biden en noviembre de 2020, no solo se interesan por narcotráfico y comercio, sino que les dan mucha relevancia a asuntos como los derechos humanos, el proceso de paz y el medio

ambiente, con lo cual podrían cuestionar la reanudación de las aspersiones con glifosato de los cultivos ilícitos por parte del gobierno Duque. En efecto, por lo que refiere al proceso de paz, los demócratas pondrán un fuerte acento en favor del cumplimiento de los acuerdos, porque el gobierno de Obama le dio un gran espaldarazo a las negociaciones y los acuerdos de La Habana. De allí que, por un lado, la reacción oficial fuera de tono respecto al reportaje de *The New York Times* sobre el posible retorno de los falsos positivos haya tenido una percepción negativa entre los demócratas (*Semana*, 24 de mayo de 2019); y por otro, 94 congresistas de la bancada demócrata le entregaron (en julio de 2020) una carta al secretario de Estado, Mike Pompeo, en la que solicitan presionar al gobierno de Iván Duque para que cumpla los compromisos pactados por el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016, y también que proteja a los líderes sociales y activistas de derechos humanos que siguen siendo asesinados.

Con la llegada de Iván Duque a la Presidencia se experimentó no solo un cambio de gobierno, sino además un giro ideológico por las consignas del Centro Democrático, un partido que se ha concebido a sí mismo como el único bastión en contra el socialismo en el país, antagonista del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y de los proyectos y seguidores de Gustavo Petro, además de férreo crítico del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, estimándolo una fuente de impunidad, y ha permanecido como un duro contradictor de Juan Manuel Santos, a quien sus miembros consideran un traidor a la esencia de la Política de Seguridad Democrática que dejó Álvaro Uribe. Si bien Duque se ha tratado de exponer a sí mismo como abierto a la superación de la polarización política y ha procurado ensamblar un gabinete joven, más técnico que político, no ha logrado transmitir plenamente su idea de los pactos, talleres y consultas nacionales, y en ciertos momentos ha dejado ver indecisión o ambigüedad por las duras presiones del uribismo.

Hay, por tanto, una ideologización fuerte e inconveniente de la agenda en nombre de la defensa de la democracia en la región. Por eso, se cuestiona fuertemente el pretendido liderazgo colombiano para forzar un cambio de régimen en Venezuela. Sobre todo por servir de punta de lanza de la errática e improvisada política de Donald Trump en contra del régimen de Maduro, la cual fue soportada por el radicalismo y poco realismo del defenestrado asesor de seguridad nacional, John Bolton. Además, con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca el 20 de enero de 2021 y de Antony Blinken como nuevo secretario de Estado de los EE. UU., la política exterior de ese país dará un giro respecto al actual enfoque hacia Venezuela y Cuba. Probablemente,

será una mezcla entre zanahoria y garrote que no cierre las puertas a una negociación política sobre una posible transición de régimen en Venezuela, en la cual Cuba podría desempeñar un rol clave.

Por tanto, el cambio de enfoque de la política exterior estadounidense hacia Venezuela y Cuba dejará a la venezolanización de la política exterior colombiana en el peor de los mundos, porque la radicalidad retórica del gobierno de Duque ha cerrado toda posibilidad para que Colombia pueda dejar una ventana abierta a contemplar algún tipo de salida política negociada. Mientras tanto, Maduro se atornilla en el poder y Colombia deja al descubierto su vulnerabilidad y se expone a graves contingencias que pueden poner en peligro su seguridad y defensa nacionales. Adicionalmente, el Grupo de Lima, el cual Colombia también ha intentado liderar, se ha estancado, con lo que su eficacia y factibilidad en la crisis venezolana son cuestionadas a fondo por los intereses y el involucramiento de grandes potencias extrarregionales como China y Rusia, otras medianas como Turquía e Irán y actores regionales como Cuba.

Respecto al enquistamiento del PSUV y de Nicolás Maduro al frente de Venezuela, se ha defendido, más por consistencia ideológica que por cálculo estratégico, la alternativa de cero tolerancia y comunicación con el Gobierno y canales del oficialismo venezolano, aun en circunstancias que exigen pragmatismo y mínima colaboración, presumiendo que ello significaría legitimar la dictadura. Esto puede advertirse en casos como el intento fallido de enviar ayuda humanitaria sin el permiso del PSUV, la no coordinación de las medidas para identificar y aliviar a los migrantes venezolanos, la solicitud de extradición de la exsenadora colombiana Aida Merlano por corrupción electoral y fuga hecha a Juan Guaidó y no a las autoridades oficiales, calificada como la diplomacia del absurdo (*Semana*, 2 de febrero de 2020), y la negativa a compartir información sobre actores armados ilegales que traspasan la frontera común o datos sobre los contagiados de COVID-19.

Por último, se puede sintetizar que se percibe el deseo del gobierno Duque de intensificar la presencia del personal diplomático y militar de EE. UU. en el país, la reducción aparente del interés presidencial por firmar nuevos tratados de libre comercio (TLC) y expandir la presencia no comercial de Colombia en diversos escenarios multilaterales, el énfasis en la economía naranja como fuente de emprendimientos e internacionalización, el afán –autoimpuesto– por liderar la transformación democrática del régimen político de Venezuela –técnicamente una dictadura de partido– y el cerco diplomático al PSUV, el retiro de la Unasur debido al extremo e injustificado desagrado

por dicha organización, el énfasis en el sistema interamericano como foco de presión contra el PSUV (liderado, además, por el entusiasmo ideológico del secretario general de la OEA, Luis Almagro) y la confianza –tal vez excesiva– en la presunta eficacia de mecanismos informales y flexibles de cooperación regional como el Prosur y el Grupo de Lima (anteriormente señalado). El solo cambio de entorno estratégico no aclara por qué se mantienen –casi intactas– algunas ambiciones de proyección en la Alianza del Pacífico, la OCDE y con los países de la OTAN, heredadas de Santos, además del portafolio de oferta de cooperación de Colombia para el mundo vía la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), institución también creada por el gobierno Santos.

En fin, se percibe una PE ideologizada, errática, sin una estrategia clara y con un retroceso en varios ámbitos, lo cual se podría resumir como una involución de la diversificación geográfica y temática que se logró durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos.

Referencias

- Adler, E. y Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge University Press.
- Adorno, Th. y Horkheimer, M. (1962). *Sociologica II. Reden und Vorträge*. Europäische Verlagsanstalt.
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown.
- Amin, Samir. (1974). *Capitalismo periférico y comercio internacional*. Ediciones Periferia.
- Arendt, H. (2011). *Elemente un Urprünge totaler Herrschaft*. Piper.
- Astorino-Courtois, A. (2000). The effects of stakes and threat on foreign policy decision-making. *Political Psychology*, 21(3), 489-509. <https://www.jstor.org/stable/3791847>
- Baracaldo, D. y Chenou, J. (2019). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American Integration. *International Area Studies Review*, 22(1), 41-63. <https://doi.org/10.1177/2233865918815008>
- Beasley, R.; Kaarbo, J.; Hermann, C. y Hermann, M. (2001). People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. *International Studies Review*, 3(2), 217-250. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00238>

- Bedard, P. (13 de marzo de 2014). Poll: Vladimir Putin is stronger than President Obama. *Washington Examiner*. <https://www.washingtonexaminer.com/poll-vladimir-putin-is-stronger-than-president-obama>
- Bell, D. (1962). *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Collier Books.
- Breuning, M. (2011). Role theory research in international relations. En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 16-35). Routledge.
- Caballero, S. (2016). El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión. *Pensamiento Propio*, (44), 77-105. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/008-caballero.pdf>
- 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. <https://www.jstor.org/stable/24909851>
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Cassels, A. (1996). *Ideology and International Relations in the Modern World*. Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203430552/ideology-international-relations-modern-world-alan-cassels>
- Castrillón, G. (26 de mayo de 2019). Un encuentro poco diplomático entre la Cancillería y la ONU. *El Espectador*. Consultado el 31 de noviembre de 2019 en <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/un-encuentro-poco-diplomatico-entre-la-cancilleria-y-la-onu-articulo-862657/>
- Chafetz, G., Abramson, H. y Grillot, S. (1996). Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. *Political Psychology*, 17(4), 727-757. <https://doi.org/10.2307/3792136>
- Checkel, J. (2001). Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55(3), 553-588. <https://www.jstor.org/stable/3078657>
- Closa, C. y Palestini, S. (2016). Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, (44), 145-176. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/010-closa.pdf>
- Counter-Extremism Directorate (2015). *Counter-Extremism Strategy*. Secretary of State for the Home Department, United Kingdom. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470088/51859_Cm9148_Accessible.pdf

- Dos Santos, T. (1966). *Crisis económica y crisis política* [manuscrito no publicado]. Centro de Estudios Socioeconómicos (CESO), Universidad de Chile.
- Eagleton, T. (1997). *Ideología: una introducción*. Paidós.
- Elorza, A. (2001). Las religiones seculares: el caso del comunismo. *Istor: Revista de Historia Internacional*, 1(4), 71-86. http://www.istor.cide.edu/archivos/num_4/notas1.pdf
- El Tiempo (14 de octubre de 2013). *Evo arremete contra la Alianza del Pacífico*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13123127>
- Emmanuel, A. (1972). *El intercambio desigual* (J. Gutiérrez, Trad.). Siglo XXI Editores. (Trabajo original publicado en 1969). <https://archive.org/details/intercambio-desigual>
- Fawcett, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove (Eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 21-37). Pluto Press.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Cornell University Press.
- Freeden, M. (2003). *Ideology. A very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Friedrich, C. y Brzezinski, Z. (1986). Die allgemeinen Merkmale der totalitären Diktatur. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismuns im 20 Jahrhundert* (pp. 225-236). Bundeszentrale für politische Bildung.
- Fukuyama, F. (1994). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta.
- Furtado, C. (1956). *Uma economia dependente*. Ministério da Educação e Cultura – Serviço de Documentação.
- Gallagher, M. y Allen, S. (2014). Presidential Personality: Not Just a Nuisance. *Foreign Policy Analysis*, 10(1), 1-21. <https://www.jstor.org/stable/24910784>
- Gardini, G. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. En G. Gardini y P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism* (pp. 13-33). Palgrave Macmillan.
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). The new minilateralism in regional economic governance. Cross regionalism and the Pacific Alliance. En P. Ruggirozzi y Ch. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 173-190). Routledge.
- Geva, N. y Hanson, Ch. (1999). Cultural Similarity, Foreign Policy Actions, and Regime Perception: An Experimental Study of International Cues and Democratic Peace. *Political Psychology*, 20(4), 803-827. DOI:10.1111/0162-895X.00168

- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). *Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen* (GIGA Working Paper, nro. 124). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/47725/1/640494137.pdf>
- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions, and political change*. Cornell University Press.
- Goodin, R. y Tilly, Ch. (2006). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford University Press.
- Gunder, A. (1965). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Habermas, J. (1995). Die Bedeutung der Aufarbeitung der Geschichte der beiden deutschen Diktaturen für den Bestand der Demokratie in Deutschland und Europa. En Der Deutsche Bundestag (Ed.), *Materialien der Enquete-Kommission Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland* (pp. 675-695). Der Deutsche Bundestag.
- Hermann, M. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81. <https://www.jstor.org/stable/3186565>
- Hermann, C., Stein, J., Sundelius, B. y Walker, S. (2001). Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*, 3(2), 133-168. DOI:10.1111/1521-9488.00236
- Hildebrand, K. (1996). Stufen der Totalitarismus-Forschung. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismuns im 20 Jahrhundert* (pp. 70-94). Busdeszentrale für politische Bildung.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hopf, T. (2002). *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1990*. Cornell University Press.
- Hunt, M. (1990). Ideology. *The Journal of American History*, 77(1), 108-115. <https://doi.org/10.2307/2078642>
- Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49. <https://doi.org/10.2307/20045621>
- Jesse, E. (1996). Die Totalitarismusforschung im Streit der Meinungen. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismuns im 20 Jahrhundert* (pp. 9-39). Busdeszentrale für politische Bildung.

- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *The American Economic Review*, 93(5), 1449-1475.
<https://www.jstor.org/stable/3132137>
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143.
<https://doi.org/10.1017/S0260210509990532>
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E. Sharpe, Inc.
- Kosselleck, R. (1988). *Critique and Crisis: Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*. Berg.
- Laclau, E. (1978). *Política e ideología en la teoría marxista, capitalismo, fascismo, populismo*. Siglo Veintiuno Editores.
- Laclau, E. (1997). The death and resurrection of the theory of ideology. *MLN*, 112(3), 297-321. <https://www.jstor.org/stable/3251278>
- Larraín, J. (2007). *El concepto de ideología, volumen 1: Marx*. LOM Ediciones.
- Larraín, J. (2008). *El concepto de ideología, volumen 2: el marxismo posterior a Marx: Gramsci y Althusser*. LOM Ediciones.
- Larraín, J. (2010). *El concepto de ideología, volumen 4: postestructuralismo, postmodernismo y postmarxismo*. LOM Ediciones.
- Legro, J. (2005). *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. Cornell University Press.
- Leopold, D. (2013). Marxism and Ideology: From Marx to Althusser. En M. Freeden, L. Sargent y M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 38-58). Oxford University Press.
- Linz, J. (1996). Typen politischer Regime und die Achtung der Menschenrechte: Historische und länderübergreifende Perspektiven. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismuns im 20 Jahrhundert* (pp. 485-537). Bundeszentrale für politische Bildung.
- Linz, J. (2006). El uso religioso de la política y/o el uso político de la religión: la ideología-sucedáneo versus la religión sucedáneo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 114, 11-35.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2125543>
- Mackinnon, M. y Petrone, M. (1999). Los complejos de la Cenicienta. En M. Mackinnon y M. Petrone (Eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina* (pp. 21-35). Eudeba.

- Malamud, C. (2013). Brasil y la Alianza del Pacífico. *Análisis Latino*. Consultado el 31 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=6412>
- Martell, L. (2007). The Third Wave in Globalization Theory. *International Studies Review*, 9(2), 173-196. <https://www.jstor.org/stable/4621804>
- Nolte, D. (2016). The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations. *GIGA Focus Lateinamerika*, (4) 1-13. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/the-pacific-alliance-nation-branding-through-regional-organisations>
- Norval, A. (2013). Poststructuralist Conceptions of Ideology. En M. Freeden, L. Sargent y M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 194-215). Oxford University Press.
- Omahe, K. (1995). *The End of the Nation State the rise of the regional economies*. The Free Press.
- Onea, T. (2012). Putting the 'Classical' in Neoclassical Realism: Neoclassical Realist Theories and US Expansion in the Post-Cold War. *International Relations*, 26(2), 139-64. <https://doi.org/10.1177/00471178114306>
- Owen, J. (2001). Transnational Liberalism and U.S. Primacy. *International Security*, 26(3), 117-152. <https://www.jstor.org/stable/3092092>
- Pastrana, E. y Castro, R. (2015). The long road to state-building in Latin America and its impact on regionalization processes. *Papel Político*, 20(2), 523-526. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5640896>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2019). Realismo neoclásico y el caso de Venezuela en el siglo XXI. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 27-94). KAS.
- Phillips, N. y Prieto, G. (2011). The demise of new regionalism. Reframing the study of contemporary regional integration in Latin America. En A. Warleigh-Lack, N. Robinson y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalism and the European Union. Dialogues, comparisons and new research directions* (pp. 116-134). Routledge.
- Powell, Ch. (17 de mayo de 2017). ¿Tiene futuro el orden liberal internacional? *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/tiene-futuro-el-orden-liberal-internacional/>
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502. <https://www.jstor.org/stable/3466824>

- Prieto, G. y Betancourt, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-113). Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2010). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 1-16). Springer.
- Risse, Th. (2004). European Institutions and Identity Change: What Have We Learned? En R. Herrmann, Th. Risse y M. Brewer (Eds.), *Transnational Identities. Becoming European in the EU* (pp. 247-271). Rowman and Littlefield Publishers.
- Risse, Th. (2009). Social Constructivism and European Integration. En A. Wiener y Th. Diez (Eds.), *European Integration Theory* (pp. 144-160). Oxford University Press.
- Rivas Molina, F. (19 de abril de 2019). Mercosur vuelve al origen. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/04/18/argentina/1555613012_338098.html
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vásquez (Comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). Editorial Limusa.
- Ruggie, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885. <https://doi.org/10.1162/002081898550770>
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (Eds.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 19-71). CRIES.
- Sanahuja, J. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 44, 29-75. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/007-sanahuja.pdf>
- Sanahuja, J. (2019a). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.3>
- Sanahuja, J. (2019b). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (Ed.), *Ascenso del nacionalismo y autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019* (pp. 107-126). CEIPAZ. https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/04/06_JSANAHUJA.pdf

Schonberg, K. (2009). *Constructing 21st Century U.S. Policy, Identity, Ideology, and América's World Role in a New Era*. Palgrave MacMillan.

Semana (24 de mayo de 2019). "La paz en Colombia puede estar desintegrándose": *The New York Times*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/the-new-york-times-dice-que-duque-y-sus-aliados-saboteraron-el-progreso-del-acuerdo-de-paz/616703>

Semana (2 de febrero de 2020). *La diplomacia del absurdo*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-diplomacia-del-absurdo-el-caso-de-aida-merlano-capturada-en-venezuela/650365>

Semana (28 de febrero de 2020). *Los detalles desconocidos de la guerra fría del Gobierno Duque con la ONU*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/pulso-del-gobierno-duque-con-la-onu-en-colombia-que-esta-pasando/654328>

Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. CRIES e Icaria.

Stråth, B. (2013). Ideology and Conceptual History. En M. Freeden, L. Sargent y M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 17-37). Oxford University Press.

Velosa, E. (2012). Las ideas en las relaciones Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 51-71). Editorial Javeriana.

Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370. <https://doi.org/10.1017/S002081830002751X>

Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396. <https://doi.org/10.2307/2944711>

Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81. <https://doi.org/10.2307/2539217>

Wendt, A. (1996). Identity and Structural Change in International Politics. En Y. Lapip y F. Kratochwil (Eds.), *In The Return of Culture and Identity in IR Theory* (pp. 47-64). Lynne Rienner.

Wendt, A. (1998). On constitution and causation in International Relations. *Review of International Studies*, 24(5), 101-118. <https://doi.org/10.1017/S0260210598001028>

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

6

Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo*

► Introducción

La tarea de analizar la política exterior de un Estado no debe tomarse a la ligera. Son muchos los factores que pueden dejar la trayectoria inconclusa o que, si se termina, no arroje los resultados esperados. Parte de esta dificultad recae en la escogencia de un referente analítico que pueda dar cuenta de la complejidad del objeto de estudio.

El análisis de la política exterior, que busca encontrar explicaciones al comportamiento de los Estados en el sistema internacional, ha tenido un desarrollo específico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales en el cual han participado diferentes generaciones de académicos a lo largo de más de seis décadas (Hudson, 2007)¹. Cada una de las generaciones que componen esta historia ha tenido sus propias características, desde los problemas que abordan hasta la epistemología y la metodología, que enmarcan y les dan coherencia a sus conclusiones.

La clave de estos diversos esfuerzos es lograr entender la forma en que los Estados reaccionan a los estímulos que provienen del sistema internacional o de su propio interior, entendiendo que los procesos que ocurren para dar cuenta de ellos son tan complejos como cualquier otra empresa

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

¹ Lo anterior no excluye que antes de la década de los cincuenta hubiera documentos que se ocupan de esta materia, los cuales vieron la luz en el periodo de entreguerras. Ver, por ejemplo, Friedrich, C. J. (1938).

constituida por individuos con motivaciones, ideas e intereses, que cuentan con restricciones institucionales, internas y externas, y que, además, forman parte de colectivos que trascienden su propia condición. Por ello, las respuestas se desprenden de centrar la atención en distintos tipos de variables: individuales, domésticas e internacionales o estructurales².

Esta dificultad es la que atrae la atención de las siguientes páginas; máxime cuando el debate sobre el comportamiento internacional de Colombia, que ha estado centrado en su mayoría en posturas políticas e ideológicas completamente válidas, debe complementarse con discusiones teóricas sobre todo el proceso que lleva a una acción particular del país en el sistema internacional.

En este sentido, es conveniente iniciar por una definición básica de política exterior. Si bien hay consenso sobre la existencia de este fenómeno, no ha sido fácil encontrarlo en términos de su caracterización. Una definición inicial que permita su problematización asume que la política exterior es “la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en relaciones internacionales” (Hill, 2003, p. 3). La identificación de cada una de las partes que componen esta definición da luces para entender cuál es la realidad que este libro quiere abordar. En primera instancia, las relaciones oficiales externas permiten separar aquellas actividades propias de la política exterior de otras muchas que recaen en la esfera de las relaciones internacionales. El actor independiente, por su parte, hace referencia a una entidad política separada y diferente de otras. Esto continúa siendo válido a pesar de los procesos globalizadores, en tanto las fronteras siguen estando en su lugar y principios como el de la soberanía siguen siendo argumentados por estas unidades para defender o adelantar sus intereses en el ámbito internacional.

Esta definición concisa debe ser alimentada por otras versiones en tanto que excluye ciertas dinámicas y lógicas que complican aún más esta materia pero que le dan un mayor peso hacia la comprensión de esta realidad. El tratamiento que le dan Gyngell y Wesley (2003) es, en oposición a la planteada arriba, mucho más comprehensivo e intrincado.

² Rosenau (1966) provee una caracterización de cinco tipos de variables: idiosincrásicas, de rol, gubernamentales, societales y sistémicas. Sin embargo, de acuerdo con Hill (2003), en la literatura actual, se han resumido en tres grandes categorías: individuales, domésticas e internacionales.

En primera instancia, los autores plantean ciertas condiciones que tuvieron en cuenta para su definición: las acciones válidas como política exterior son las que hacen, de manera exclusiva, los gobiernos, burócratas o representantes acreditados en representación del Estado; en tanto política pública, la política exterior no se puede definir de acuerdo a una temática específica, sino en términos situacionales; y como política, abarca todo un proceso que incluye, por supuesto, las acciones, pero también la formulación y su evaluación (Gyngell y Wesley, 2003).

Con base en estas premisas, la definición de política exterior que proponen es la siguiente:

Política Exterior se refiere al manejo de alteraciones en un rango de espacios de la política que se pueden generar, bien sea, de fuentes externas al país o pueden ser atendidas en lugares externos al país. Existen tres conjuntos distintos de espacios de la política [...] El primero es el portafolio de la sola burocracia de política exterior y que está interesada en los intereses del Estado como un miembro del sistema internacional [...] El segundo espacio está definido por las necesidades reales de la sociedad, cuando son afectadas por eventos fuera de sus fronteras [...] El tercer espacio surge de los intereses políticos del gobierno en el poder (Gyngell y Wesley, 2003, p. 23, énfasis en el original).

No se trata, de ningún modo, de construir una definición que, de una vez por todas, zanje las diferencias que se pueden encontrar en las propuestas anteriores. Sí lo es buscar una caracterización que permita abordar la política exterior colombiana de una manera comprehensiva. Por esta razón, los elementos con los que se trabajará son una combinación de ambas perspectivas con algunos adicionales:

- La política exterior abarca todas las acciones del Estado frente a otros actores internacionales o frente al sistema internacional en su conjunto³. En otras palabras, debe ser dirigida hacia fuera de sus fronteras, aunque su implementación puede hacerse en su interior.

³ Por sistema internacional en su conjunto se entiende el orden de cosas derivado de la construcción de estructuras a partir de normas compartidas. Caben en esto el funcionamiento de la economía internacional, los derechos humanos, la soberanía, el tema nuclear, el medio ambiente, el crimen organizado internacional, entre otros muchos fenómenos y temas que construyen el sistema internacional actual.

- Por acciones, se entenderán las decisiones y las no decisiones y todo su proceso, desde la percepción de una situación que necesita ser atendida y su interpretación hasta la inacción por diferentes razones; una acción puntual frente a un caso particular o la construcción de principios generales que orientarán la forma de relacionarse con el exterior.
- La política exterior obedece a intereses estatales, societales o gubernamentales o a cualquier combinación de esta tipología. El “interés nacional”, como lente objetivo y explicativo no existe, dado que la política exterior puede cambiar, aunque las condiciones internacionales o las capacidades estatales permanezcan relativamente estables. En otras palabras, “el ‘interés nacional’ no está dado de manera objetiva, por ejemplo, y debe ser interpretado a través del prisma de las ideas” (Houghton, 2007, p. 29).
- En tanto estatal, los únicos que pueden incidir de manera plena en todo el proceso son el gobierno, los agentes del Estado que tengan responsabilidades definidas por la constitución y las leyes en esta materia y aquellos individuos que sean acreditados para este fin. No se excluye la participación de otros actores en instancias concretas, pero lo hacen, en su mayoría, a manera de influencia más que de decisión⁴ o pueden participar en la implementación de la política.
- A pesar de que puede aceptarse una versión de racionalidad limitada para los actores –parafraseando a Simon (1985), Walker y Schafer afirman que “el tomador de decisión es *conducido* por su sistema de creencias en la identificación de las opciones, cálculos de fines y medios y de escogencia de la decisión” (2006, p. 6, énfasis en el original)–, se parte de la premisa de que el proceso no es racional. Esto es, que la política exterior, en tanto política pública, no está exenta de lo político que la enmarca.
- Por último, se toman elementos del modelo que plantea Carlsnaes (1992) en torno al debate de agente-estructura en política exterior:

Pero en contra de la naturaleza esencialmente estática de este marco [un marco de análisis que plantea el autor para la política exterior al inicio del artículo], que implica una concepción de los factores estructurales actuando solamente como *constreñimientos* sobre los actores, tenemos acá una concepción analítica que incorpora una

⁴ Para clarificar esto, en materia de toma de decisión, se toma como referencia el concepto de unidad última de decisión (Hermann, 2001) al cual se acudirá más adelante.

comprensión de las grandes propiedades sistémicas de las *acciones* de política exterior, que incluye la autonomía explicativa de dichas estructuras como por ejemplo su naturaleza causal (Carlsnaes, 1992, p. 264, énfasis en el original).

En otras palabras, los agentes y las estructuras juegan un papel de mutua construcción. Mediante sus acciones, que en sí mismas tienen un carácter discursivo, crean y recrean las estructuras, que a su vez los constituyen. Por ello, cualquier política exterior puede ser explicada, ya no desde las orillas opuestas que supone el debate, sino desde el juego dinámico que presume una relación que se entreteje entre las partes y el todo a través del tiempo. En este sentido, una política exterior no solo es el resultado de una decisión por parte de los actores que se mueven entre instituciones que los limitan, sino que las propias acciones las crean y que, a su vez, los definen. Así las cosas, “los agentes encuentran a las estructuras sociales a través de la actividad sostenida del logro de la auto-identificación a través de la política exterior” (Steele, 2008, p. 29). La política exterior, entonces, es la manera de recrearse y encontrarse en las mismas estructuras. Debido a esto, el análisis de política exterior “se fija en la interfaz entre las instituciones, agentes y reglas con el objetivo de mostrar cómo estos conducen a unas escogencias de política exterior hechas por los agentes colectivos conocidos como Estados” (Smith, 2001, p. 53).

El carácter dinámico que tiene la conjunción de estos elementos permite diferenciar una política exterior de Estado y una de gobierno, además de aceptar los cambios que pueden ocurrir en su direccionamiento. Incluye, también, la participación de diferentes actores en distintas etapas del proceso, por lo que la aparente contradicción entre el carácter presidencialista y la fragmentación de la política exterior colombiana se ve superada. Por último, logra ampliar el espectro para que pueda ser analizada desde diferentes perspectivas y ángulos sin perder en la unidad de materia y coherencia.

Los actores

Un paso a seguir es identificar a los actores que participan en el proceso de elaboración de la política exterior. Como se explicó arriba, pueden hacer parte del Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial (en algunos casos), la sociedad civil, los medios de comunicación, actores *ad hoc* e, incluso, actores internacionales

cuando sean sistemas políticos penetrados⁵. Sin embargo, en primera instancia, es indispensable argumentar que unos de esos actores priman sobre los demás en la medida en que tienen la capacidad de decidir la orientación o el curso de acción del Estado en el sistema internacional.

En este sentido, el concepto de unidad última de decisión permite aclarar este panorama. Estas unidades están compuestas por actores que “tienen la capacidad de comprometer los recursos del gobierno en los asuntos internacionales y el poder de prevenir que otras entidades dentro del gobierno puedan abiertamente reversar su posición” (Hermann, 2001, p. 56). Por ello, la política exterior recae, principalmente, en la rama ejecutiva del poder público, en donde se encuentra esta unidad.

Ahora bien, la tipología que propone Hermann de estas unidades está compuesta por el líder predominante, el grupo único y la coalición de actores autónomos. El líder predominante aparece cuando una sola persona cumple con las características enunciadas arriba. Puede ser un presidente, un dictador, el secretario general de un partido en un sistema político de partido único. El grupo único es un grupo de individuos que son miembros de una sola entidad y que toman decisiones colectivamente. La coalición, por último, es también un colectivo que puede actuar en nombre del gobierno solo cuando sus integrantes están reunidos, pero individualmente ellos no tienen el poder suficiente para obligar a los demás (2001).

Aunque la autora afirma que son mutuamente exclusivas y exhaustivas (2001), esto no quiere decir que en todas las decisiones al interior de un Estado la unidad actuante sea siempre la misma. Perfectamente puede suceder que, para decisiones en tiempos de crisis, aparezca el líder predominante y, en otras ocasiones mucho más rutinarias, las decisiones sean tomadas por un grupo único. Esto es más claro si se presupone que, por ejemplo, un presidente tiene que atender, al mismo tiempo, situaciones de orden nacional y otras de orden internacional. En algunos casos primarán las necesidades estrictamente locales y, en otros, los asuntos internacionales.

Con base en esta identificación de actores que pueden tomar las decisiones en política exterior, el segundo paso en la construcción de un marco de análisis que permita reconocer su impacto es determinar la manera en que definen los cursos de acción. Si bien las tres categorías siguen lógicas distintas en la medida

⁵ Un sistema político penetrado es aquel en el que participan en la toma de decisiones actores no nacionales –actores que pertenecen a otra unidad política– pero que tienen la legitimidad y la autoridad para estar en esas posiciones de poder. Ver Rosenau (1966).

en que cada una de ellas genera procesos que siguen cursos alternativos en cuanto a la toma de decisiones, para el caso colombiano las dos primeras, el líder predominante y el grupo único, son las más prominentes, aunque la coalición de actores autónomos puede aparecer, en casos, por ejemplo, de comercio internacional. Esto se debe, como lo han señalado ya autores en el pasado, a que los rasgos que identifican a la política exterior colombiana son su carácter presidencialista y su fragmentación⁶.

El marcado presidencialismo en temas de política exterior que hoy se presenta se debe, principalmente, a arreglos institucionales derivados de la Constitución de 1991⁷, en donde se establece que el encargado de dirigir las relaciones exteriores del país es el presidente de la república y en donde las demás entidades del Estado tienen un rol marginal⁸. Esto ha hecho, por ejemplo, que el manejo que se le ha dado al servicio exterior sea completamente discrecional (Tickner, Pardo y Beltrán, 2006).

La fragmentación, y en algunos casos la descentralización, se refiere a la manera aislada, separada, o no cohesionada con la que en ocasiones se toman decisiones a lo largo de espacios de política distintos (Russell, 1990). Es decir, en diversas materias, el diseño organizacional que tiene la política exterior del país carece de elementos unificadores o, al menos, coordinadores, que permitan impedir que las voces y acciones al exterior conlleven mensajes contradictorios⁹.

De acuerdo a los elementos esbozados arriba, la primera premisa fundamental que se deriva es que se debe acudir a un nivel individual de análisis, en tanto que este nivel:

Trata de desentrañar los efectos que los líderes pueden tener en la elaboración de la política exterior. Al centrarse en los propios hacedores de política, esta perspectiva teórica muestra cómo los individuos deciden perseguir una política en particular, por qué construyen las alternativas de política en la manera en que lo hacen y cómo influyen en el proceso de formulación de la política exterior (Park, 2005, p. 233).

⁶ Ver, por ejemplo, la caracterización que hacen Ardila, Cardona y Tickner (2002).

⁷ Por supuesto, también se deriva de una tradición y cultura política que ha venido construyendo el país. Sin embargo, su análisis excede el propósito de este capítulo.

⁸ Véanse, por ejemplo, las prohibiciones que tiene el Congreso en esta materia en el artículo 136 (2) de la Constitución Política de 1991.

⁹ El concepto de “diplomacia del micrófono”, utilizado en ocasiones para explicar las relaciones con Venezuela en los últimos años, es un ejemplo de esta fragmentación. Ver Ramírez y Hernández (2003).

► Las ideas y los roles

Rosati se pregunta “qué impacto tienen las creencias de los hacedores de política en la elaboración y práctica de la política exterior” (1995, p. 49). Sin embargo, antes de responder esta importante pregunta, ante la que el autor hace un recorrido por las diferentes aproximaciones al nivel individual desde el cognitivismo, es importante señalar que las ideas importan en este proceso¹⁰.

Las ideas son “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993, p. 3) y pertenecen, de acuerdo a estos autores, a tres categorías: cosmovisiones, normativas y causales. Las primeras son las más generales, pero a su vez, las que subyacen a las otras dos, en cuanto proveen un entendimiento general del estado de cosas en el mundo. Su fortaleza radica en que se recrean a través de la cultura. La segunda categoría, referida a las creencias normativas, establece que están basadas en los principios y “especifican los criterios para distinguir el bien del mal, lo justo de lo injusto” (p. 9). Las creencias causales, por su parte, establecen, como su nombre lo indica, relaciones de causalidad y, por ende, “proveen guías para los individuos sobre cómo alcanzar sus objetivos” (p. 10).

Por ello, Goldstein y Keohane (2003) señalan que estas ideas actúan en el proceso de política exterior porque les sirven a los individuos como hojas de ruta, pueden contribuir a resultados en situaciones en que existe ausencia de un equilibrio único y aquellas que se encuentran en el corazón de las instituciones perfilan las opciones de políticas cuando no hay espacios para la innovación. En este sentido, las diferentes formas de creencias permiten explicar una política exterior bien sea porque le informan al tomador de decisión qué puede hacer, qué esperar de los otros actores internacionales y cuál alternativa puede llevar a un resultado esperado y porque le establecen límites aceptables de comportamiento en el marco de las sociedades internacional y doméstica.

Ahora bien, de acuerdo a Holsti, las concepciones del rol nacional deben incluir “las *propias definiciones* de los tomadores de decisión de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y a las funciones, si acaso existen, que su Estado debe cumplir de for-

¹⁰ Que las ideas importan está por fuera de cualquier discusión, salvo para los materialistas en extremo. Para ver diferentes maneras en que son pieza clave para entender cualquier proceso político, remitirse a la parte IV de Goodin y Tilly (2006).

ma regular en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado" (1970, pp. 245-246, énfasis propio). Esto quiere decir que las ideas están presentes en las definiciones de los roles que pertenecen a una comunidad política diferenciada.

En una primera instancia, el rol puede ser definido como "las expectativas actitudinales y conductuales que tienen aquellos que se relacionan con el que lo posee y las expectativas que éste tiene de sí mismo" (Rosenau, 1990, p. 220). Para Wendt (2003), por su parte, el rol es un tipo de identidad que se caracteriza porque "existe únicamente en relación con los Otros" (p. 227, énfasis en el original). Sin embargo, expectativas y conductas son analíticamente distintas. En el primer caso, el rol se origina por ideas que tienen tanto el actor como los otros de éste. El segundo caso se refiere a las decisiones y acciones que se llevan a cabo para cumplir con esas expectativas. Por ello, los actores buscan "comportarse consistentemente con roles específicos con los que se identifican" (Chafetz, 1996/1997, p. 663). En última instancia, la teoría del rol "enfatisa en la interacción entre la *prescripción del rol* del alter y el *desempeño del rol* del ocupante de una posición (ego)" (Holsti, 1970, p. 239, énfasis en el original).

El rol, entonces, en un sentido amplio, es relacional. Tanto el que lo desempeña como los que lo rodean, lo constituyen. Un profesor sin estudiantes, un hegemon sin subordinados, son identidades que no logran convertirse en realidades. Es decir, "los roles son intersubjetivos, y son, por ende, compartidos en sociedad como un todo" (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 7). Para el caso de los Estados, los roles como "neutral", "aliado", "enemigo", son compartidos en un ambiente social: la sociedad internacional.

Sin embargo, antes de que los Estados "salgan" al sistema internacional ya existe, al menos, una expectativa sobre su comportamiento: la concepción del rol. En palabras de Holsti, es "la propia concepción del 'ego' de su posición y sus funciones y la conducta apropiada para ellas" (1970, p. 239). Esto se debe a que los "los roles específicos que los Estados desarrollan dependen de tres condiciones: factores materiales, interpretaciones de la realidad y situaciones sociales específicas" (Chafetz, 1996/1997, p. 664). Los factores materiales hacen referencia a aquellos atributos domésticos que le dan una cierta visión a los Estados en términos de quiénes son y cómo deben proceder en la arena internacional. La interpretación de la realidad permite moldear ciertos elementos de orden social, como su historia, su cultura y las presiones que reciben tanto desde el ámbito doméstico como del internacional. Por último, como los Estados pueden tener, al igual que los individuos,

múltiples roles, qué rol primará en su interacción internacional dependerá del contexto particular en el que se desenvuelva. Como se puede ver, solo este último tiene una connotación meramente relacional, mientras que los dos primeros factores combinan la intersubjetividad con el desarrollo de roles previos a esa interacción.

Precisamente en este punto, las unidades últimas de decisión empiezan a cobrar importancia. Esto se debe a que “los líderes nacionales y la elite de política exterior son jugadores importantes en el proceso de formulación de la política. Ellos determinan el tipo de roles que el país perseguirá y se comportará de acuerdo a los roles que ellos identifican” (Grossman, 2005, p. 336). En este sentido, las ideas que tienen los tomadores de decisión funcionan como elementos explicativos de la conducta internacional de los Estados. Si bien no se excluyen otro tipo de variables, sí se resalta que la concepción del rol nacional enmarca las alternativas disponibles frente a la interpretación de unos estímulos que obligan a que el Estado inicie el proceso de elaboración de política exterior.

Un último elemento que vale la pena resaltar es que el concepto de código operacional se ha utilizado con frecuencia para abordar el problema de los sistemas de creencias de los líderes (Walker, Schafer y Young, 1999; Rosenberg, 1986; Schafer y Walker, 2006; Holsti, 2006). El código operacional asume una consistencia cognitiva, esto es que las creencias son coherentes y están interconectadas. Estas creencias pueden dividirse en filosóficas e instrumentales. Las creencias filosóficas “se refieren a las presunciones y premisas sobre la naturaleza fundamental de la política, el conflicto político y los oponentes”, mientras que las instrumentales recaen sobre “la estrategia y la táctica que involucra la acción política, el tomar riesgos, el tiempo y los medios para conseguir los intereses propios” (Rosati, 1995, p. 56). Sin duda, el código operacional permite darle un lugar específico al papel de las ideas en política exterior, tal como lo afirman Goldstein y Keohane (1993), no obstante, en este marco de análisis se rechaza la consistencia *per se*, en tanto que los actores pueden cambiar –y por ende lo podría hacer el rol nacional–, o aunque los actores permanezcan en el tiempo, la interpretación de la realidad puede cambiar debido a situaciones críticas, internas o externas (cambios percibidos en la situación doméstica o internacional).

En términos de estabilidad o cambio de las políticas es conveniente remitirse al rol nacional como un régimen de decisión substantivo. Este régimen está compuesto por “un conjunto de reglas para la acción que tienen como base el consenso y que limitan el rango de opciones permitidas al Estado en

su conducta exterior” (Kegley, 1987, citado en Grossman, 2005, p. 337). Más allá del consenso que se puede generar en los tomadores de decisiones, los roles nacionales que un Estado puede desempeñar se configuran como unas fronteras de la política (Golob, 2003) cuando se convierten en parte de la cultura política nacional (Holsti, 1970). Estas fronteras son “barreras levantadas por ideas sagradas e históricamente sostenidas de la soberanía, la seguridad y la *identidad nacional* que hacen que ciertas opciones no estén disponibles como opciones ‘normales’ de política” (Golob, 2003, p. 361, énfasis añadido). Debido a esto, les es más difícil a los líderes lograr cambios significativos en la concepción del rol nacional y, por ende, en la política exterior.

Sin embargo, los cambios ocurren. El consenso en las elites puede romperse cuando se integran otros actores o se cambian las reglas institucionales. En los Estados con una estructura institucional débil, el papel del líder predominará y podrá, en tanto tenga el poder suficiente, cambiar la orientación internacional del Estado que encabeza. De otro lado, esta frontera puede ampliarse o moverse para incluir nuevas opciones de política. Esto se debe, principalmente, a que alguna coyuntura crítica puede iniciar un proceso en el cual los defensores de una nueva política entren a la arena y, mediante los mismos procesos que mantuvieron intacta la frontera, la cambien (Golob, 2003).

Una salvedad es importante. Para los propósitos de este libro, no se ahondará en los procesos cognitivos de los tomadores de decisión. Más bien, la hipótesis que se sugiere es que los roles nacionales y su concepción parten del papel definitivo que tienen las ideas de aquellos que pueden comprometer los recursos del Estado en política exterior y que, a su vez, los roles tienen un impacto significativo en la política exterior. La metodología apropiada para probar esto sigue la lógica del procedimiento de congruencia (Rosati, 1995). Si se ajusta a Goldstein y Keohane (1993), el objetivo central es establecer el grado de covariación entre las ideas y los resultados. La política exterior debe materializar un conjunto de ideas que conforman el rol nacional. Las fuerzas estructurales, si están presentes, deben poderse insertar en la lógica de la acción y recreación que de ellas hacen los mismos agentes.

► Las organizaciones, las instituciones y las ideas

Si se trata de examinar la conducta de Colombia en el escenario internacional es indispensable buscar respuestas no solo en el papel de los líderes o tomadores de decisiones, como se explicitó arriba, sino que es necesario

incluir una serie de variables internas que den un panorama mucho más comprehensivo. En este sentido, se propone conjugar el papel de las ideas con las configuraciones institucionales domésticas, más si se piensa que los líderes o tomadores de decisión se mueven en ambientes institucionales que los constriñen o que les permiten influenciar de manera directa la política exterior (Checkel, 1993). Cabe recordar la visión de Checkel sobre la relación agente-estructura: es limitada, en tanto las estructuras tienen un papel constitutivo de los actores y viceversa. Sin embargo, sí muestra que los argumentos expresados sobre el papel de los líderes deben tener un contexto institucional.

Otro argumento que resalta la importancia del ambiente doméstico es el planteado por Putnam (1988). Acá, los líderes son vistos jugando un “juego de dos niveles”, en donde, de manera casi simultánea, deben alinear los intereses de la mesa de negociación internacional con aquellos que emanan de los apoyos o rechazos que tienen diversos actores políticos en la mesa nacional.

En adición, Cantir y Kaarbo (2012) plantean en su artículo que la concepción del rol nacional no es un concepto estático y que, a pesar de lo “nacional”, al interior del Estado pueden existir alternativas distintas sobre qué se debe hacer en el sistema internacional, cuál es la posición que se debe ocupar en un ambiente estratificado como la sociedad internacional y cuál es la conducta apropiada a partir de una interpretación particular de los fenómenos internos y externos. Dentro de las salidas que proponen se encuentra el análisis conjunto de la concepción del rol nacional y de la política burocrática. Esta política burocrática se desprende de los modelos 2 y 3 planteados por Allison (1988), en donde se establece la importancia, respectivamente, de las organizaciones y del juego político interno en la conducta internacional del Estado.

Esta manera de aproximarse al vínculo estrecho entre las ideas y las organizaciones ya la planteaba Drezner cuando aseguraba que “la habilidad de las burocracias para usar la cultura organizacional como un medio para propagar las ideas es crucial para determinar los resultados” (2000, p. 734). En otras palabras, la burocracia de política exterior se apoya en el diseño organizacional para adelantar sus intereses. Pero, como la burocracia involucrada en política exterior¹¹ no es homogénea, la tarea de concebir ese rol

¹¹ Para el caso colombiano, a manera de ejemplo y sin ser exhaustivo, se podría enumerar al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Defensa, a la Presidencia con sus diversas agencias y al Departamento Nacional de Planeación, para ilustrar este punto en tanto cada una de dichas organizaciones interviene en el proceso de elaboración de la política exterior.

nacional puede ser aún más compleja. Esto se debe a que las diferencias aunque “pueden derivarse de las diferentes misiones organizacionales y de los incentivos personales y políticos, pueden también estar enraizadas en diferentes cosmovisiones que pueden incluir diferentes concepciones en el rol nacional” (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 16).

De ahí la importancia de su estudio. En especial si se sigue a Hudson y Vore (1995) cuando afirman, en plena concordancia con los elementos que definen la política exterior expuestos arriba, que la investigación en este tema muestra “cómo la elaboración ‘racional’ de la política exterior puede ser invalidada por las entidades políticas a través de las cuales los tomadores de decisión deben trabajar” (1995, p. 217). Incluso el servicio exterior y las delegaciones pueden ser tanto un instrumento de la política exterior como un creador de objetivos de esa misma política. Por ello, son “una institución constitutiva de los intereses nacionales” (Udovič, 2011, p. 38).

Un punto inicial es diferenciar las instituciones de las organizaciones. Las primeras son “restricciones humanamente inventadas para estructurar la interacción humana” (Mantzavinos, North y Shariq, 2004, p. 77). Las instituciones, entonces, se convierten en patrones de conducta esperada por los miembros de la sociedad que las construye. En otras palabras, van de la mano de esos regímenes de decisión substantivos, en tanto generan esas expectativas de comportamiento en situaciones regulares. Desde la perspectiva ideacional, las instituciones conforman parte de ese sistema de creencias compartido en lo que respecta a actuaciones por parte de los otros miembros, como del individuo mismo.

Estas instituciones tienen un gran poder en la adecuación de las conductas de los individuos porque tienen un carácter formal y otro informal. El primero hace referencia a las reglas formales que se establecen al interior de esa sociedad. La Constitución Política y las leyes que la desarrollan, en materia de política exterior, son consideradas como instituciones en este texto. El segundo, el carácter informal, alude a las normas morales y las convenciones sociales. Ellas se encuentran insertas en la cultura social y, aunque no están codificadas, pueden ser más fuertes que las formales en grupos pequeños porque generan conductas desde el propio individuo que las ha internalizado y no necesita de un tercero para que las sancione.

De otro lado, si “las instituciones son las reglas del juego [...], las organizaciones son los jugadores” (Mantzavinos, North y Shariq, 2004, p. 77). Estas organizaciones son grupos de individuos que se reúnen con el fin de lograr

algún objetivo en común. Al interior de estas organizaciones, los individuos aprenden de manera colectiva y, al desarrollar sus actividades, encuentran la forma de resolver problemas –instituciones– que pueden surgir desde el interior como en las diversas interacciones que tienen con otras organizaciones. Los ministerios involucrados en la política exterior se configuran como típicos ejemplos de estas organizaciones.

Allison (1988) plantea en su famoso análisis sobre la “crisis de los misiles” que la política exterior obedece, en parte, a las lógicas organizacionales que han sido impuestas en forma de procedimientos operativos estandarizados (POE). Las organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, buscan la manera de evitar la incertidumbre. Para lograr dar cuenta del alto grado de incertidumbre proveniente del sistema internacional, aquellas que lidian con este tipo de fenómenos rutinizan sus respuestas. Estos manuales de operación le permiten a un diplomático o un funcionario de la burocracia canalizar la información y transmitirla, así como facilitan atender los problemas con cursos de acción que satisfagan esos requerimientos.

Sin embargo, estos procedimientos pueden volverse obsoletos o no tener una solución para un nuevo problema. En este sentido, las organizaciones no son muy buenas atendiendo crisis. No obstante, esto no excluye que aprendan y, aunque el cambio sea incremental, pueden adaptarse. Así, van ampliando sus repertorios para lograr enfrentar estas nuevas dinámicas.

Las motivaciones que guían la conducta de estas organizaciones tienen que ver con la búsqueda y el mantenimiento del prestigio y de los recursos. Por prestigio se entiende que la misión que cumplen está acorde con las responsabilidades del Estado o los espacios de política que deben atender. Los recursos, por su parte, son materiales o económicos y de personal. De acuerdo a esto, en la medida en que aparezcan fenómenos nuevos, las organizaciones entrarán en una marcada competencia para asignarse este nuevo problema. El éxito de esta empresa redundará en mantener su vigencia, de un lado, y obtener nuevos recursos, de otro. Esta competencia también resalta la visión que establece que el rol nacional no puede entenderse como único (Cantir y Kaarbo, 2012). Esto redundará en que, en ocasiones, la propia recreación de la identidad estatal dependa de la forma en que se resuelvan estos conflictos.

Ahora bien, esta visión excluye, de manera práctica, al individuo. Por ello, el modelo de política burocrática (Allison, 1988) incluye a jugadores que participan en el proceso de elaboración de la política exterior. Para este autor,

los jugadores tienen tres tipos de intereses: personales, organizacionales y nacionales. De manera simple, aquellos que intervienen en el proceso se preguntan qué pueden ganar con su participación. Sin embargo, también deben proteger los intereses de la organización que representan: *where you stand depends on where you sit*. Por último, también tienen una concepción del interés nacional; en las palabras que guían este texto, unas ideas sobre el rol que debe tener el Estado.

Las lógicas combinadas de los dos modelos permiten encontrar elementos que logran complementar el argumento central: los individuos, al interior de una organización, cuentan con instituciones que definen y orientan las conductas permitidas o válidas y, a su vez, estos modelos organizacionales e institucionales tienen un efecto directo sobre la política exterior.

Este panorama implica detenerse en la forma como las ideas tienen este impacto. Goldstein y Keohane proponen que “las ideas que se encuentran insertas en las instituciones [organizaciones] especifican políticas en la ausencia de innovación” (1993, p. 13). Las organizaciones, al ser grupos de individuos que buscan alcanzar algún objetivo, cuentan con instituciones que les permitan lograrlo. Estas instituciones les dan parámetros de conducta entre ellos y frente a otras organizaciones. Estas instituciones obtienen un grado de fortaleza al ser transmitido a nuevos integrantes de esas organizaciones y pueden sostenerse en el tiempo. Esto lo hacen a través de mecanismos de reproducción, que son de carácter organizacional e ideológico. Las mismas dinámicas y filosofía de la organización hacen que los nuevos empleados deban ajustar su propio comportamiento al esperado por sus colegas más antiguos. De otro lado, perpetúan estas instituciones a través de “retórica oficial, educación pública y, en algunos casos, propaganda” (Golob, 2003, p. 367).

Por ello, cuando las ideas son tan fuertes que existe un gran consenso entre los medios que se tienen a disposición para cumplir con ciertos fines y cuando las organizaciones en las que se desarrollan buscan evitar que otras intervengan en lo que para ellas es su área de responsabilidad, aparecen las organizaciones misioneras. Este tipo de organizaciones, con un fin misional tan arraigado, sobresalen en cualquier ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, para el caso de la política exterior, la aproximación a la naturaleza de la organización y sus instituciones es muy importante en la medida en que los otros tipos de actores políticos tienen una menor incidencia que en otros ámbitos, lo que resalta el valor de las burocracias (Drezner, 2000). Esto se ve matizado por las propias instituciones que rigen el comportamiento internacional de un Estado, en la medida que estos otros actores políticos, como las

ONG, los medios de comunicación, los mismos partidos políticos, carecerán o no de incentivos que les permitan incidir en el proceso de elaboración de la política exterior.

Así mismo, no existe una organización que pueda detentar el monopolio sobre la política exterior, en la medida en que, como se afirmó arriba, no existen temas sino espacios, y en esta medida los fenómenos que trata de dar cuenta la política exterior son transversales al accionar del propio Estado.

En este último caso, la negociación, la cooperación y la coordinación entre las distintas entidades del Estado son vitales para el funcionamiento de todo el aparato de política exterior. Sin embargo, esto no ocurre de manera espontánea ni mucho menos con facilidad. Cada una de estas entidades tiene una misión particular e interpretará tanto el problema en cuestión como el rol nacional de manera distinta. Caracterizaciones en un ministerio pueden ocasionar que otro no cumpla su misión. Incluso, pueden existir voces distintas en el escenario internacional. Por ejemplo, un imaginario de “país en vía de desarrollo” puede atraer cooperación internacional en un sector específico, pero impide que desde el punto de vista diplomático sea considerado como un líder regional. Esto se configura como un ejemplo de una política exterior fragmentada sin ningún tipo de coordinación. En este escenario, el líder predominante se desdibuja frente a la aparición de grupos únicos que tendrán la capacidad de comprometer los recursos del Estado en política exterior. Incluso, si el tema involucra aspectos que se encuentran en el corazón de diversas organizaciones y no existe una instancia con el suficiente poder para coordinarlos, la configuración de la unidad última de decisión se verá tipificada como coalición de actores autónomos.

Análisis organizacionales como los de Rivarola (2008) o de Ahn (1997) señalan esta importancia. El primero estudia el comportamiento de Itamaraty frente a la globalización y su capacidad de adaptación a partir de nuevas lógicas organizacionales. El segundo, en pleno deterioro del poder del Partido Liberal Demócrata, busca entender los procesos de negociación entre la burocracia y los partidos de la coalición en un gran tema para Japón como lo es la búsqueda de la membresía permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Lo que vincula estos estudios es, precisamente, su mirada a las dinámicas de las organizaciones y las interpretaciones del rol nacional, aunque no sean explícitos en este sentido. Sin embargo, sí demuestran el argumento principal de este apartado en la medida en que la configuración organizacional, las instituciones que permiten la permeabilidad (o no) de otros actores políticos en el proceso y sus fines misionales inciden de manera directa en la política exterior.

La lógica detrás de lo que se esboza en este aspecto se encuentra en el institucionalismo discursivo, el cual se centra, tal como lo afirma Schmidt, en:

El contenido substantivo de las ideas –incluyendo argumentos cognitivos sobre su necesidad y normativos sobre su apropiación– y en los procesos interactivos por medio de los cuales son impartidas –que consisten en una esfera ‘*coordinativa*’ en la que los actores de la política generan esas ideas y una esfera ‘*comunicativa*’ en la que estos actores presentan estas ideas al público para su deliberación (2007, p. 993, énfasis en el original).

Si bien ambas esferas son de la mayor importancia, aquella que interesa es la coordinativa en la medida en que este contexto es utilizado por los tomadores de decisión para actuar. De tal suerte que esas mismas restricciones organizacionales e institucionales moldearán las oportunidades de surgimiento de un, o unos, tipos de rol particulares en las diferentes áreas de la política exterior. Esto hace que el proceso de institucionalización sea denominado como la normalización de paradigmas políticos (Hay, 2006). Estos paradigmas, entonces, se convierten en esas interpretaciones inmediatas de la realidad internacional y nacional que permiten optar por un determinado tipo de política y no otra. Por ende, la hipótesis que se sugiere es que el diseño organizacional de la política exterior, en sí mismo, y el contexto institucional reflejan y recrean unas ideas particulares sobre el rol del Estado en el sistema internacional. El cambio de estos patrones y expectativas de conducta se derivan, precisamente, de esta configuración que trasciende una política exterior puntual.

Conclusiones

El análisis de política exterior busca dar respuesta al por qué los Estados actúan de la manera en que lo hacen. Al desagregar este fenómeno, se encuentra que las respuestas deben ser multicausales y lo deben ser en la medida en que diversas variables intervienen en este proceso, como se desprende de los elementos enunciados que lo caracterizan.

En términos de actores, en primera instancia se ha hecho énfasis en la unidad última de decisión, tipificada en líder predominante, grupo único y coalición de actores autónomos. Esto se debe a que cada uno de ellos, cuando logran configurarse como tales, tienen la capacidad de comprometer los

recursos del Estado en política exterior. En adición, por este mismo hecho, tienen la facultad de señalar el derrotero que se debe seguir frente a los múltiples fenómenos que merecen alguna respuesta por fuera de las fronteras nacionales.

Sin embargo, esta interpretación de la realidad no es objetiva, desde el punto de vista del discurso realista de las relaciones internacionales. Está mediada por las ideas que tienen este grupo de tomadores de decisión. El sistema de creencias compartido, al servir como hoja de ruta, brindar expectativas en situaciones que no presentan equilibrio o al institucionalizarse, limita y, a su vez, ofrece oportunidades en términos de las definiciones que se harán frente al sistema internacional.

En este sentido, la concepción del rol nacional es un proceso de construcción de identidad. Los líderes o los tomadores de decisión juegan un papel definitivo en este proceso, en la medida en que son ellos, con sus propias ideas, los que definirán ese rol nacional, en un proceso que es relacional tanto al exterior como al interior de sus Estados.

Las instituciones y las organizaciones, por su parte, definen el contexto en el que los tomadores de decisión se mueven. Por ello, un análisis que deje en el vacío a los individuos es limitado. Pero más que simple “escenografía”, los diseños organizacionales y las reglas de juego constituyen canales a través de los que las ideas son construidas, de un lado, y las reflejan, de otro. En este efecto espejo, las instituciones y las organizaciones crean, a su vez, las identidades que configuran los roles nacionales.

Referencias

- Ahn, C. S. (1997). Government-party coordination in Japan's foreign policy-making. *Asian Survey*, 37(4), 368-382.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. GEL.
- Ardila, M.; Cardona, D. y Tickner A. B. (2002). El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En M. Ardila, D. Cardona y A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 17-35). Fescol.

- 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, 5-24.
- Carlsnaes, W. (1992). The agency-estructure problem in foreign policy analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245-270.
- Chafetz, G. (1996/1997). The struggle for a national identity in post-soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111(4), 661-688.
- Checkel, J. (1993). Ideas, institutions, and the Gorbachev foreign policy revolution. *World Politics*, 45(2), 271-300.
- Drezner, D. W. (2000). Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. *American Journal of Political Science*, 44(4), 733-749.
- Friedrich, C. J. (1938). *Foreign Policy in the Making*. Norton.
- Goldstein, J. y Keohane, R. O. (1993). Ideas and foreign policy; an analytical framework. En J. Goldstein y R. O. Keohane (Eds.), *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions and political change* (pp. 3-30). Cornell University Press.
- Golob, S. R. (2003). Beyond the policy frontier. Canada, Mexico, and the ideological origins of NAFTA. *World Politics*, 55(3), 361-398.
- Goodin, R. E. y Tilly, C. (Eds.). (2006). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford University Press.
- Grossman, M. (2005). Role theory and foreign policy change: the transformation of Russian foreign policy in the 1990's. *International Politics*, 42, 334-351.
- Gyngell, A. y Wesley, M. (2003). *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Hay, C. (2006). Constructivist institutionalism. In R. Rhodes, S. H. Bindery B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 56-74). Oxford University Press.
- Hermann, M. G. (2001). How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.
- Holsti, O. R. (2006). *Making American Foreign Policy*. Routledge.

- Holsti, O. R. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Houghton, D. P. (2007). Reinvigorating the study of foreign policy decision making: toward a constructivist approach. *Foreign Policy Analysis*, 3, 24-45.
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis. Classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield.
- Hudson, V. M. y Vore, C. S. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-230.
- Mantzavinos, C.; North, D. C. y Shariq, S. (2004). Learning, institutions, and economic performance. *Perspectives on politics*, 2(1), 75-84.
- Park, A. (2005). Starting from scratch: the role of leadership in the foreign policymaking of the Baltic states, 1991-1999. *East European Quarterly*, 39(2), 229-264.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Ramírez, S. y Hernández, M. Á. (2003). Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes. En S. Ramírez y J. M. Cadenas (Eds.), *La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y realidades* (pp. 159-241). Grupo Académico Colombia Venezuela del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Rivarola Puntigliano, A. (2008). "Going global": an organizational study of Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1), 28-52.
- Rosati, J. (1995). A cognitive approach to the study of foreign policy. En L. Neack, J. A. Hey y H. Patrick (Eds.), *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation* (pp. 49-70). Prentice Hall.
- Rosenau, J. N. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. En R. B. Farrell (Ed.), *Approaches to comparative and international politics* (pp. 27-92). Northwestern University Press.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in world politics*. Princeton University Press.
- Rosenberg, J. P. (1986). Presidential beliefs and foreign policy decision-making: continuity and change during the Cold War era. *Political Psychology*, 7(4), 733-751.

- Russell, R. (Ed.) (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Gel.
- Schafer, M. y Walker, S. G. (2006). Democratic leaders and the democratic peace: the operational codes of Tony Blair and Bill Clinton. *International Studies Quarterly*, 50(3), 561-583.
- Schmidt, V. A. (2007). Trapped by their ideas: french elites' discourses of European integration and globalization. *Journal of European Public Policy*, 14(7), 992-1009.
- Simon, H. (1985). Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science. *American Political Science Review*, 79, 293-304.
- Smith, S. (2001). Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. En V. Kubáľkova (Ed.), *Foreign policy in a constructed world* (pp. 38-55). M.E. Sharpe.
- Steele, B. J. (2008). *Ontological security in International Relations. Self-identity and the IR state*. Routledge.
- Tickner, A.; Pardo, Ó. y Beltrán, D. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Ediciones Universidad de los Andes.
- Udovič, B. (2011). Central-European intra-Slavi diplomacy: a comparative approach. *Journal of Comparative Politics*, 4(1), 31-51.
- Walker, S. G. y Schafer, M. (2006). Belief systems as causal mechanisms in world politics: an overview of operational code analysis. En M. Schafer y S. G. Walker (Eds.), *Beliefs and leadership in world politics. Methods and applications of operational code analysis* (pp. 3-22). Palgrave Macmillan.
- Walker, S. G.; Schafer, M. y Young, M. D. (1999). Presidential operational codes and foreign policy conflicts in the post-Cold War World. *The Journal of Conflict Resolution*, 43(5), 610-625.
- Wendt, A. (2003). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.

7

Las ideas en la relación Colombia-Brasil: institucionalismo y constructivismo*

► Introducción

En un artículo que vio la luz en el justo momento en que la Guerra Fría estaba llegando a su fin y un “nuevo orden mundial” parecía estarse construyendo, Ferguson y Mansbach proponían que debía formularse una nueva aproximación teórica para entender los fenómenos internacionales. Para lograr comprender las dinámicas, los actores y los procesos que atravesaban las fronteras de las unidades políticas establecidas –los Estados– proponían que:

[Este enfoque debía] hacer énfasis en el lado subjetivo de la política mundial y balancearlo con el lado “objetivo” que por mucho ha sido el principal soporte de la academia positivista. Ser escéptico sobre la posibilidad de discernir “leyes” permanentes en la política. Evitar dicotomías entre la política “interna” y la “externa”. Ser sensible al contexto histórico. Reconocer las bases normativas/ideológicas de la teoría y la práctica, la relación recíproca entre ellas y las dificultades que esto genera en la búsqueda de “evidencia” confiable. Buscar describir y explicar la competencia por lealtades humanas de una gran variedad de (y muchas veces) superpuestas organizaciones políticas de varios tipos (1991, p. 376).

Si bien estas recomendaciones para construir una teoría comprensiva pueden generar ciertas críticas ontológicas, epistemológicas y metodológicas, también es cierto que dan algunas orientaciones sobre cómo comprender una

* Escrito por Eduardo Velosa.

realidad que se revela compleja y que se construye, precisamente, a partir de la estrecha relación entre los distintos sujetos y objetos que la componen. La idea de estas páginas, entonces, es presentar, con base en algunas de dichas proposiciones, una propuesta teórica y conceptual que permita abordar las relaciones entre Colombia y Brasil y que posibilite, a su vez, comprender las múltiples formas y dinámicas que tienen, junto con la diversidad de actores que intervienen y teniendo en cuenta unas condiciones creadas y recreadas en el marco de su propio entendimiento.

Este panorama requiere participar en algunos debates que se han dado en las últimas décadas en la disciplina. Pero más importante aún, implica reconocer que los intentos por elaborar una teoría sintética que permita, al mismo tiempo, explicar conductas individuales (política exterior) y efectos de las interacciones entre las unidades y resultados sistémicos (relaciones internacionales), demanda cierta flexibilidad en la vinculación de niveles distintos de análisis. Esta flexibilidad, por supuesto, no implica ligereza. Por el contrario, requiere un ejercicio coherente de vinculación de presupuestos y de variables que, asimismo, impidan que se caiga en categorizaciones absolutas (o absolutistas) que impidan la construcción de puentes entre los diferentes enfoques utilizados.

► **¿El bosque o los árboles? Obturando en el mismo negativo**

Kubálková plantea que la disciplina de las relaciones internacionales tuvo una escisión en la década de 1950, debido a que algunos abrieron la “caja negra” del Estado para explicar su comportamiento y otros no. Los primeros se ubicaron en lo que se conoce como el análisis de política exterior y se centraron en las características de los Estados para entender sus acciones y, por ende, sus relaciones. Los segundos, bajo el paraguas de la política internacional, se concentraron en las relaciones desde una perspectiva sistémica para entender sus características (Kubálková, 2001). Parecía, entonces, que existía un divorcio entre estos dos grupos, en la medida en que las preguntas que se hacían se ubicaban en orillas distintas.

Como extensión de este –hasta cierto punto– cisma, las discusiones se reforzaron con los argumentos del debate agente-estructura en las ciencias sociales. Las teorías dominantes de la disciplina de las relaciones internacionales,

por su propia naturaleza y sesgo, se volcaron a entender la forma en que el sistema internacional imponía comportamientos a los Estados (sus partes). Las corrientes teóricas denominadas como “neo” (neorrealismo y neoliberalismo) encontraron en la anarquía el factor causal del comportamiento de las unidades. Si se toma como analogía el billar, la diferencia estribaría en que, para los neoliberales, las formas institucionalizadas de cooperación “corrugarían la superficie o la harían lo suficientemente desigual como para permitir que las bolas se junten en las troneras” (Kubáľková, 2001, p. 32). Más allá de esto, la anarquía desempeña un papel central tanto en el andamiaje conceptual como en las explicaciones que estas dos corrientes presentan.

Por su parte, el poder de cada uno de los extremos también llegó al análisis de política exterior cuando se abordaron las particularidades de cada una de las unidades (los Estados). Por un lado, el agente o la agencia se encuentra en la propia esencia de este campo y del entendimiento de toda la disciplina:

Las relaciones internacionales (RR. II.), como un campo de estudio, también tiene su fundamento. Todo lo que ocurre entre naciones y a través de naciones está fundamentado en tomadores de decisión humanos que actúan individualmente o en grupos. En un sentido, el fundamento de las RR. II. es entonces el mismo de todas las ciencias sociales. El comprender cómo los humanos perciben y reaccionan al mundo alrededor de ellos y cómo los humanos dan forma y son formados por el mundo alrededor de ellos es central en la investigación de los científicos sociales, incluso para aquellos en RR. II. (Hudson, 2007, p. 3).

Desde esta conceptualización de las relaciones internacionales es claro que en el núcleo de las explicaciones se encuentran el ser humano y sus decisiones.

Por otro lado, caracterizaciones estructurales también se colaron en este campo de la política exterior; por ejemplo, aquellos modelos que dan cuenta del proceso organizacional o del proceso de toma de decisiones colectivo fijan su atención en los elementos estructurales que limitan la oferta de alternativas de los individuos. Sin embargo, es precisamente en este gran debate en el que los primeros puentes pueden empezar a erigirse. Alexander Wendt propuso, hace algunos años, que “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (1992). Esta afirmación tiene fuertes implicaciones en las explicaciones que se pueden dar sobre el funcionamiento del sistema internacional. Pero

antes de ahondar en su significación y en estas implicaciones, es conveniente profundizar en otros elementos que la soportan. En primera instancia, vale la pena retomar elementos del debate entre el agente y la estructura. Kubálková, de una manera muy sencilla, define el agente y la estructura así:

Un agente es, o depende de, un ser humano que es capaz de escoger y actuar con base en esta escogencia en algún ambiente social. Digo “depende de” porque los seres humanos, como agentes, pueden crear personas ficticias como el Estado y otorgarles **agencia** al autorizarlos como agentes, a actuar por ellos [...]. Las principales características de los agentes son intencionalidad y significado. En contraste, el término “estructura” sí tiene un sabor determinista [...]. La estructura social se refiere a patrones recurrentes de comportamiento social y especialmente a aquellos patrones que parecieran fijar límites a la agencia humana [...]. La estructura, ya sea como patrones observables o principios subyacentes, está separada del agente, pero permanece motivando la acción social (2001, p. 22).

La agencia implica acción y, como tal, se convierte en el punto de partida de las explicaciones que se pueden dar sobre los resultados de las interacciones de diferentes agentes. Aunado a ello está la posibilidad de considerar al propio Estado como un agente, en la medida en que, como organización política, actúa en representación de seres humanos que lo han configurado como tal. Esto funciona tanto como para sistemas políticos democráticos como para aquellos que presentan características autoritarias o, incluso, dictatoriales o totalitarias, en tanto las personas investidas con cierta legalidad y legitimidad pueden tomar decisiones y actuar con base en ellas al representar a esa misma organización.

Esta definición de agente y agencia permite también abrir la “caja negra” del Estado y ver lo que ocurre en su interior. ¿Qué individuos se convierten en actores políticos?, ¿cómo se invisten de esta autoridad?, ¿en qué condiciones toman estas decisiones?, son interrogantes que desde esta definición se pueden estudiar. En otras palabras, nos acerca a las preguntas que han sido abordadas desde el análisis de la política exterior.

Ahora bien, la definición que se presenta de estructura, dada su orientación ontológica, es limitada, aunque se convierte en un buen punto de partida. Más allá del carácter determinista que invoca, el elemento que vale la pena destacar es que la estructura siempre está en relación con el agente –al

menos desde esta perspectiva-, gracias a la motivación de la acción social. El hecho de que la estructura “sostenga” una relación con el agente implica que “esta dimensión estructural no pueda ser más concebida como algo paramétricamente dado en la forma de constreñimientos a la acción” (Carlsnaes, 1992, p. 260). Esto es porque, en el marco de una relación, las partes se logran modificar entre ellas. Para Carlsnaes (1992), esta relación tiene un efecto codeterminante.

Desde el concepto de relación, más que límites a la acción social, la estructura, o el ambiente, tiene efectos en los actores. Estos efectos pueden darse en el comportamiento, en las propiedades o en la existencia misma de los actores (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 1996). Por comportamiento se entiende la escogencia de los medios y la acción misma. Así, la estructura les proporciona a los agentes una gama de alternativas viables para conseguir lo que están buscando. Hasta acá llega la definición de Kubáľková. Sin embargo, la estructura también afecta a las propiedades de los actores. Esto es, a las identidades, los intereses y las capacidades (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 1996). Para que estas propiedades tengan algún sentido, deben enmarcarse en una estructura ya establecida. Desde el ángulo opuesto, la estructura permite la generación de unas identidades, intereses y capacidades particulares. Si la estructura cambia, las propiedades dejan de tener un significado vital para los actores. Por último, los actores cobran vida en el marco de una estructura determinada. Si cambia esto, otro tipo de actores nacerían.

Ahora bien, en el sentido contrario de la relación, ya no estructura-agente sino agente-estructura, los agentes tienen la capacidad de producir y reproducir estructuras; por ejemplo, la idea de que el sistema internacional es en realidad una sociedad de Estados (Bull, 1977) se construye a partir de la noción de que los Estados crean unas reglas y que cada nuevo miembro debe adherirse a ellas. Con algún grado de consonancia, los regímenes internacionales (Krasner, 1983) pueden entenderse como mecanismos impuestos por los mismos Estados para regular cierto tipo de conductas. De esta forma, la construcción de estas estructuras parte de las propias acciones de los Estados.

Sin embargo, si la agencia implica intencionalidad y los agentes son los que producen las estructuras, surgiría un gran problema al tratar de explicar aquellas reglas que no son concebidas, de manera directa, por ellos. Las estructuras sociales no deben pensarse solo en términos materiales –es decir, a partir de actos concretos, como acuerdos, tratados o declaraciones–.

Las estructuras también tienen un carácter de ideas. Como tales, nacen como resultado de las interacciones entre los diversos agentes, sin que necesariamente haya un acuerdo tácito sobre ellas. En últimas, la realidad internacional es producto de las mismas relaciones entre los agentes, y entre ellos y las diversas estructuras, domésticas e internacionales, en las que están inmersos. Con base en este panorama, surge la forma para dar cuenta de las relaciones entre los diferentes actores políticos en el sistema internacional: los árboles conforman el bosque y el bosque no lo sería de no haber árboles.

Para abordar este tema, Wendt propone que “la estructura de cualquier sistema social deberá contener tres elementos: condiciones materiales, intereses e ideas” (1999, p. 139). (nótese que son los mismos conceptos que se explicaron arriba sobre las propiedades de los actores, sobre esto se volverá más adelante). Cada uno de estos elementos, por sí solo, no tiene un gran carácter explicativo, pero sí lo tienen cuando se relacionan unos con otros. En esta medida, es preciso tener siempre presente que, al estar relacionados, se afectan mutuamente. Además, no existe hoy un único sistema social y en tanto esto continúe, las diferentes estructuras, con sus elementos, también se relacionan, es decir, se afectan entre sí, aunque se puedan separar en el análisis.

De acuerdo con esto, en términos de análisis, Wendt propone tres niveles –deja de lado uno, del cual se hablará más adelante–: la unidad, la microestructura y la macroestructura (1999). Esta última la entiende como “las estructuras de múltiples resultados viables” (1999, p. 143). Este concepto se enfoca en los resultados que no dependen de las decisiones individuales de los agentes; es decir, tienen una naturaleza netamente sistémica. Este nivel de análisis es el que, desde el punto de vista de las teorías de relaciones internacionales, centra su atención en el sistema internacional y, a partir de allí, establece las relaciones de causalidad.

Sin embargo, esta causalidad no se debe entender con el significado de que las estructuras sistémicas causan la agencia. La macroestructura y los agentes sostienen una relación constitutiva. En este sentido, múltiples y variadas relaciones entre los actores pueden generar una misma macroestructura. De ahí que la configuración del sistema internacional no sea producto de una decisión particular e individual de los Estados, pero sí sea el efecto de las acciones de todo el universo de Estados: “las macroestructuras son tanto no reducibles a, y sin embargo algo dependientes para su existencia de las microestructuras” (Wendt, 1999, pp. 155-156).

Por ello, para este autor existe un segundo nivel de análisis, denominado microestructura. En este nivel la perspectiva dominante es la de la agencia, pero se destaca, de acuerdo con las propias palabras de Wendt, el enfoque en las interacciones de las unidades. Por ello, la microestructura “explica no solo las escogencias de un individuo sino los resultados generales de la interacción, que tienen una dimensión inherentemente sistémica” (Wendt, 1999, p. 149). Dado este carácter estructural, pero a partir de las interacciones, las explicaciones sobrepasan una mirada aislada de los actores y se centran en los ambientes de relacionamiento entre ellos.

Por último, el tercer nivel, que este mismo autor denomina como propio de los Estados autistas (Wendt, 1999) se refiere al de la unidad. Este se centra en la estructura propia de cada uno de los Estados y permite, de manera individual, explicar las decisiones a partir de sus propias configuraciones. Estas son: la identidad, los intereses y las capacidades. De ahí que sus propiedades, en términos de Jepperson, Wendt y Katzenstein, también puedan ser vistas como estructuras.

En resumen, en el nivel de la macroestructura se observa el sistema internacional como un todo; en el nivel de la microestructura, se estudian las interacciones entre las partes; y en el nivel de la unidad, cada una de ellas. El análisis de las relaciones entre Colombia y Brasil puede hacerse con base en esta tipología: la estructura internacional desempeña un papel en la configuración tanto de estos actores como de sus relaciones. Las relaciones en ámbitos específicos, como el comercio o la seguridad, generan también unas reglas particulares de interacción y modifican sus estructuras internas. Por último, las decisiones particulares, en temas y tiempos precisos solo pueden explicarse desde la estructura interna de cada uno de ellos. Sin embargo, cada uno de estos análisis debe seguir sus propias lógicas y como tales, imponen barreras para su interconexión. Por ello, las ideas se configuran como el elemento que puede unificar esta aparente separación.

Las ideas, o cuando se necesita mayor tiempo de exposición y apertura

Goodin y Tilly (2006) sostienen que las ideas importan en los procesos políticos. Salvo para materialistas en extremo, este presupuesto se considera la base de los argumentos que se expondrán a continuación. Ahora bien, las

ideas son “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993, p. 3). Estas creencias pueden ser privadas o colectivas, en la medida en que obedecen a procesos cognitivos de un actor en particular o a procesos sociales, respectivamente. Las ideas que interesan y que permiten unir al agente y la estructura, así como superponerlos en los diferentes niveles de análisis, son las colectivas, en la medida en que se comparten entre los diferentes actores y permiten entender resultados más allá decisiones individuales.

Las ideas pueden entenderse desde tres concepciones distintas, que aunque se relacionan entre sí, son distintas en términos analíticos (Goldstein y Keohane, 1993), estas son: las cosmovisiones, en la medida en que proporcionan un entendimiento general de las estructuras en las que están inmersos los actores; las normativas, porque tienen como base los principios que permiten distinguir lo justo de lo injusto y lo bueno de lo malo; por último, las creencias de causalidad que vinculan una acción en concreto con un resultado esperado. De ahí que las ideas nutran a los actores con la intencionalidad requerida para obtener la cualidad de agentes.

En esta medida, las ideas conforman el conocimiento colectivo o cultura, y sobrepasan al individuo. Es decir, que más allá de lo que crea un actor en particular, el elemento primordial es que debe ser compartido. En primer lugar:

[La cultura] denota modelos colectivos de autoridad o identidad del Estado-nación, llevados a cabo por costumbre o por ley. La cultura se refiere tanto a un conjunto de estándares evaluativos (como las normas o los valores) como a un conjunto de estándares cognitivos (como las reglas o los modelos) que definen qué actores sociales existen en un sistema, cómo operan y cómo se relacionan entre ellos (Katzenstein, 1996, p. 6).

En los modelos colectivos, no basta con que las ideas sean comunes a las partes, esto es, que las ideas sean rastreadas hasta los actores. Las estructuras del conocimiento colectivo dependen de las ideas, pero sus efectos “no son *reducibles* a las creencias individuales” (Wendt, 1999, p. 162).

Ahora bien, como se han presentado tres niveles, estas definiciones se acomodan de manera perfecta a los niveles de la microestructura y la macroestructura, pero no así al nivel de la unidad. Sin embargo, la separación entre lo privado y lo colectivo es algo artificial en la medida en que las ideas pueden atravesar fronteras siempre y cuando encuentren una estructura interna favorable: “instituciones

políticas, relaciones Estado-sociedad y los valores y normas inmersos en su cultura política" (Risse-Kappen, 1994, p. 187).

El origen de las ideas no es lo importante acá, lo es la manera en que esas ideas individuales se comparten y tienen una naturaleza colectiva, debido a que su transmisión obedece a procesos sociales. Más aun, las ideas del actor también involucran las ideas que tiene sobre las ideas de los otros. De ahí que su carácter sea intersubjetivo –además de ubicarse en la cabeza de un actor dado, carácter subjetivo–, las ideas entran en relación cuando se piensa sobre el alter.

En esta medida, la categoría de rol nacional obedece a esta dinámica. Acá hay que alejarse un poco de la antropomorfización del Estado a la que recurre Wendt (1999) y rescatar a los individuos que se ocupan de tomar decisiones. Si el nivel de análisis es la estructura de la unidad, los actores que hacen parte e interactúan con ella se convierten en el elemento central, dado que las ideas tienen un carácter, precisamente, humano. Para Rosenau, el rol es "las expectativas actitudinales y conductuales que tienen aquellos que se relacionan con el que lo posee y las expectativas que este tiene de sí mismo" (1990, p. 220). Desde este parámetro, las diversas concepciones de rol nacional deben contener:

Las *propias definiciones* de los tomadores de decisión de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y a las funciones, si acaso existen, que su Estado debe cumplir de forma regular en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado (Holsti, 1970, pp. 245-246, resaltado fuera del texto).

Los roles, entonces, se dan en dos dimensiones. Por un lado, se encuentran las ideas que funcionan para construir cierto tipo de identidad; es decir, aquellas que le permiten al sujeto entenderse como tal y que los otros lo entiendan. Por otro, se encuentran las ideas como acciones concretas y esperadas que le dan vida a ese rol. Por ello, los "roles son intersubjetivos y son, por ende, compartidos en sociedad como un todo" (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 7). En esta construcción mutua, se "enfatisa en la interacción entre la *prescripción del rol* del alter y el *desempeño del rol* del ocupante de una posición (ego)" (Holsti, 1970, p. 239). En esta interacción, surgen normas, "estándares de conducta apropiada para los actores con una identidad dada" (Finnemore y Sikkink, 1998, p. 891).

Las ideas, entonces, tienen un carácter colectivo, está en su naturaleza y por ello, son útiles en tres campos importantes (Goldstein y Keohane, 1993). En primera instancia, las ideas se convierten en hojas de ruta que orientan las acciones de los actores o de las unidades; con base en esto y de acuerdo con lo planteado acerca del rol nacional, el efecto que tienen las ideas permite la elección, en el marco de una gama de alternativas, de una que corresponda a dicho rol.

Aunque este efecto puede considerarse como la acción que lleva a cabo un Estado autista (Wendt, 1999), como se mencionó arriba; el rol que puede asumir y desempeñar un Estado corresponde a un rol social, en la medida en que los roles, al ser ideas, se transmiten a través de un proceso de interacción y construcción mutua. Piénsese, por ejemplo, en roles como el del que ocupa un lugar hegemónico, potencia civil, defensor de derechos humanos, etcétera, estos no se conciben en el aire, sino que se construyen en la relación que se establece con el otro. Sin embargo, su análisis puede darse desde el nivel de la unidad.

En segunda instancia, las ideas pueden contribuir a lograr ciertos resultados en ausencia de un equilibrio único. Aunque esta afirmación siga los parámetros de la teoría de juegos, desde el lenguaje constructivista, implica que, para conseguir la realización de acciones coordinadas, por parte de diferentes actores, es necesario que no solo los actores creen en algún resultado particular, sino que todos estén seguros de que el resto también crea en él (Wendt, 1999). Precisamente, en las dinámicas de la relación internacional, puede que los actores no sepan cuál es el resultado óptimo de su interacción. Sin embargo, las ideas median y permiten que esos jugadores tengan una creencia sobre cómo se comportará el otro y así ajustar sus propias acciones. Este efecto, el coordinador incide en las posibilidades de cooperación entre ellos. En este sentido, el nivel microestructural, o relacional, permite observar este tipo de ideas y sus consecuencias.

En tercera instancia, cuando se institucionalizan, las ideas mismas proveen opciones de acción cuando no existen espacios para la innovación. Esto es, en el marco de las interacciones entre los actores, surgen ideas que, una vez sostenidas en el tiempo, generan cursos de acción que solo pertenecen a ese conjunto de ideas y no a otras. Sin entrar en mayor discusión, la idea de la soberanía, por ejemplo, hace posibles los conflictos territoriales modernos y, así mismo, en el marco de la evolución de esta idea, se hacen posibles los distintos cursos de acción para resolverlos. Este efecto que tienen las ideas se ubica por “fuera” de los Estados, aunque su creación obedezca a ellos. Por

esta razón, las macroestructuras empiezan a configurarse como el determinante de ciertos tipos de conducta, en la medida en que son ideas institucionalizadas y, hasta cierto punto, independientes de los sujetos que les dieron vida. Aunque, como se mencionó arriba, no pueden ser completamente ajenas o estar aisladas de los actores y sus relaciones.

Una imagen en movimiento: los actores

Con estos presupuestos se empieza a despejar un poco el panorama. Sin embargo, todavía se debe ajustar un poco más el lente para poder abordar las distintas dinámicas, los procesos y los actores que intervienen en las relaciones entre Colombia y Brasil. Por esa razón, la lógica que se propone va desde el agente hasta la estructura y viceversa, toda vez que su relación es mutuamente constitutiva. En este sentido:

Los factores estructurales –como las instituciones o reglas– lógicamente tanto preceden como suceden a cualquier acción que las afecta; y que la acción –como una política– lógicamente tanto precede como sucede a los factores estructurales que la condicionan (Carlsnaes, 1992, p. 260).

Un buen inicio es la definición de política exterior en tanto parte del nivel de análisis de la unidad. Hill propone que la política exterior es “la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en relaciones internacionales” (2003, p. 3). Esta definición, aunque limitada, permite iniciar la discusión sobre qué cabe dentro del espectro de política exterior y qué no. El elemento central que se puede rescatar de esta conceptualización es que la política exterior tiene que ver con las acciones de un actor político independiente.

Con este parámetro se puede identificar una acción –o un conjunto de ellas– que parte de esta estructura unificadora. Y, al ser oficiales, no todos los miembros de esta colectividad pueden ejecutarla. Por ello, acciones internacionales de individuos o grupos de individuos que no hayan sido investidos con algún grado de autoridad o legitimidad, no podrían ser consideradas como política exterior.

Sin embargo, esta definición no alcanza a abarcar las dinámicas expuestas, pues los Estados no son autistas o autárquicos; y por ello, es imperativo

reforzarla. Gyngell y Wesley parten de esta oficialidad y la complementan con la idea de que la política exterior es una política pública especial, en tanto no tiene una temática definida. Así, temas como la seguridad, pero también la cooperación educativa, científica o tecnológica, el medio ambiente, el comercio o el tránsito de personas a través de las fronteras, por nombrar algunas, hacen parte de la agenda de política exterior. Por último, al ser política, es un proceso que conlleva no solo la ejecución de una decisión, sino también el procedimiento de su escogencia y su evaluación (2003).

La política exterior, entonces, como proceso, permite ver las interacciones que se dan tanto al interior del propio Estado como las que se dan en la microestructura. Rosenau, en un artículo que tiene ya algunas décadas, exponía que la política exterior, como objeto de estudio, pasa por tres etapas: la fase de la iniciativa, la de implementación y la sensitiva (1968). La primera se refiere a todos los estímulos, tanto internos como externos, que obligan al Estado a iniciar la actividad de política exterior. La fase de implementación se refiere a la manera en que esos estímulos son canalizados en las estructuras internas del Estado hasta llegar a una acción (o conjunto de acciones) que traspasará su ámbito jurisdiccional. En esta fase se encuentran, entre otros, la ideología, el aparato burocrático, los recursos humanos y no humanos. Por último, la fase sensitiva se refiere a la manera en que el objeto –otro Estado o actor internacional, un grupo social no nacional o un orden internacional determinado– responde o reacciona frente a la acción concreta.

De ahí que el análisis de la política exterior involucre las estructuras de la unidad y la microestructura. En esta medida, el análisis de la política exterior “se fija en la interfaz entre las instituciones, agentes y reglas con el objetivo de mostrar cómo estos conducen a unas escogencias de política exterior hechas por los agentes colectivos conocidos como Estados” (Smith, 2001, p. 53).

Aquí se contemplan las dos primeras fases de Rosenau. Sin embargo, la política exterior también tiene un elemento que está relacionado directamente con la identidad y el rol. La identidad, en este contexto y de manera general, puede entenderse como el proceso de construcción de la nacionalidad y la “estatalidad” (Katzenstein, 1996), y es a través de la política exterior que los agentes se autoidentifican (Steele, 2008). Así las cosas, la política exterior, al no ejecutarse en un vacío autárquico sino en un ambiente estructuralmente social, es decididamente relacional.

Entonces, la tercera fase de Rosenau, la sensitiva, incluye, por una parte, las reacciones del objeto al cual se dirige la acción, pero, por otro, también

implica una reacción del propio sujeto que la está llevando a cabo. Por ende, en la operación real, los límites de la unidad y la interacción se desdibujan.

En este nivel de unidad, conforme a la definición de política exterior ya esbozada, es posible identificar los principales actores involucrados en el proceso. Aunque internamente, dentro de la estructura política de cualquier Estado existan múltiples agentes con intención de influir en determinadas acciones, es necesario distinguir entre la capacidad real de decisión y la mera incidencia (o influencia). En este último caso, dichos actores intentan intervenir en el proceso para defender sus intereses, pero no disponen del poder para tomar decisiones que representen al Estado en su totalidad.

Acá tenemos, por ejemplo, a los gremios económicos, medios de comunicación, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, entre otros. Aunque pueden llegar a ser actores internacionales en su propio derecho, no se consideran agentes de la política exterior en tanto no cumplen con los requisitos de aquellos que sí tienen la capacidad de tomar decisiones en esta materia. Por ello, deberán recurrir a sus propias estrategias y recursos si quieren incidir en los actores que sí pueden tomar este tipo de decisiones, o utilizarlos para emprender acciones internacionales sin la mediación de su Estado.

Por su parte, los actores políticos que sí cuentan con la posibilidad de tomar decisiones pueden describirse como las unidades de decisión de última instancia, en cuanto “tienen la capacidad de comprometer los recursos del gobierno en los asuntos internacionales y el poder de prevenir que otras entidades dentro del gobierno puedan abiertamente reversar su posición” (Hermann, 2001, p. 56). De acuerdo con esto, la oficialidad de la política exterior recae en este conjunto de actores y, generalmente, obedece a la rama Ejecutiva del poder público. Aun cuando las otras ramas participan en el proceso, tanto en Colombia como en Brasil, el Ejecutivo es el actor predominante en la política exterior.

Ahora bien, esta última instancia de decisión no es monolítica ni única. Hermann propone tres tipologías que abarcan todas las morfologías que puede adoptar: el líder predominante, el grupo único y la coalición de múltiples actores autónomos. El primer tipo corresponde a una sola persona que es capaz de tomar las decisiones y no hay otro actor contestatario. El segundo tipo corresponde a un colectivo que pertenece a una sola organización y que de manera individual no puede tomar decisiones, pues el poder recae en esta colectividad. Por último, el tercer tipo, aunque colectivo también, se

diferencia del anterior en la medida en que la lealtad de sus miembros recae en entidades por fuera de la instancia propia de toma de decisiones y donde cada uno, por separado, no tienen la fuerza ni la capacidad para obligar a los demás a seguir un curso de acción determinado (Hermann, 2001). Esta tipología se presenta en el Estado en varios niveles. Sin embargo, dado que la política exterior es un proceso, no puede pensarse que las unidades sean siempre las mismas. Por ello, dependiendo del tema y del momento del proceso pueden aparecer distintas instancias últimas de decisión. Lo que sí no puede ocurrir es que aparezcan dos tipos de unidad al tiempo.

A pesar de lo anterior, un fenómeno interesante y que demuestra la multiplicidad de actores que intervienen en la relación entre dos Estados es el de la paradiplomacia. Los procesos de globalización y de descentralización o federación (este último para el caso de Brasil) han hecho que aparezcan nuevos actores en la relación, investidos con un carácter de oficialidad aun cuando no puedan hablar en nombre de toda la colectividad. Esto se puede dar a través de dos procesos distintos. El primero, cuando el gobierno nacional les da la plena autorización para llevar a cabo contactos internacionales; sin embargo, acá no se está planteando nada radicalmente distinto a la definición de política exterior explicada arriba.

En el segundo caso, estos actores se toman esta atribución sin consultarle al gobierno nacional. En este sentido, “cuando un gobierno subestatal les da a sus representantes el mandato de negociar con otros actores internacionales” (Paquin, 2003, p. 621), se hace presente la paradiplomacia. Este fenómeno no desmiente lo expuesto arriba; por el contrario, lo complementa. Como se trata de gobiernos, estamos hablando de la rama Ejecutiva y por lo tanto la tipología de las instancias últimas de decisión también se pueden emplear en estos casos para identificar a los actores principales de dicha diplomacia. La diferencia estriba, principalmente, en dos elementos fundamentales: los temas que pueden tratar y la representatividad o el grado de compromiso en términos territoriales y poblacionales. En cuanto al primero, la temática que pueden desarrollar es limitada, en tanto ciertos elementos de la seguridad, por ejemplo, pueden ser de resorte exclusivo del gobierno nacional. Por otro lado, solo pueden comprometer a su “estado” y no a todo el conglomerado social: el Estado, con mayúscula.

Más allá de la identificación de los actores, como se ha venido tratando en estas líneas, el elemento transversal son las ideas. Desde este punto de vista, el nivel de análisis individual y de unidad empieza a cobrar vigencia, en la medida en que las diferentes creencias son esencialmente humanas. Por ello, la

teoría del rol nacional permite observar la formación de la identidad de los Estados a partir del rol que le asignan sus líderes (sus instancias últimas de decisión) y las expectativas del cumplimiento de las acciones derivadas de ese rol. Máxime si se acepta que el contexto en el que se mueven los líderes es más subjetivo que objetivo.

Aunque los hechos sean considerados en bruto, la interpretación que le dan estos líderes puede llegar a ser diferente. En esta lógica, esta interpretación se da a través de tres criterios distintos: gubernamental, político e internacional (Gyngell y Wesley, 2003). El criterio gubernamental hace referencia a la tipificación que se le da al evento en términos de los valores sociales o en cuanto a su naturaleza. Un fenómeno puede ser caracterizado como un problema de seguridad nacional o económico, o ambos, dependiendo de la manera en que estos líderes lo vean.

El segundo criterio es la forma en que ese fenómeno se relaciona con la ideología política de los individuos, así como con los vínculos establecidos con los ciudadanos de ese Estado. Por último, el criterio internacional tiene que ver con la propia identidad de ese Estado en la arena internacional y las capacidades que se tengan, al igual que la manera en que se presenten estos elementos en el Estado o Estados involucrados, además de los compromisos establecidos internacionalmente.

Este nivel individual no se puede separar, como puede verse, de las estructuras internas y externas en las cuales está inmerso. Por esta razón, esta formación o construcción del rol nacional parte de un proceso tanto doméstico como internacional; así, la lógica expuesta por Putnam cobra mucho sentido. Los líderes, al definir ciertos cursos de acción, lo hacen en el marco de un juego de dos niveles (1988), en el que simultáneamente deben moverse en la “mesa de negociación” externa y en la interna. Las estructuras, entonces, expondrán los ambientes que son creados por los propios actores –domésticos e internacionales– y que, a su vez, los recrean.

► **La imagen en movimiento: las organizaciones y las instituciones**

El rol nacional no puede entenderse como único y estático. Al contrario, puede ser múltiple y dinámico. Aunque se considera nacional, el rol obedece a un proceso político y, en cuanto político, no existe una única respuesta al

interior del Estado sobre qué hacer, qué posición se deba ocupar y cómo interpretar los fenómenos internacionales (Cantir y Kaarbo, 2012). No se trata solo de la oposición del gobierno de turno, sino también de que en el interior del Ejecutivo pueden existir diferencias en este sentido. Este argumento, incluso se puede extender más allá de los mismos individuos, en la medida en que las organizaciones (y la cultura organizacional) hacen parte de estas estructuras.

Las diferencias surgen de las distintas misiones organizacionales que tienen las entidades del Estado. Así, un fenómeno puede ser definido como un problema de seguridad por una de ellas, mientras que otra lo puede definir como un asunto económico y, una tercera, enmarcarlo dentro de la salud pública. En esta medida, en la relación entre los individuos y las estructuras, los desacuerdos aunque “pueden derivarse de las diferentes misiones organizacionales y de los incentivos personales y políticos, pueden también estar enraizadas en diferentes cosmovisiones que pueden incluir diferentes concepciones en el rol nacional” (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 16).

De esta forma, la relación entre los individuos y sus estructuras, o entre los agentes y las organizaciones, muestra que las aproximaciones estrictamente racionales a la política exterior o incluso a las relaciones internacionales son un camino que debe transitarse conociendo otras herramientas teóricas. Esto es porque “la elaboración ‘racional’ de la política exterior puede ser invalidada por las entidades políticas a través de las cuales los tomadores de decisión deben trabajar” (Hudson y Vore, 1995, p. 217).

Ahora bien, las organizaciones y las instituciones son dos grupos distintos. Las organizaciones son colectivos de individuos que buscan alcanzar alguna meta que comparten. Por su parte, las instituciones son “restricciones humanamente inventadas para estructurar la interacción humana”, de ahí que “si las instituciones son las reglas del juego [...] las organizaciones son los jugadores” (Mantzavinos, North y Shariq, 2004, p. 77). Así pues, tanto las organizaciones como las instituciones se convierten en las estructuras de las que se ha hablado en estas páginas.

Las instituciones tienen un carácter fundado en ideas, en tanto al estructurar las interacciones, generan comportamientos particulares y expectativas sobre ese mismo comportamiento. Por ello, el rol, por ejemplo, se convierte en una institución. Además, estas instituciones pueden tener un carácter formal o informal. El carácter formal obedece a las reglas definidas de manera explícita, como las leyes, los procedimientos operativos estandarizados o las

guías. En el marco de la política exterior, una parte del proceso obedece a estas instituciones formales.

Pero las instituciones también pueden tener un carácter informal, cuando la interacción surge entre los individuos y por ello, están implícitos en esta relación. Las convenciones sociales, por ejemplo, hacen parte de este tipo de instituciones. Uno de los elementos más interesantes de las instituciones informales es que no necesitan de un tercero que las imponga o vele por su cumplimiento, en la medida en que, producto de esta interacción, son internalizadas por los propios actores.

Por supuesto, las instituciones y las organizaciones están íntimamente ligadas. Al ser colectivos, las organizaciones desarrollan instituciones en su interior –para incentivar conductas esperadas de sus miembros o evitar acciones que impidan el cumplimiento de sus objetivos– y al exterior –en su relación con otras organizaciones–. En esta medida, se tiene que las instituciones y las organizaciones se presentan tanto al interior del Estado como en las interacciones y en la macroestructura.

En el Estado se encuentran todas las organizaciones que intervienen en el proceso de elaboración de la política exterior: presidencia, ministerios, agencias especializadas, entre otras. En el marco de las interacciones, las mismas dinámicas que genera la relación se constituyen como instituciones y pueden ser formales o informales. Así mismo, se pueden desarrollar organizaciones a través de las cuales los Estados busquen alcanzar ciertos objetivos comunes, como el Tratado de Cooperación Amazónica o la Unasur.

Por último, desde una perspectiva sistémica, también se encuentran estas estructuras, en la medida en que la relación entre Colombia y Brasil no es ajena a instituciones como la soberanía, la anarquía o los principios aceptados como la no injerencia en los asuntos internacionales. En el ámbito de las organizaciones, podemos citar a la Organización de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, entre otras, en la medida en que desbordan el carácter regional o bilateral de las organizaciones que surgen de las propias interacciones entre los dos Estados. En otras palabras, se encuentran en los tres niveles de análisis descritos arriba.

Ahora bien, la fortaleza de las instituciones radica en que pueden ser transmitidas a nuevos miembros de las organizaciones y pueden perdurar en el tiempo, lo cual se puede lograr a través de los mecanismos de reproducción que, a su vez, pueden ser de carácter organizacional o ideológico (Golob, 2003). Al ser formalizadas, las organizaciones encuentran la manera

de seleccionar nuevos miembros, de resolver problemas y de atender sus propias necesidades de acuerdo con su misión y visión. Por ello, se empiezan a convertir en formatos rígidos cuyas lógicas deben ser mantenidas. De ahí que los cambios organizacionales sean difíciles de conseguir. Todos los miembros de estas organizaciones adoptan estas rutinas y procedimientos operativos estandarizados (Poe, en Allison, 1988) con el ánimo de cooperar entre ellos y atender a los estímulos que provienen del exterior de la organización. Los individuos comparten estas aproximaciones y se las enseñan a los nuevos miembros.

Por su parte, los mecanismos de reproducción ideológicos hacen referencia a ideas que son transmitidas de generación en generación. Acá desempeñan un papel preponderante la educación y los discursos que provienen del gobierno (Golob, 2003) –construcciones de lenguaje que a su vez edifican realidades–. El patriotismo, las historias del país, la existencia de unas fronteras determinadas, entre otros, son algunos de estos mecanismos, que se van a perpetuar en el tiempo. Por ejemplo, “la historia no puede ser reducida a la recurrencia perpetua de la igualdad, el conflicto y el balance. La historia es un proceso de cambio que deja una huella en la identidad del Estado” (Katzenstein, 1996, p. 23).

Las instituciones y las organizaciones, al encarnar ideas, permiten que los individuos las recreen. Es un efecto espejo en el cual los individuos las desarrollan y a la vez se ven reflejados en ellas. Este proceso de institucionalización de las ideas es el que va a permitir que los paradigmas políticos se normalicen (Hay, 2006); pues es cuando se asumen como dados y no se cuestionan. De ahí que la conceptualización de estos paradigmas políticos como ideas permita ver sus efectos, y también su propia construcción.

La imagen revelada

En las relaciones internacionales existen diferentes maneras de aproximarse a los diversos fenómenos que conforman su objeto de estudio. La propuesta que se ha desarrollado acá parte de la premisa de que existen elementos que trascienden los distintos niveles de análisis en los que se enfocan los exámenes de la realidad internacional. Sin embargo, esta realidad no puede entenderse con una aproximación exclusivamente objetiva, pues las relaciones entre individuos o colectivos están mediadas por la misma construcción que hacen los actores de esa realidad. De ahí

que, elementos considerados como objetivos, como la anarquía, sean el producto de las relaciones entre los mismos Estados y no una característica aséptica de un sistema que se construye a partir de las interacciones entre sus partes.

Esta subjetividad implica el acercamiento al rol de las ideas, en la configuración de los actores –su identidad– y en el resultado de las interacciones que tienen. Las ideas, como fenómeno y como instrumento de análisis, son transversales a esta aproximación, en la medida en que, por un lado, se manifiestan en cada uno de los niveles de análisis explicitados: unidad, interacción y macroestructura; por otro, en que, gracias a estas ideas, los niveles están íntimamente relacionados y son consecuenciales.

Dicho de otra manera, la macroestructura, la identidad, los intereses y la política exterior se influyen entre sí, debido a que se constituyen mutuamente en conexiones múltiples. De ahí que, por ejemplo, el nivel de unidad permita entender el porqué de una acción particular en un tiempo específico. Aunado a esto, esta acción no se hace en el vacío, además de tener una intencionalidad fijada por las instancias últimas de decisión. El entrecruzamiento de estas acciones enmarca el desarrollo de una relación bilateral, en este caso la de Colombia y Brasil. Por último, el conjunto de todas estas relaciones, que incluyen a otros Estados, construirá el sistema internacional como un todo. Así pues, cada nivel se encuentra ligado con los otros.

Para finalizar, la metodología que se sugiere seguir es la lógica del procedimiento de congruencia (Rosati, 1995). Esto puede hacerse a través del establecimiento de los niveles de covariación entre las ideas y los resultados encontrados (Goldstein y Keohane, 1993). Es necesario poder hacer explícitas las ideas, bien sea en la construcción del rol nacional y en la definición y ejecución de acciones particulares, en el resultado de las interacciones entre los Estados, o en los paradigmas que los definen como tales.

Referencias

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Gel.
- Bull, H. (1977). *The anarchical society: a study of order in world politics*. Columbia University Press.

- 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. <https://www.jstor.org/stable/24909851>
- Carlsnaes, W. (1992). The agency-structure problem in foreign policy analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245-270. <https://doi.org/10.2307/2600772>
- Ferguson, Y. y Mansbach, R. (1991). Between celebration and despair: constructive suggestions for future international theory. *International Studies Quarterly*, 35(4), 363-386. <https://doi.org/10.2307/2600946>
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Goldstein, J. y Keohane, R. (Eds.). (1993). *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions, and political change*. Cornell University Press.
- Golob, S. (2003). Beyond the policy frontier. Canada, Mexico, and the ideological origins of NAFTA. *World Politics*, 55(3), 361-398.
- Goodin, R. y Tilly, C. (Eds.). (2006). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford University Press.
- Gyngell, A. y Wesley, M. (2003). *Making Australian foreign policy*. Cambridge University Press.
- Hay, C. (2006). Constructivist institutionalism. En R. Rhodes, S. H. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (56-74). Oxford University Press.
- Hermann, M. (2001). How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan.
- Holsti, O. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hudson, V. (2007). *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Hudson, V. y Vore, C. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238. <https://doi.org/10.2307/222751>
- Jepperson, R.; Wendt, A. y Katzenstein, P. (1996). Norms, identity, and culture in national security. En Katzenstein, P. J. (Ed.), *The culture of national security. Norms and identity in world politics* (pp. 33-75). Columbia University Press.

- Katzenstein, P. (1996). Introduction: alternative perspectives on national security. En P. J. Katzenstein (Ed.). *The culture of national security. Norms and identity in world politics* (pp. 1-32). Columbia University Press.
- Krasner, S. (Ed.). (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- Kubáľková, V. (2001). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign policy in a constructed world* (pp. 15-37). M. E. Sharpe.
- Mantzavinos, C.; North, D. y Shariq, S. (2004). Learning, institutions, and economic performance. *Perspective on Politics*, 2(1), 75-84.
<https://www.jstor.org/stable/3688341>
- Paquin, S. (2003). Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36(3), 621-642.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Risse-Kappen, T. (1994). Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the Cold War. *International Organization*, 48(2), 185-214. <https://www.jstor.org/stable/2706930>
- Rosati, J. (1995). A cognitive approach to the study of foreign policy. En L. Neack, J. A. Hey y H. Patrick (Eds.), *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation* (pp. 49-70). Pearson.
- Rosenau, J. (1968). Comparative foreign policy: fad, fantasy or field? *International Studies Quarterly*, 12(3), 296-329. <https://doi.org/10.2307/3013508>
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in world politics*. Princeton University Press.
- Smith, S. (2001). Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign policy in a constructed world* (pp. 38-55). M. E. Sharpe.
- Steele, B. (2008). *Ontological security in International Relations. Self-identity and the IR state*. Routledge.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
<https://www.jstor.org/stable/2706858>
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.

8

Teoría del rol y política exterior*

Human beings are great adapters, and by lunchtime life in the environs of Arthur's house had settled into a steady routine. It was Arthur's accepted role to lie squelching in the mud making occasional demands to see his lawyer, his mother or a good book; it was Mr. Prosser's accepted role to tackle Arthur with the occasional new ploy such as the For the Public Good talk, or the March of Progress talk, the They Knocked My House Down Once You Know, Never Looked Back talk, and various other cajoleries and threats; and it was the bulldozer drivers' accepted role to sit around drinking coffee and experimenting with union regulations to see how they could turn the situation to their financial advantage.

Douglas Adams,

The Hitchhiker's Guide to the Galaxy (1979/2017, p. 12).

➤ Introducción

El comportamiento internacional de Colombia, como el de los demás Estados en el sistema internacional, obedece a imperativos tanto estructurales como domésticos. Privilegiar una fuente de estos imperativos es desconocer la influencia que tiene la otra. Muchos de los modelos que se utilizan para analizar la política exterior de un Estado tienen este defecto: toman partido

* Escrito por Eduardo Velosa. Este texto es una traducción y un resumen del capítulo teórico de su tesis doctoral *"Formalizing Roles to Assess Extra Regional Powers' Influence on Foreign Policy: South America, China, and the United States. 1990-2015"*, presentada a la Universidad de Hamburgo, Alemania.

en el debate agente-estructura y pasan por alto el carácter constitutivo que tienen el uno sobre la otra.

En este panorama, la teoría de rol ofrece una oportunidad para incluir ambos tipos de imperativos con el objetivo de dar cuenta de un fenómeno complejo como lo es la política exterior. Como lo explicaré más adelante, esta teoría incluye los efectos estructurales del sistema internacional, dados por las interacciones de todos los actores sociales que lo componen y, además, le da agencia a los Estados para actuar. En el caso colombiano, es importante reconocer que si bien nuestro Estado está condicionado por fuerzas que provienen del sistema internacional y que se escapan a su control, como, por ejemplo, la presencia de Estados Unidos en el hemisferio, el ascenso de China, la globalización y tantas otras cosas, el gobierno tiene una serie de alternativas para lidiar con ellas, así como para buscar soluciones a sus problemas internos. En otras palabras, Colombia no es un Estado autómatas. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las opciones de política exterior estén disponibles para el gobierno. Existen restricciones, alternativas que por la misma naturaleza política del país no puede ni siquiera considerar y esto hace que no exista una libertad total en el proceso de toma de decisiones.

Con el fin de describir la manera como la teoría de rol puede aportar en el entendimiento de la política exterior colombiana, empiezo por definir qué es el rol. Luego, abordo los tres conceptos que se constituyen como los pilares de la teoría: la concepción del rol, las expectativas del rol y el desempeño del rol. A ellos, les adiciono el conjunto de rol, la ubicación de rol y la relación de rol. Con estos conceptos, discuto después el papel que juega el Otro Significativo y termino con la idea de conflicto de rol y cambio de rol. Todo esto lo formalizo con el apoyo de la teoría de conjuntos, la deontología y la lógica no monotónica.

El rol

El concepto de rol, como muchos otros en las ciencias sociales, ha sido utilizado de distintas maneras en la academia. Por ejemplo, Turner (2006) establece que los roles son patrones de comportamiento o actitudes que se encuentran juntos. Otros autores afirman que tales comportamientos están vinculados a ciertas posiciones en un sistema social (Aggestam, 1999; Brandes, 2016; Keohane, 1969; Nyström, Leminen, Westerlund y Kortelainen, 2014; Stryker y Burke, 2000). Así, desde una

perspectiva eminentemente estructuralista, los roles pueden ser equiparados con posiciones estructurales (Gould y Fernández, 1989).

Cuando Holsti escribió el artículo que logró establecer la teoría del rol dentro del análisis de política exterior, diferenció la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional (estatus, en su terminología) de las decisiones y acciones que constituyen su política exterior (1970). De acuerdo con esto, Holsti se apartó de los efectos que podía tener la estructura del sistema internacional sobre los roles y, en su análisis, resaltó sus fuentes domésticas. Dentro de ellas, las concepciones que tienen los líderes sobre sus Estados y cómo deben comportarse son las más importantes (esto será discutido más adelante).

Esta binarización de las fuentes de los roles ha sido superada en los usos más recientes del concepto de rol, pues se acepta que los roles se nutren de las fuerzas externas e internas a las que están sometidos los Estados y, de hecho, estas fuentes interactúan entre ellas (Le Prestre, 1997). McCourt, de manera clara, afirma que el concepto de rol “conecta al yo con la sociedad, a la identidad con la acción, al agente con la estructura, y por ello [es] central para nuestra comprensión de la acción individual en la vida diaria” (2012, p. 370). De igual manera, Harnisch propone que “los roles sociales no pueden ser reducidos a las estructuras cognitivas de los individuos o a los ámbitos estructurales, como las condiciones materiales económicas o al discurso inmaterial” (2012, p. 52).

Basado en esta breve discusión, propongo que los roles sean entendidos tanto como posiciones en un sistema social, y como patrones apropiados o esperados de comportamiento que pertenecen a una categoría de actores socialmente reconocida (Harnisch, 2011; Thies, 2017; Wehner y Thies, 2014). Esta definición permite comprender las características limitantes de los roles (Barnett, 1993) y su capacidad habilitante porque no se desconoce la agencia que tienen los actores sociales (Hollis y Smith, 1986; Wehner, 2015).

De un lado, las características limitantes de los roles están asociadas con la estructura social de donde emergen. De hecho, una definición de estructura social es “la regularidad en los patrones de relaciones entre entidades concretas” (White, Boorman y Breiger, 1976, p. 733). De acuerdo con esto, se puede entender al sistema internacional como una estructura que emerge o nace de la interacción entre los diferentes Estados (Maoz, 2011). La palabra clave acá es la interacción y esto implica que las estructuras “cobran vida y evolucionan a través de un proceso de formación” (Salvini, 2010, p. 373). Por

esta razón, la posibilidad de cambio constantemente es una opción, siempre y cuando los Estados que interactúan lo hagan de manera diferente (Wendt, 1992). Por supuesto, esta concepción de estructura se aleja de aquellas que el paradigma realista de relaciones internacionales propone, en donde el cambio está sujeto a variaciones en la distribución de capacidades de las unidades que la componen o en su principio ordenador (Lake, 1997 y 2009;; Waltz, 2010).

La importancia de la interacción es que se concibe a la estructura como “el árbitro de si el rol (los roles) escogido[s] por un Estado refleja[n] la ‘realidad’ subyacente” (Thies, 2012, p. 30). Por ello, esta estructura social “limita los tipos de definiciones disponibles que pueden ser llamados, y por eso limita las posibilidades para la interacción” (Stryker, 2006, p. 226). Así las cosas, el efecto limitante de los roles, ligado a la estructura en donde emergen, permite aterrizar a la realidad los contenidos declarativos de los roles. Por ello, un Estado que declare ser una potencia mundial debe tener las condiciones materiales e ideológicas para efectivamente desempeñar ese rol. De lo contrario, el rol queda vacío de contenido y, en el marco de la interacción con otros Estados, este rol no se confirmará.

De otro lado, los roles poseen características habilitantes, pues los actores tienen capacidad de agencia. Esta agencia puede ser entendida como “la capacidad que tienen los actores inmersos socialmente de apropiar, reproducir y de, potencialmente, innovar sobre categorías culturales recibidas, y sobre condiciones de acción de acuerdo con sus ideales personales y colectivos, intereses y compromisos” (Emirbayer y Goodwin, 1994, pp. 1442-1443). Bajo esta idea, el concepto de rol como unidad analítica supera su metáfora teatral. Si bien en las obras teatrales existe un guion, los actores no lo siguen al pie de la letra y, más importante aún, pueden improvisar. Es decir, agregan contenidos o nuevas definiciones a sus propias interpretaciones. Contrario a lo que plantea Checkel (2007), los actores sí reflexionan sobre sus propios roles. En últimas, en el ámbito internacional los Estados cuentan con la capacidad para decidir qué roles desempeñar y cuáles son sus contenidos –esto es, cuáles son los significados de esos roles y qué acciones corresponden con ellos– (Wehner y Thies, 2014).

Esta discusión, por supuesto, se encuentra anclada en aquella entre agencia y estructura. Aunque muchas veces estas dimensiones puedan ser separadas para favorecer el análisis, es necesario reconocer que están entrelazadas como “determinantes del comportamiento de política exterior” (Breuning, 2011, p. 16). Además, tienen un efecto recíproco. Las interacciones resultantes

de las decisiones de acción de los actores son las que constituyen la estructura que, a su vez, influye en los comportamientos de los actores (Maoz, 2012). Carl-snaes lo señalaba hace casi treinta años: la agencia y la estructura “interactúan recíprocamente” (1992, p. 250).

► Los roles como posiciones en el sistema social

Ahora bien, como se mencionó arriba, el primer elemento que compone el concepto de rol es el referido a una posición, o posiciones, en un sistema social definido. Esta posición resulta de las diversas interacciones entre aquellas unidades que componen el sistema. Bajo esta idea, la ubicación de cada unidad es un “constructo relacional” (Sheppard, 2002, p. 318). El aspecto más interesante de esta aproximación es que la posición que ocupa un Estado dentro del sistema internacional es, de un lado, el resultado de sus propias interacciones con los demás actores internacionales y, de otro lado, de las interacciones de esos otros actores entre ellos.

Si bien dentro de la disciplina de relaciones internacionales, y especialmente en el paradigma realista, se usan los atributos de los Estados para ordenarlos en la jerarquía internacional, yo me uno a quienes consideran que, aunque son importantes y deben tenerse en cuenta en el análisis, los atributos no pueden ser traducidos a roles como posiciones. En este sentido, “la jerarquía social de los Estados está determinada no solo por sus capacidades relativas o riqueza, sino también en términos de estatus, que es también una función de la estructura de relaciones de intercambio entre los Estados” (Maoz, 2011, p. 214).

Ahora, algunos autores consideran que el estatus de un Estado y la posición que ocupa en el sistema internacional son sinónimos (Thies, 2001, 2012 y 2015; Wehner, 2015). Esta posición o estatus se convierte en un rol maestro –algunos autores lo llaman meta-rol (Bengtsson y Elgström, 2011) o rol principal (Ovali, 2013)–. El estatus puede definirse como “las creencias colectivas sobre el ranking de unos atributos valorados que tiene un Estado dado” (Larson, Paul y Wohlforth, 2014, p. 7). Si bien se mencionan los atributos, el énfasis debe ponerse sobre la idea de creencias colectivas, pues es allí donde ocurre la relación o la interacción. Más importante aún, estos autores continúan afirmando que el estatus “es *colectivo, subjetivo, y relativo* [...] es reconocido a través de una *deferencia* voluntaria hecha por los otros” (Larson *et al.*, 2014, p. 8, énfasis en el original). Con base en esta explicación, puede

asumirse que el estatus refleja un “orden social” y, además, “juicios sociales y reconocimiento de los otros” (Freedman, 2016, p. 800).

Esta idea de rol maestro implica dos características para llevar a cabo su identificación. En primera instancia, es necesario aproximarse a diferentes tipos de relaciones entre las unidades que constituyen el sistema, bien sea internacional o regional. Allí se encuentran, por ejemplo, las relaciones políticas, económicas, de seguridad, entre otras. Dado que la vida social de los Estados es múltiple, enfocarse en una sola dimensión, como puede ser la económica, reflejará solo un aspecto de su posición en el sistema. Por ello, es necesario abordar otras que permitan, como en un dado, mostrar sus diferentes caras para así dar cuenta de este rol maestro. En segunda instancia, esta multidimensionalidad implica reconocer los vasos comunicantes que existen entre cada una de ellas. Las relaciones de seguridad, por ejemplo, pueden tener un efecto en las relaciones económicas que sostiene un Estado y viceversa. Esta multidimensionalidad en la vida social de los Estados permite explicar por qué algunos se destacan en una de ellas pero no logran ser identificados por sus pares como los ocupantes de una posición sobresaliente en el sistema internacional.

Roles como patrones de comportamientos

Los roles, además de posiciones en el sistema social, son también patrones de comportamiento esperado o apropiado que corresponde a una categoría reconocida de actores, como se mencionó arriba. Esto parte de la noción de que “el comportamiento individual en contextos sociales es organizado y adquiere sentido en términos de roles” (Turner, 2006, p. 233). Este comportamiento está asociado al contexto social en el que se da. De ahí la importancia de la perspectiva interaccional. En este sentido,

El comportamiento depende de un mundo nombrado o clasificado que provee fines hacia los cuales se dirige la acción humana y los medios a través de los cuales se consiguen (o no) estos fines. Ese mundo representa oportunidades para la acción, condiciones que promueven o detienen al éxito, y hace más o menos probable el contacto con otros, con los cuales una persona coopera o tiene conflictos en la medida en que actúan. Nombres o términos de clase vinculados con el ambiente físico o social traen consigo significados: expectativas de comportamiento compartidas

que nacen de la interacción social. Uno aprende de la interacción cómo clasificar objetos y en ese proceso aprende las expectativas del comportamiento con referencia a esos objetos. Entre los términos de clases hay símbolos usados para designar posiciones, componentes morfológicos relativamente estables de las estructuras sociales, y los tipos de personas que se es posible ser en una sociedad. Vinculadas a estas posiciones están las expectativas comportamentales compartidas llamadas roles. Los roles, necesariamente sociales en derivación y en que todos los roles referencian implícitamente, al menos, contra-roles, varían en formas importantes para la interacción: ellos pueden llevar consigo normas fuertes o no; pueden requerir comportamientos específicos o anclados en términos no-específicos; pueden ser claros en las demandas que hacen o vagos e inciertos; pueden aplicar a pocas interacciones o a través de un gran rango de interacciones, y así (Stryker, 2006, pp. 225-226).

En últimas, la clasificación que se pueden hacer los actores de ellos mismos surge de las relaciones que se establecen. Para ello, es necesario que en el marco de las interacciones, estos actores sean conscientes de ellos mismos y de los otros (Malici, 2006). En este punto, se encuentra un vaso comunicante entre el rol y la identidad. La identidad, de manera individual, puede considerarse como el conjunto de significados que un actor tiene de sí mismo (Aggestam, 1999; Burke, 2004 y 2006; Burke y Tully, 1977; Davis y Love, 2017). Sin embargo, la identidad también puede ser construida colectivamente, en donde se convierte en un conjunto de “valores, creencias, actitudes, normas y roles compartidos que son usados para dibujar la frontera entre el ‘colectivo propio’ y el ‘colectivo externo’” (Rousseau y García-Retamero, 2007, p. 748).

En este debate, Wendt propone un puente, pues las identidades “tienen tanto propiedades individuales como estructurales” (1994, p. 385). De hecho, en un texto posterior, afirma que las identidades son subjetivas, en tanto se basan en autosignificados, pero también son intersubjetivas, en tanto estos significados son dependientes de lo que otros actores entiendan por ellos (Wendt, 2003).

Sin embargo, es importante señalar que la identidad y el rol no son lo mismo¹, a pesar de su complementariedad. Bajo esta perspectiva, se puede argumentar que mientras la identidad es interna, el rol es externo (Stryker y Burke, 2000). Es más, un elemento adicional que diferencia estos dos conceptos es que el rol

¹ Wendt, en su tipología de identidades, incluye la identidad de rol (Wendt, 2003). Sin embargo, existen otras tres que precluyen equiparar a la identidad con el rol.

implica agencia y la identidad no (Wehner y Thies, 2014). La utilidad analítica del rol es que se convierte en el vínculo entre la identidad y la acción (Wehner, 2016), en tanto que esta última “incluye dos componentes: la acción propia y la capacidad de darle un significado a esta acción” (Franzosi, De Fazio y Vicari, 2012, p. 4).

Ahora bien, el rol como patrón de comportamiento apropiado, sigue la lógica propuesta por March y Olsen. Ellos afirman que la acción social, en términos de lo apropiado, “involucra la evocación de una identidad o rol y el emparejamiento de las obligaciones de esa identidad o rol a una situación específica” (1998, p. 951). McCourt confirma que la política exterior, como una acción social, corresponde a esta lógica (2012). Sin embargo, no es conveniente limitar la política exterior a esta lógica. Aun cuando los Estados tengan definiciones comunes sobre estos comportamientos, ello no implica el fin de la agencia que tienen. Con esta capacidad, pueden darles nuevos significados a estas definiciones compartidas o, incluso, actuar de forma distinta a la esperada. Si se vuelve a March y Olsen, este tipo de conducta corresponde a la lógica de las consecuencias que, en sus palabras, implica que los actores “escogen entre alternativas [...] conscientes de que otros actores están haciendo lo mismo” (1998, p. 949). La razón de conjugar estas dos lógicas dentro de los roles es que no son mutuamente excluyentes, ni tampoco están ubicadas en oposición una de la otra (Barkin, 2010). La lógica que imperará dependerá del tipo de situación que el Estado esté enfrentando, la relación que esté estableciendo y el tiempo en el que ocurre.

Estos patrones de comportamiento pueden ser denominados como roles auxiliares, pues ayudan a sostener al rol maestro. De ahí que este rol maestro limita el número y el contenido de los roles auxiliares que un Estado puede desempeñar (Thies, 2012). Esta idea le da más peso a la agencia que tienen los Estados, pues podrán escoger, dentro del conjunto de roles auxiliares que sostienen un rol maestro, cuál de ellos desempeñar. En últimas, esta relación entre los roles maestros y los roles auxiliares es básica, pues los “Estados perseguirán los roles auxiliares que son consistentes con sus roles maestros” (Thies, 2012, p. 34).

La triada del rol

Los roles, al ser contruidos socialmente, implican que al menos dos actores estén involucrados en la interacción. Esto permite dar cuenta de tres conceptos básicos en el andamiaje de la teoría: la concepción del rol, las expectativas de

rol y el desempeño del rol. Sin embargo, antes de definir cada uno de ellos, es necesario identificar a los actores que interactúan mutuamente: Ego y Alter. El primero es el Estado focal sobre el cual quien investiga centra su atención, mientras que el segundo es el otro lado de la relación, aquel actor que “ve e interactúa” con Ego.

Ahora bien, la concepción del rol siempre tomará la perspectiva de Ego (Nabers, 2011, p. 78). Holsti define esta concepción como:

Las propias definiciones de los hacedores de política sobre los tipos generales de decisión, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y de las funciones, si existe alguna, que su Estado debe desempeñar de manera continua en el sistema internacional o en sistemas regionales subordinados (1970, pp. 245-246).

En su conceptualización de este fenómeno, Holsti incluyó el adjetivo *nacional*. La idea detrás de esto es que las concepciones de los roles no pueden ser reducidas a individuos, sin importar qué posición ocupen en la jerarquía estatal de la elaboración de la política exterior (Krotz, 2002) y porque estos roles son “compartidos dentro de la sociedad” (Sakaki, 2011, p. 9). Sin embargo, esto desconoce los procesos políticos que se viven al interior de los Estados. De hecho, estas concepciones de rol son disputadas domésticamente (Brummer y Thies, 2015; Cantir y Kaarbo, 2012, 2016; Wehner y Thies, 2014). Por esta razón, la posibilidad de cambio en las concepciones dependerá del grupo en el poder. De ahí que, como lo propone Holsti (en la definición anterior) y lo confirma Grossman, las concepciones provienen de las percepciones sobre las condiciones nacionales e internacionales que tienen aquellas personas encargadas de hacer la política exterior (2005). De hecho, la escuela cuantitativa de la teoría del rol en política exterior concentra sus esfuerzos analíticos en los códigos operacionales: aquellas creencias que sostienen los líderes de los Estados y que les permiten evaluar la situación que su Estado está enfrentando y que, además, los guían en el proceso de toma de decisiones (Walker y Schafer, 2006). Por esta razón, aunque se puede afirmar que las concepciones de rol representan al Estado (a Ego), pues los líderes están actuando *en representación* de su Estado (Ashizawa, 2008; Chafetz, 1996; McCourt, 2014), nada en esta premisa implica la aceptación de que sean, efectivamente, nacionales.

Así las cosas, las concepciones del rol hacen referencia a las percepciones que tiene un Estado (sus líderes) de su posición social (Wehner y Thies, 2014),

del comportamiento asociado a esta posición y de las expectativas que tienen otros Estados en el sistema internacional o regional (Bengtsson y Elgström, 2012). Bajo esta idea, las concepciones del rol sirven para entender, de un lado, la manera en que Ego entiende su propio orden social (Harnisch, 2011) y, de otro, entender el *yo* general de ese Estado (Montgomery, 2005).

La ventaja de esta definición es que retiene las características limitantes y habilidades de los roles. En el primer caso, porque las concepciones definen las alternativas de política exterior que tienen a su disposición los encargados de elaborar la política exterior (Grossman, 2005; Krotz, 2002; Le Prestre, 1997; Noesselt, 2014; Sakaki, 2011). En el segundo caso, estos mismos líderes pueden escoger el rol que consideran apropiado de acuerdo a la situación y llenarlo de contenido. En resumen, las concepciones del rol involucran acciones que son “deliberadas y motivadas” y “formadas por los contextos estructurales, históricos o institucionales” (Prys, 2010, p. 490).

El segundo concepto al que hice referencia arriba es el de expectativas del rol. Acá hay un cambio de perspectiva, pues Alter es el actor central del concepto, aunque se mantiene la referencia de Ego. En este sentido, las expectativas del rol son aquellas que tiene Alter sobre el rol, o los roles, de Ego y sobre su comportamiento (Aggestam, 1999; Naylor, Pritchard e Ilgen, 1980; Wehner, 2016). En el marco de la interacción entre Ego y Alter, este último presupone el comportamiento del primero y se lo comunica de distintas maneras (Bengtsson y Elgström, 2012). La construcción de dichas expectativas está mediada por el escenario en el que están interactuando, los significados que construye Alter (en otras palabras, sus propias concepciones de *sus* roles), y la percepción que tiene sobre los recursos o capacidades materiales e ideológicos con los que cuenta Ego. Es importante anotar que esto es un proceso iterativo, en donde las expectativas de Alter se transforman en insumos que son aprovechados por Ego para concebir sus propios roles.

El tercer concepto, el desempeño del rol, regresa a la perspectiva de Ego y se refiere a su comportamiento (Harnisch, 2011), a su política exterior. La principal función que cumple este desempeño es sostener las concepciones de los roles que han sido desarrolladas por Ego y, como consecuencia, se crean relaciones de rol (entre Ego y Alter) y, además, posiciones sociales (Baker y Faulkner, 1991).

Una aclaración acá sobre el comportamiento es pertinente. El comportamiento es situacional (Leifer, 1988). El significado de cualquier acción se deriva de la situación social en la que ocurre. La compra de armas, por ejemplo, puede

significar que un Estado es dependiente de otro o que tienen una fuerte amistad. De igual manera, el comportamiento esperado de un aliado puede cambiar de acuerdo con sus propios recursos materiales. De esta forma, no todos los aliados deben enviar el mismo número de tropas para ayudar a un tercero en necesidad. Incluso este tercero puede esperar que uno de sus aliados envíe tropas mientras que otro solo haga declaraciones en contra de su agresor.

En resumen, los tres conceptos (concepción del rol, expectativas del rol y desempeño del rol) son analíticamente separables, pero forman un todo y se refuerzan mutuamente. Este proceso implica simultaneidad y complejidad en las relaciones entre los Estados, lo que es resumido por Opperman cuando afirma que “los hacedores de política refuerzan y refinan sus concepciones de rol en el proceso de interacción [desempeño de rol] con las demandas internacionales [expectativas de rol] y domésticas [disputas de rol] sobre sus políticas exteriores” (2012, p. 505).

► Tres conceptos adicionales

Dado que los Estados participan en diferentes escenarios y establecen distintas relaciones con otros actores internacionales, es posible establecer que tienen un número de roles a su disposición para concebir y desempeñar de acuerdo a esos ambientes sociales (Wehner, 2016) y, por supuesto, a sus propias capacidades materiales (Thies, 2001). En relación con esos distintos ambientes sociales, Li señala que un Estado puede concebirse y desempeñar los roles de Estado nuclear, de Estado europeo o de potencia (2010). Acá, el Estado en mención interactúa en el ambiente de seguridad, en un ambiente regional y en el sistema internacional como un todo, respectivamente. Esto constituye, entonces, la complejidad que los roles, como categoría analítica, pueden asumir. De otro lado, como se mencionó arriba, los roles tienen un anclaje en la estructura material del sistema. Esto lo asume de manera clara la teoría del ciclo de poder, que combina elementos estructuralistas y del realismo con la teoría del rol (Doran, 1989, 2003). La idea central de esta teoría es que los roles necesitan poder operacional –la capacidad para efectivamente actuar de acuerdo con ese rol en el sistema internacional– y poder estructural –que se entiende acá como las capacidades económicas del Estado– (Lahneman, 2003). Esto presupone entonces, que entre más capacidades materiales tenga un Estado, más oportunidades tendrá de concebir y desempeñar distintos roles en diferentes ambientes sociales.

Este número diferente de roles que un Estado tiene a su disposición es su *conjunto de rol* (Harnisch, 2011; Sakaki, 2011; Thies, 2015; Wehner, 2016). Aunque esta definición de conjunto de rol no es la que se usa en la teoría de rol empleada en la sociología, sí permite distinguir entre el número de roles que tiene un Estado y las relaciones que establece con otros actores a través de ellos². Por ello, con ayuda de la teoría de conjuntos, la relación que se establece entre el rol maestro (roles maestros), los roles auxiliares y las opciones de política exterior (las acciones que puede llevar a cabo el Estado en una situación dada) es considerada como el conjunto de rol. Este conjunto puede ser formalizado a partir de lo siguiente:

[1]

$$M = \{m_1, m_2, \dots, m_n\}$$

[2]

$$A = \{a_1, a_2, \dots, a_n\}$$

[3]

$$F = \{f_1, f_2, \dots, f_n\}$$

En donde M es el conjunto ideal de roles maestros que contiene los diferentes roles maestros m_x que pueden ser concebidos y desempeñados por los Estados en el sistema internacional. El conjunto A es el conjunto ideal de roles auxiliares a_x que pueden ser concebidos y desempeñados por los Estados en el sistema internacional. Sin embargo, como se explicó arriba, no todos los roles auxiliares en realidad están disponibles para los Estados y esto depende de las bases materiales e ideacionales que tengan estos Estados. Además, es necesario recordar que los roles auxiliares también dependen del rol maestro (o roles maestros). Por ello, para simplificar las siguientes ecuaciones, se asumirá que el conjunto M para un Estado i tiene una cardinalidad de 1.

Con base en estas ideas, el conjunto de roles auxiliares del Estado i es el siguiente:

[4]

$$A_i = \{a_i \in A \mid a_i R m_i\}$$

² Merton señala que un conjunto de rol es “el complemento de las relaciones de rol en las que se involucran las personas en virtud de la ocupación de un cierto estatus social” (1957, p. 110). Sin embargo, como se ha caracterizado arriba, este complemento conformaría las relaciones de rol.

En donde todos los roles auxiliares de Ego (i) pertenecen al conjunto ideal de roles auxiliares y, además, estos roles auxiliares tienen que formar una relación R con su rol maestro. Esta relación R puede ser especificada como “está asociado con”, lo que abarca la sostenibilidad y el desarrollo que existe entre el rol maestro y el rol auxiliar.

Ahora bien, en teoría de conjuntos, una relación R entre dos conjuntos – en este caso, el conjunto de rol maestro de Ego (i) y el conjunto de sus roles auxiliares – es definida dentro del dominio de su producto cartesiano. Este producto está conformado por todos los pares ordenados de elementos que hacen parte de cada uno de los conjuntos. Formalmente, esto puede ser anotado así:

[5]

$$A \times B = \{ \langle x, y \rangle \mid x \in A, y \in B \}$$

En donde A y B son diferentes conjuntos y $\langle x, y \rangle$ son los pares ordenados de elementos que pertenecen a cada uno de los conjuntos. Por esta razón, el conjunto R es un subconjunto de estos pares ordenados que satisfacen las condiciones de la relación entre los dos conjuntos.

De la misma manera, se puede construir el conjunto F (las distintas opciones de política exterior) que tiene Ego (i):

[6]

$$F_i = \{ f_i \in F \mid f_i R a_i \}$$

En donde F_i es el conjunto de las opciones de política exterior de Ego que contiene todas las opciones de política exterior f_i que pertenecen al conjunto ideal de opciones de política exterior que cumplan con la relación R con los roles auxiliares que sean parte de su conjunto de roles auxiliares. Esta relación R se define también como “está asociado con”.

Con estas ideas, entonces, se puede construir el conjunto de rol de Ego, denominado S_i , con el producto cartesiano de los tres conjuntos mencionados: M_i , A_i y F_i . Este conjunto se denomina el *yo* de Ego. En aras de la simplicidad, se asumirá que Ego solo tiene un rol maestro, dos roles auxiliares y tres opciones de política exterior. Este conjunto consta de seis elementos que contienen las diferentes combinaciones que se generan al multiplicar

los tres conjuntos (el rol maestro, un rol auxiliar y una opción de política exterior³):

[7]

$$S_i = \{ \langle m_p, a_p, f_1 \rangle, \langle m_p, a_p, f_2 \rangle, \langle m_p, a_p, f_3 \rangle, \langle m_p, a_2, f_1 \rangle, \langle m_p, a_2, f_2 \rangle, \langle m_p, a_2, f_3 \rangle \} = \{ si_1, si_2, si_3, si_4, si_5, si_6 \}$$

En donde s es cada una de las tripleteas que contienen los roles, concebidos como posición (rol maestro), los tipos de actor que se pueden ser en una sociedad (roles auxiliares) y los patrones de comportamientos esperados de esos tipos de actor (opciones de política exterior).

De esta manera, la definición y formalización del conjunto de rol conserva capacidad habilitante de los roles, pues los Estados pueden escoger qué tripletea desempeñar en una determinada situación. También conserva su característica limitante generada por la estructura social. Esto se da por dos motivos. De un lado, cuando Ego escoge qué tripletea desempeñar, está incluyendo las expectativas de Alter y está desarrollando una noción de cuál es el contra-rol que le es compatible y que supone que Alter lo conciba y lo desempeñe. De otro lado, al tener tanto el rol maestro y el rol auxiliar, el conjunto de rol está reflejando la estructura del sistema (las interacciones de todos los actores que conforman el sistema y cuáles son esas bases materiales e ideacionales que guían estas interacciones).

Precisamente, un segundo concepto complementario es el de la *ubicación del rol*. Este es el proceso mediante el cual Ego y Alter definen el rol y contra-rol que guiará su interacción, el cual es un proceso de socialización. De un lado, Ego está dándole sentido a la situación y concibiendo y desempeñando un rol. De otro lado, Alter está aceptando o rechazando el rol de Ego y, simultáneamente, está tratando de asignarle un rol a Ego (Turner, 2006)⁴. En últimas, tanto Ego como Alter se están definiendo a ellos mismos (y entre

³ Esta aproximación al conjunto de rol crea la posibilidad de tener tripleteas que sean internamente contradictorias. Es decir, que, por ejemplo, una opción de política exterior sea incompatible con el rol auxiliar. Sin embargo, son matemáticamente posibles y esto no quiere decir que haya contradicciones en la definición de conjunto de rol. Recomendando ver a Williams (1981) para una discusión entre contradicción e inconsistencia.

⁴ La idea de que Alter busque que Ego conciba y desempeñe un rol específico se denomina *alter-casting*. Turner lo define como aquella interacción en donde “el/la ocupante de un rol intenta desempeñar su rol de tal manera que fuerza a alter a desempeñar un rol que puede no ser de su escogencia” (Turner, 2006, p. 242). Esto puede resultar en una profecía autocumplida, en donde Ego *enseña* a Alter a comportarse de una manera y, si Alter *aprende*, “los dos actores emergerán con un recién creado significado intersubjetivo del otro” (Malici, 2006, p. 131).

ellos) como actores sociales, lo que refleja las dimensiones espacial, temporal y social del sistema internacional (Walker, 2011).

El resultado de este proceso de socialización es la *relación de rol*. Esta relación les da continuidad y estabilidad a los roles. El efecto más importante de la creación de esta relación es que tiene propiedades sistémicas que desbordan a las unidades interactuantes (Walker, 2011), pues se generan significados que permean el sistema como un todo. Esta relación puede ser definida como el conjunto que contiene los roles de Ego y los roles complementarios o contra-roles de Alter contenidos en la triplete de cada uno. Formalmente, este conjunto es,

[8]

$$L_{ij} = \{(s_i \in S_i) \cup (s_j \in S_j) \mid s_i R s_j\}$$

En donde el conjunto de relación de rol (L) entre Ego (i) y Alter (j) contiene la unión de una triplete (s_i) del yo de Ego (S_i) con una triplete (s_j) que pertenece al yo de Alter (S_j) que satisface la relación R entre ambas tripleteas. Esta relación R puede ser definida como “es compatible con”, para dar cuenta de roles complementarios o contra-roles. Esto satisface la idea de que los roles se encuentran en pares. Este emparejamiento, sin embargo, no debe asumirse como “el mejor”. Una vez que tanto Ego como Alter encuentran cada uno un rol que les permita interactuar, se establecerá esta relación. Además, por la misma definición de la relación de rol, se puede pensar que, dependiendo de la extensión del yo de cada uno, pueden existir distintas tripleteas que pueden ser utilizadas por cada actor para entrar en una relación de rol con el otro. Incluso esta extensión también fijará las limitaciones que se pueden tener para lograr definir la relación. Por último, esta relación guiará la interacción de los Estados hasta que uno de ellos decida parar de desempeñar el respectivo rol que se usó para formarla o cambiar el significado atribuido a su tripletea que satisface las reglas de la relación. En este caso, se deberá iniciar nuevamente el proceso de ubicación de rol hasta encontrar uno nuevo.

► El Otro Significativo

Si bien hasta acá se podría asumir que las relaciones de rol que tiene Ego (o el Estado focal) con Alter (cualquier otro Estado) tienen la misma importancia, esto no satisface la realidad empírica. Es cierto que en escenarios multilaterales,

como la Organización de Naciones Unidas, un Estado puede encontrarse con los demás y, por ello, establecer relaciones de rol con cada uno de ellos. Sin embargo, no es necesario justificar de manera extendida que para Ego existen unos Alter más importantes que otros. Tampoco merece gran consideración la idea de que los Estados son influenciados (o socializados) por aquellos con los que se relacionan de manera más cercana (Cao, 2012).

Con base en estas ideas, la teoría del rol ha establecido que una fuente importante del yo de Ego surge del Otro Significativo. Este Otro Significativo es el principal agente socializante para Ego (Beneš y Harnisch, 2015; Harnisch, 2011). Por supuesto, este proceso socializante puede ser positivo o negativo (Wehner, 2016). En el primer caso, Ego puede basar sus interacciones positivas con Alter en la emulación (querer igualar las condiciones materiales e ideológicas de Alter). En el segundo caso, Ego concibe su propio yo en directa oposición a Alter.

La constitución de Alter como Otro Significativo para Ego no es aleatoria. La historia, el poder y la geografía son factores determinantes del proceso (Beneš y Harnisch, 2015). Wendt se une a esta discusión con la inclusión de la dependencia como otro factor relevante (2003). En este sentido, la colonización, la ubicación de Alter en la jerarquía internacional y las acciones que lo llevaron a ese lugar y lo mantienen allí y el compartir una frontera, pueden ser los elementos que hagan que un determinado Alter se convierta en Otro Significativo para Ego. Esta caracterización de quién puede convertirse en Otro Significativo se asemeja a la presentada por Maoz como el Ambiente Internacional Políticamente Relevante (PRIE, por su acrónimo en inglés). Allí, los Estados más importantes para Ego son todos sus vecinos, los líderes regionales de su propia región y las grandes potencias (Maoz, 2011).

Ahora bien, la constitución de Alter como Otro Significativo para Ego no implica reciprocidad. Esto quiere decir que si bien Alter es muy importante para Ego, no se da por hecho que Ego sea muy importante para Alter. En otras palabras, solo aquel Alter sobre el que Ego tiene “dependencia material o intersubjetiva” (Wendt, 1994, p. 390) para desarrollar su propio yo puede convertirse en Otro Significativo. Esta dependencia surgirá de las interacciones que se lleven a cabo entre ambos.

Desde la definición de conjunto de rol y de la relación de rol se puede empezar a determinar si Alter es un Otro Significativo. Si existe un gran número de triplas que se emparejen para formar distintas relaciones de rol, se puede inferir que Alter se encuentra en un lugar privilegiado en el proceso

de autodefinición de Ego. Esto implica que Alter, efectivamente, es un Otro Significativo para Ego. Esta aproximación tiene implicaciones empíricas sustanciales, porque en la medida que una relación sea importante para Ego, “más renuente estará este actor de desviarse de las expectativas de rol” (Harnisch, Frank y Maull, 2011, p. 254).

Conflicto de rol

La cualidad del conjunto de rol le da a Ego, en la medida de sus propias capacidades materiales e ideológicas y bajo las restricciones estructurales en las que se encuentre, la oportunidad de desempeñar distintos roles y esto no le debería ocasionar problemas, pues cada uno de ellos puede ser usado en diferentes ambientes sociales (Turner, 2006) o pueden ser desempeñados de manera sucesiva (Thies, 2012). De hecho, tener un número de roles a su disposición puede ser una fuente que incremente su autoestima (Reitzes y Mutran, 1994). Además, le da la oportunidad de relacionarse con diferentes Alter o, incluso, le permite a Ego tomar las decisiones que le enriquezcan sus propios roles (O'Brien, 1994).

A pesar de estas cualidades positivas de tener distintos roles que hacen parte de su *yo*, la separación analítica de los ambientes sociales no es tan fácil de hacer en la realidad. En el caso del sistema internacional, el comportamiento de un Estado es visible para el resto de los miembros del sistema. Además, puede tener relaciones significativas con diferentes Alter que demanden o esperen de Ego un comportamiento que sea incompatible entre ellos. Así mismo, los temas que ocupan la agenda internacional y su conexión, las diferentes organizaciones internacionales a las que pertenece e incluso las diferentes normas que surgen de las interacciones entre los miembros de diferentes sistemas (internacional, regional, subregional), hacen muy difícil que el Estado construya estas fronteras en cada una de sus relaciones.

Así las cosas, la probabilidad de que Ego pueda entrar en conflicto de rol es alta (Harnisch, 2012). El conflicto de rol se puede definir, de manera general, como “la aparición concurrente de dos o más expectativas incompatibles sobre el comportamiento de una persona” (Biddle, 1986, p. 82). Esta definición abre la puerta a diferentes tipos de conflictos de rol que pueden suceder en el curso de la interacción social. Varios autores han identificado un número distinto de conflictos (Brummer y Thies, 2015; Hall, 1972; Sakaki, 2011; Shenkar y Zeira, 1992; Stryker y Statham Macke, 1978),

pero su elemento en común es la ubicuidad de este fenómeno en las interacciones sociales.

En aras de la unificación de esta literatura, con base en las definiciones de conjuntos de rol y relaciones de rol, el conflicto de rol puede ser identificado y clasificado de acuerdo a tres dimensiones simultáneas de las interacciones sociales:

1. El elemento de la triplete de Ego que es disputada: rol maestro, rol auxiliar o la opción de política exterior.
2. Fuente: qué actores están involucrados en la interacción y generan el conflicto (Ego; Ego y Alter; Ego y varios Alter).
3. Ambiente social: dónde ocurre la interacción.

La primera dimensión ubica aquel elemento que efectivamente está siendo disputado. Si es el rol maestro (la posición que ocupa, o intenta ocupar Ego), el Estado focal está inmerso en la inconsistencia de estatus (Fleishman y Marvell, 1977; Stryker y Statham Macke, 1978) o en las brechas rol-poder o desalineación del rol, de acuerdo a la teoría del ciclo del poder (Lahneman, 2003). El conflicto de rol sobre el rol maestro puede surgir desde dos direcciones, pero el elemento central es que, como se mencionó, la posición que ocupa Ego no está de acuerdo a las expectativas que esta posición genera. De un lado, puede ocurrir que Ego esté insatisfecho con la posición que ocupa y aspire a un lugar más alto en la jerarquía social, mientras que Alter quiere preservar el estatus quo. De otro lado, puede ser que Alter demande más responsabilidades por parte de Ego, responsabilidades que corresponden con una posición más alta en esta jerarquía. En tal caso, Ego es el que quiere preservar el estatus quo. Esta disputa es la más importante, pues la construcción del conjunto de rol y de sus tripletas parte de esta posición. Por ello, se puede asumir que si existe un conflicto sobre este elemento, también existe un conflicto sobre el rol auxiliar que lo sustenta y sobre la opción de política exterior que los acompaña. Además, dado que los roles maestros no son muchos, al ser disputado uno de ellos, Ego quedará con un número muy reducido de roles para interactuar con Alter.

También puede existir un conflicto sobre el rol auxiliar, a pesar de que haya un consenso sobre el rol maestro de Ego. En este caso, el conflicto puede ser interno o externo. El primero se refiere a aquella situación en donde Ego no sabe cuál rol auxiliar desempeñar en una situación dada. El segundo describe el momento en que las expectativas de Alter no corresponden con la manera como Ego concibe el rol para desempeñar en esta situación. Este, entonces, es un conflicto inter-rol.

Por último, puede existir un conflicto sobre las opciones de política exterior, aun cuando exista un consenso o claridad sobre los roles maestro y auxiliar. De un lado, existe la posibilidad de que Ego escoja una opción de política exterior que no corresponda con el rol auxiliar. Acá hay que recordar que esto es una posibilidad matemática que surge de las definiciones dadas arriba y que, empíricamente, se puede dar cuando Ego actúa de manera inadecuada con sus roles. De esta manera, el conflicto surge cuando la tripleta que Ego escoge es inconsistente internamente o cuando esta acción no corresponde con las expectativas de Alter, aun cuando tanto Ego como Alter estén de acuerdo en el rol maestro y el rol auxiliar de Ego. Por tal razón, este conflicto es intra-rol, pues las acciones no corresponden con los significados atribuidos al rol auxiliar escogido.

En relación con las fuentes del conflicto, estas pueden ser internas o domésticas, o externas. La primera clase de fuentes hace referencia a la posibilidad de que el conflicto surja al interior de Ego. En el caso de un Estado, la oposición política, por ejemplo, puede demandar que el Estado conciba o desempeñe un rol diferente. La segunda clase puede darse a través de dos caminos. De un lado, Alter puede no estar de acuerdo con el rol desempeñado por Ego y, de otro lado, Ego puede experimentar expectativas que se oponen entre ellas por parte de dos Alter en una misma situación.

Por último, la dimensión del ambiente social como fuente de conflicto sigue las ideas de Barnett (1993, 1995). La idea fundamental es que este tipo de conflicto surge de la complejidad del sistema internacional, en donde el seguimiento de dos normas internacionales diferentes o la pertenencia a dos organizaciones puede generar comportamientos que sean compatibles con una institución, pero incompatibles en la segunda (Barnett, 1995).

Con ayuda de la deontología y la lógica no monotónica, esta tipología puede ser formalizada de la siguiente manera:

[9]

$$C_i = \{!(k), !(\neg k)\}, \text{ for } \forall k_i \in s_i$$

En donde C es el conjunto de los roles en conflicto de Ego (i), k es un elemento de una tripleta que hace parte del conjunto de rol de Ego, que puede ser el rol maestro, el rol auxiliar asociado a este o la opción de política exterior que soporta al rol auxiliar. El signo $!$ representa un imperativo, es decir, que k debe ser desempeñado o k no debe ser desempeñado. Este imperativo es definido por Horty como “los dictados de varias fuentes de obligación”

(1994, p. 38). Estas fuentes de obligación constituyen las diferentes expectativas que recaen sobre Ego en una situación particular. En este sentido, esta formalización da cuenta de que los constreñimientos normativos no deben ser lógicamente consistentes (Montgomery, 2005, p. 42): tanto “Ego debe desempeñar *k*” como “Ego no debe desempeñar *k*” son ambas verdaderas, pero su conjunción lógica no lo es (Horty, 1994, p. 38). En resumen, Ego no puede cumplir con ambas expectativas al mismo tiempo. Por último, vale la pena señalar que al momento de *k* entrar en conflicto, todas las triplas que incluyen este elemento serán parte del conflicto.

Ahora bien, el hecho de que exista un conflicto de rol entre Ego y Alter no implica que exista un conflicto interestatal, tal como lo ha definido la disciplina. Tampoco precluye el uso de la violencia. A manera de ejemplo, se puede dar el caso de dos Estados que están inmersos en un conflicto armado. Desde la perspectiva que he caracterizado en estas líneas, estos dos Estados *no* tienen un conflicto de rol, pues ambos están desempeñando el rol de enemigos. Estos Estados han ubicado los roles adecuados para la situación y han formado una relación de rol basados en esta enemistad. Desde otra perspectiva, la dificultad que puede llegar a existir en la ubicación de un rol entre dos Estados puede llevar a la violencia. Se puede pensar, por ejemplo, en las sanciones económicas o en las intervenciones militares como una manera hacer que Ego asuma un rol que no quiere y que Alter espera.

En este sentido, todas las posibilidades de conflicto de rol pueden llevar a un cambio de rol (Harnisch *et al.*, 2011). En el momento en que ocurra este conflicto, los actores entrarán en un proceso consciente para cambiar el rol conflictivo (Schmitt, 1966). La importancia de este proceso estriba en que el cambio de rol puede llevar a la transformación de los espacios sociales en donde estas interacciones ocurren (Stryker, 2006).

Por último, el cambio puede darse en las opciones de política exterior, lo que implica un cambio en los instrumentos o estrategias que tiene Ego para soportar sus roles maestro y auxiliar. Puede haber también un cambio en los roles auxiliares, que hace que surjan nuevas definiciones sobre ellos y que, incluso, Ego cambie de identidad, pues habrá un cambio en los objetivos de política exterior que persigue. Esto supone, de igual forma, un cambio en los instrumentos o estrategias de su política exterior. Por último, puede haber un cambio en el rol maestro de Ego. Ya no se trata de un cambio de significado sino de la posición que ocupa Ego en la jerarquía social. Este es el mayor cambio posible y, dada la transitividad asociada a la manera de construir el conjunto de rol, implicará un cambio en todas las triplas que lo contengan.

Referencias

- Adams, D. (1979/2017). *The Hitchhiker's Guide to the Galaxy*. Random House.
- Aggestam, L. (1999). *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*. ARENA Working Papers No. WP 99/8. https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1999/wp99_8.htm
- Ashizawa, K. (2008). When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Building, and Japanese Foreign Policy. *International Studies Review*, 10(3), 571-598. <https://www.jstor.org/stable/25481993>
- Baker, W. E. y Faulkner, R. R. (1991). Role as Resource in the Hollywood Film Industry. *American Journal of Sociology*, 97(2), 279-309. <https://doi.org/10.1086/229780>
- Barkin, J. S. (2010). *Realist Constructivism. Rethinking International Relations Theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750410>
- Barnett, M. (1993). Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System. *International Studies Quarterly*, 37(3), 271-296. <https://doi.org/10.2307/2600809>
- Barnett, M. (1995). Sovereignty, Nationalism, and Regional Order in the Arab States System. *International Organization*, 49(3), 479-510. <https://www.jstor.org/stable/2706906>
- Beneš, V. y Harnisch, S. (2015). Role Theory in Symbolic Interactionism: Czech Republic, Germany and the EU. *Cooperation and Conflict*, 50(1), 146-165. <https://www.jstor.org/stable/45084287>
- Bengtsson, R. y Elgström, O. (2011). Reconsidering the European Union's Roles in International Relations. Self-conceptions, Expectations, and Performance. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 113-130). Routledge.
- Bengtsson, R. y Elgström, O. (2012). Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 93-108. <https://www.jstor.org/stable/24909855>
- Biddle, B. J. (1986). Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*, (12), 67-92.
- Brandes, U. (2016). Network Positions. *Methodological Innovations*, (9), 1-19.
- Breuning, M. (2011). Role Theory Research in International Relations. State of the Art and Blind Spots. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 16-35). Routledge.

- Brummer, K. y Thies, C. G. (2015). The Contested Selection of National Role Conceptions. *Foreign Policy Analysis*, 11(3), 273-293. <https://doi.org/10.1111/fpa.12045>
- Burke, P. J. (2004). Identities and Social Structure: The 2003 Cooley-Mead Award Address. *Social Psychology Quarterly*, 67(1), 5-15. <https://www.jstor.org/stable/3649100>
- Burke, P. J. (2006). Identity Change. *Social Psychology Quarterly*, 69(1), 81-96. <https://www.jstor.org/stable/20141729>
- Burke, P. J. y Tully, J. C. (1977). The Measurement of Role Identity. *Social Forces*, 55(4), 881-897. <https://doi.org/10.2307/2577560>
- 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. <https://www.jstor.org/stable/24909851>
- 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). Routledge.
- Cao, X. (2012). Global Networks and Domestic Policy Convergence. A Network Explanation of Policy Changes. *World Politics*, 64(3), 375-425. <https://www.jstor.org/stable/41682885>
- Carlsnaes, W. (1992). The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245-270. <https://doi.org/10.2307/2600772>
- Chafetz, G. (1996). The Struggle for National Identity in Post-Soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111(4), 661-688. <https://doi.org/10.2307/2152089>
- Checkel, J. T. (2007). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. En J. T. Checkel (Ed.), *International Institutions and Socialization in Europe* (pp. 3-27). Cambridge University Press.
- Davis, J. L. y Love, T. P. (2017). The Effect of Status on Identity Stability. *Sociological Perspectives*, 60(3), 497-509.
- Doran, C. F. (1989). Systemic Disequilibrium, Foreign Policy Role, and the Power Cycle: Challenges for Research Design. *Journal of Conflict Resolution*, 33(3), 371-401.
- Doran, C. F. (2003). Economics, Philosophy of History, and the «Single Dynamic» of Power Cycle Theory: Expectations, Competition, and Statecraft. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 24(1), 13-49. <https://doi.org/10.1177/0192512103024001002>

- Emirbayer, M. y Goodwin, J. (1994). Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. *American Journal of Sociology*, 99(6), 1411-1454.
<https://www.jstor.org/stable/2782580>
- Fleishman, J. y Marwell, G. (1977). Status congruence and associativeness: A test of Galtung's theory. *Sociometry*, 40(1), 1-11.
- Franzosi, R., De Fazio, G. y Vicari, S. (2012). Ways of Measuring Agency: An Application of Quantitative Narrative Analysis to Lynchings in Georgia (1875-1930). *Sociological Methodology*, 42(1), 1-42. <https://doi.org/10.1177/0081175012462370>
- Freedman, J. (2016). Status Insecurity and Temporality in World Politics. *European Journal of International Relations*, 22(4), 797-822.
- Gould, R. V. y Fernández, R. M. (1989). Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks. *Sociological Methodology*, (19), 89-126.
<https://doi.org/10.2307/270949>
- Grossman, M. (2005). Role Theory and Foreign Policy Change: The Transformation of Russian Foreign Policy in the 1990s. *International Politics*, 42(3), 334-351.
<https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800115>
- Hall, D. T. (1972). A Model of Coping with Role Conflict: The Role Behavior of College Women. *Administrative Science Quarterly*, 17(4), 471-486.
<https://doi.org/10.2307/2393827>
- 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). Routledge.
- Harnisch, S. (2012). Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 47-69.
<https://www.jstor.org/stable/24909853>
- Harnisch, S.; Frank, C. y Maull, H. W. (2011). Conclusion. Role Theory, Role Change, and the International Social Order. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 252-261). Routledge.
- Hollis, M. y Smith, S. (1986). Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making. *British Journal of Political Science*, 16(3), 269-286.
<https://www.jstor.org/stable/193813>
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>

- Horty, J. F. (1994). Moral Dilemmas and Nonmonotonic Logic. *Journal of Philosophical Logic*, 23(1), 35-65. <https://doi.org/10.1007/BF01417957>
- Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 291-310. DOI: 10.1017/S002081830003160X.
- Krotz, U. (2002). *National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared*. Working Paper No. 02.1. Program for the Study of Germany and Europe, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- Lahneman, W. J. (2003). Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Re-alignments: Asia, Europe, and North America. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 24(1), 97-111.
- Lake, D. A. (1997). Regional Security Complexes: A Systems Approach. En D. A. Lake y P. M. Morgan (Eds.), *Regional Orders. Building Security in a New World* (pp. 45-67). Pennsylvania University Press.
- Lake, D. A. (2009). Regional Hierarchy: Authority and Local International Order. *Review of International Studies*, 35(S1), 35-58. <https://doi.org/10.1017/S0260210509008420>
- 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). Cambridge University Press.
- Le Prestre, P. G. (1997). 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). McGill-Queen's University Press.
- Leifer, E. M. (1988). Interactions Preludes to Role Setting: Exploratory Local Action. *American Sociological Review*, 53(6), 865-878. DOI:10.2307/2095896.
- Li, X. (2010). Social Rewards and Socialization Effects: An Alternative Explanation for the Motivation Behind China's Participation in International Institutions. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(3), 347-377.
- Malici, A. (2006). Reagan and Gorbachev: Altercasting at the End of the Cold War. En M. Schafer y S. G. Walker (Eds.), *Beliefs and Leadership in World Politics. Methods and Applications of Operational Code Analysis* (pp. 127-149). Palgrave MacMillan.
- Maoz, Z. (2011). *Network of Nations. The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*. Cambridge University Press.
- Maoz, Z. (2012). How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations. *Conflict Management and Peace Science*, 29(3), 247-256. <https://doi.org/10.1177/0738894212443341>

- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943-969.
<https://www.jstor.org/stable/2601363>
- McCourt, D. M. (2012). The Roles States Play: A Meadian Interactionist Approach. *Journal of International Relations and Development*, (15), 370-392.
<https://doi.org/10.1057/jird.2011.26>
- McCourt, D. M. (2014). *Britain and World Power since 1945. Constructing a Nation's Role in International Politics*. University of Michigan Press.
- Merton, R. K. (1957). The Role-Set: Problems in Sociological Theory. *The British Journal of Sociology*, 8(2), 106-120. <https://doi.org/10.2307/587363>
- Montgomery, J. D. (2005). The Logic of Role Theory: Role Conflict and Stability of the Self-Concept. *Journal of Mathematical Sociology*, 29(1), 33-71.
- Nabers, D. (2011). Identity and Role Change in International Politics. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 74-92). Routledge.
- Naylor, J.; Pritchard, R. e Ilgen, D. (1980). *A theory of behavior in organizations*. Academic Press.
- Noesselt, N. (2014). *China and Socialist Countries: Role Change and Role Continuity*. GIGA Working Paper, No. 250.
- Nyström, A.-G.; Leminen, S.; Westerlund, M. y Kortelainen, M. (2014). Actor Roles and Role Patterns Influencing Innovation in Living Labs. *Industrial Marketing Management*, 43(3), 483-495.
- O'Brien, K. J. (1994). Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies. *The China Quarterly*, (138), 359-380.
- Oppermann, K. (2012). National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New «Normalcy» in German Foreign Policy: The Eurozone Crisis, Libya and Beyond. *German Politics*, 21(4), 502-519.
- 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.
- Prys, M. (2010). Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review*, 12(4), 479-504.
<https://www.jstor.org/stable/40931354>
- Reitzes, D. C. y Mutran, E. J. (1994). Multiple Roles and Identities: Factors Influencing Self-Esteem Among Middle-Aged Working Men and Women. *Social Psychology Quarterly*, 57(4), 313-325.

- Rousseau, D. L. y García-Retamero, R. (2007). Identity, Power, and Threat Perception. A Cross-National Experimental Study. *Journal of Conflict Resolution*, 51(5), 744-771.
- Sakaki, A. (2011). *Germany and Japan as Regional Actors in the Post-Cold War Era: A Role Theoretical Comparison*. Tesis de grado de doctorado, Universidad de Trier. https://ubt.opus.hbz-nrw.de/files/444/SAKAKI_Onlineveroeffentlichung_Trier.pdf
- Salvini, A. (2010). Symbolic Interactionism and Social Network Analysis: An Uncertain Encounter. *Symbolic Interaction*, 33(3), 364-388. <https://doi.org/10.1525/si.2010.33.3.364>
- Schmitt, R. L. (1966). Major Role Changes and Self Change. *The Sociological Quarterly*, 7(3), 311-322.
- Shenkar, O. y Zeira, Y. (1992). Role Conflict and Role Ambiguity of Chief Executive Officers in International Joint Ventures. *Journal of International Business Studies*, 23(1), 55-75.
- Sheppard, E. (2002). The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality. *Economic Geography*, 78(3), 307-330. <https://doi.org/10.2307/4140812>
- Stryker, S. (2006). Traditional Symbolic Interactionism, Role Theory, and Structural Symbolic Interactionism. The Road to Identity Theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 211-231). Springer.
- Stryker, S. y Burke, P. J. (2000). The Past, Present, and Future of an Identity Theory. *Social Psychology Quarterly*, 63(4), 284-297. <https://doi.org/10.2307/2695840>
- Stryker, S. y Statham Macke, A. (1978). Status Inconsistency and Role Conflict. *Annual Review of Sociology*, (4), 57-90. <https://www.jstor.org/stable/2945965>
- 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. (2015). China's Rise and the Socialization of Rising Powers. *The Chinese Journal of International Politics*, 8(3), 281-300.
- Thies, C. G. (2017). Role Theory and Foreign Policy. En R. A. Denemark (Ed.), *The International Studies Encyclopedia*. <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191842665.001.0001/acref-9780191842665-e-0333?rskey=8XO4Go&result=1>

- Turner, R. H. (2006). Role Theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 233-254). Springer.
- Walker, S. G. (2011). Binary Role Theory. Reducing Uncertainty and Managing Complexity in Foreign Policy Analysis. En S. G. Walker, A. Malici y M. Schafer (Eds.), *Rethinking Foreign Policy Analysis. States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations* (pp. 245-266). Routledge.
- Walker, S. G. y Schafer, M. (2006). Belief Systems as Causal Mechanisms in World Politics: An Overview of Operational Code Analysis. En M. Schafer y S. G. Walker (Eds.), *Beliefs and Leadership in World Politics. Methods and Applications of Operational Code Analysis*. Palgrave MacMillan.
- Waltz, K. N. (2010). *Theory of International Politics*. Waveland Press.
- Wehner, L. E. (2015). Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as a Regional Power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455.
- 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.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
<https://www.jstor.org/stable/2706858>
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- White, H. C.; Boorman, S. A. y Breiger, R. L. (1976). Social Structure from Multiple Networks. I Blockmodels of Roles and Positions. *American Journal of Sociology*, 81(4), 730-780. <https://www.jstor.org/stable/2777596>
- Williams, J. N. (1981). Inconsistency and Contradiction. *Mind*, 90(360), 600-602.
<https://doi.org/10.1093/mind/XC.360.600>

9

Los roles de Colombia*

► Introducción

Colombia, en materia de política exterior, ha actuado bajo la guía de dos principios fundamentales a lo largo del siglo XX: el *respice polum* y el *respice similia* (Cepeda y Pardo, 1989; Dallanegra Pedraza, 2012; Drekonja, 1983; González Arana, 2004). El primero está basado en la idea de acercarse a los Estados Unidos para satisfacer sus intereses nacionales, bajo una clásica estrategia que propone el realismo periférico (Schenoni y Escudé, 2016). Allí encontramos no solo la generación de una marcada dependencia a sus actuaciones, sino que “invitamos” a Washington a que nos resuelva nuestros problemas domésticos (Tickner, 2007). El segundo principio busca superar esta dependencia a partir de relaciones más estrechas con los países más parecidos a Colombia, bien en Latinoamérica, bien en otras regiones del mundo. Este tipo de estrategia, en la que se debía diversificar las relaciones, estuvo marcada, en América Latina, por la “precaución de que sus políticas exteriores nunca fueran a exceder los límites de la tolerancia de Estados Unidos” (Below, 2017, p. 10, traducción propia). En otras palabras, la idea de orientar la política exterior colombiana hacia otros actores y otros temas estuvo mediada por la definición de unas fronteras de actuación que no chocaran directamente con los intereses de Washington, pues podría generarse un efecto contrario a los objetivos planteados inicialmente.

* Escrito por Eduardo Velosa.

Aunque estos dos principios fungen como descriptores de las principales orientaciones del actuar internacional de Colombia, no logran explicar del todo el tipo de comportamiento exhibido por el país. En este sentido, el presente capítulo busca ahondar en las principales dinámicas de la política exterior de Colombia en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) e Iván Duque Márquez (2018-2022). Más allá del establecimiento de los principios que guiaron (o están guiando) sus actuaciones internacionales, el objetivo de las siguientes líneas es identificar los principales roles que ha concebido Colombia como una expresión de sus intereses nacionales, de tal forma que pueda señalar algunas de las causas de su política exterior.

Para ello, acudiré a la teoría del rol en el análisis de política exterior y al análisis de redes para identificar esos roles principales y aproximarme a sus significados. De esta manera, el texto se divide en tres apartados: comenzaré con una breve descripción de la teoría del rol y de la manera como la usé para identificar las concepciones de rol que han tenido los tres gobiernos identificados; en segundo lugar, haré una discusión de estos roles y de sus significados, con ayuda del análisis de contenido cuantitativo; y, por último, expondré algunas conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis hecho.

► El interés nacional y su relación con los roles en política exterior

El interés nacional¹ es un concepto disputado en la disciplina de relaciones internacionales. Por ejemplo, de acuerdo a la tradición realista que sigue a Hans J. Morgenthau, el interés nacional es definido en términos de poder, en donde “cada acción política es vista como dirigida hacia el mantenimiento, el incremento o la demostración de poder” (Pham, 2015, p. 188, traducción propia). Desde una orilla opuesta hasta cierto punto, la del constructivismo de Alexander Wendt, se propone que el interés nacional es aquellos “requisitos de reproducción o seguridad de los complejos Estado-sociedad” (Wendt, 2003, p. 234, traducción propia), que se relacionan con unos intereses objetivos: la supervivencia física, la autonomía, el bienestar económico y la autoestima colectiva.

¹ Para ver una discusión sobre cómo el interés nacional es tratado por diferentes paradigmas de relaciones internacionales, recomiendo consultar a Burchill (2005).

Independientemente de cuál sea la definición que se utilice para llevar a cabo el análisis del interés nacional de un Estado, este concepto, en la práctica política, cumple dos funciones:

Primero, es a través de este concepto que los hacedores de política entienden los objetivos que deben ser perseguidos con la política exterior de un Estado [...], en la práctica, forma la base para la acción estatal. Segundo, funciona como un mecanismo retórico que genera legitimidad de y apoyo político a la acción estatal (Weldes, 1999, p. 4, traducción propia).

En este sentido, son los tomadores de decisiones, aquellas personas encargadas de interpretar los contextos nacional e internacional, quienes definirán qué es el interés nacional (Griffiths y O'Callaghan, 2002). Dado que estas personas “filtran” los contextos de acuerdo con sus propios valores e intereses políticos, es indispensable incluir las subjetividades en su definición. De un lado, la manera en que se interpreten ciertos eventos históricos otorgará “oportunidades para modelar decisivamente la concepción del interés nacional” (Ikenberry, 1993, p. 59, traducción propia). Esto resalta “el poder de las ideas para moldear las comprensiones del interés nacional” (Sikkink, 1993, p. 140, traducción propia). En otras palabras, un evento “objetivo” pasa, necesariamente, por las mentes de los tomadores de decisión. En este proceso, se responden las preguntas: ¿qué implica este evento para mi Estado?, ¿cuál es el ámbito –social, económico, político, militar– que está siendo afectado por él?, ¿cuáles son las opciones a mi disposición para atenderlo?, ¿cómo influencia el evento mi propia posición en el sistema político nacional (o internacional)?, entre varias más.

De otro lado y de manera concomitante, en tanto el “interés nacional no está dado de manera objetiva” (Houghton, 2007, p. 29, traducción propia), este es usado por los políticos para justificar sus decisiones y recubrir las de razones que superan sus propios intereses políticos, para así intentar quitar argumentos a sus opositores y legitimar sus decisiones. Un caso paradigmático puede usarse para ejemplificar esta idea: el 25 de mayo de 2007, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez anunció que liberaría de manera unilateral a guerrilleros encarcelados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) como un gesto humanitario y, para ello, adujo ‘razones de Estado’ (Hernández Mora, 25 de mayo de 2007). En el grupo de liberados estuvo Rodrigo Granda, quien fuera considerado el “canciller” de esta guerrilla. Una vez ocurrida la liberación, Uribe les comunicó a los colombianos

que su razón de Estado fue una solicitud del entonces presidente de Francia, Nicolás Sarkozy (*EFE*, 5 de junio de 2007). En este caso se aprecia cómo la petición de un gobernante de un Estado se usa como pretexto y se incorpora a una decisión política de otro Estado, decisión que se recubre con el manto del interés nacional para que no sea controvertida y para que, además, sea apoyada por los gobernados.

Ahora bien, aun cuando Slaughter critica la simplificación de que sean los gobiernos los que determinan el interés nacional de sus Estados (2017), dos elementos deben profundizarse a partir de las dos funciones que cumple el interés nacional en el ejercicio del poder público: la centralidad de los gobiernos en todo el proceso de construcción del interés nacional y que este es, paradójicamente, relacional. En el primer caso, el poder Ejecutivo en Colombia es el actor central para el proceso de elaboración de la política exterior (Veloza, 2012), cuyo objetivo es, precisamente, proteger o promover los intereses nacionales en el ámbito internacional. Tanto desde el juego político formal (la Constitución) como en el informal, tradicionalmente la persona que ocupa el solio de Bolívar es la encargada de dirigir la conducta internacional de Colombia y sus decisiones, en la mayoría de las oportunidades, escapan a los controles o debates políticos.

En el segundo caso, la característica relacional del interés nacional implica que no se pueda definir en el vacío. El Estado está inmerso en una estructura internacional que impone condiciones, reglas, orientaciones y, además, oportunidades para desarrollar su propio ser. En adición, esa estructura surge de las múltiples interacciones de todos los actores internacionales. En estos espacios, el Estado focal se encuentra con sus pares y otros agentes y, en las interacciones, el interés nacional se da en el mismo proceso de construcción del otro. Este otro puede ser un Estado amigo o uno enemigo, una organización internacional o, incluso, un orden o una estructura doméstica o internacional². Si un Estado debe proteger un territorio para su existencia, si debe ganar espacios comerciales, si debe garantizar un curso de acción particular en una organización internacional, el conjunto de tales acciones está determinado por la presencia de otro actor internacional en sus esquemas de referencia. De

² Esta idea sigue la lógica del “Otro Significante”, del “Otro Organizado” o del “Otro Generalizado” que hace parte de la teoría del rol. Estos “Otros” cumplen la función de ser una fuente primaria de socialización para el Estado en cuestión. El “Otro Significante” puede ser otro Estado u otro actor no gubernamental, mientras que el “Otro Organizado” es, generalmente, un colectivo, como una organización regional. Por último, el “Otro Generalizado” es la comunidad internacional como un todo, con las ideas que sostienen su orden. Para una profundización sobre esto, recomiendo ver a Harnisch (2012).

hecho, es en este proceso de interacciones que se da a través de sus políticas exteriores, que los actores, en este caso Estados, se autoidentifican (Steele, 2008). En otras palabras, a partir de este ejercicio interactivo pueden reconocerse como sujetos que tienen ciertos intereses.

Esta constante presencia del otro y el fuerte vínculo que existe entre la construcción subjetiva de la identidad y el interés nacional empiezan a generar el espacio para incluir el concepto de rol como una aproximación empírica a la idea de la definición y defensa o promoción del interés nacional. En primer lugar, un rol no puede existir de manera aislada, pues necesita de un rol contrario o complementario para su existencia (Burke y Tully, 1977; Thies, 2012). De hecho, la manera en que se construye el rol incluye la perspectiva subjetiva del otro. A manera de ilustración, se puede pensar en el rol del profesor. Una persona que conciba este rol en la mitad del desierto, sin duda, no lo puede desempeñar, pues este rol debe su existencia a la presencia de otro sujeto con el rol de estudiante. Desde esta misma perspectiva, los roles internacionales de líder, potencia, hegemon, desarrollador, entre otros, necesitan roles complementarios como los de seguidor, poder secundario o menor, subordinado y receptor, respectivamente, para poder existir. De ahí el vínculo entre el Estado focal y el otro, tanto en la definición del interés nacional como en la concepción del rol. En segundo lugar, los roles se convierten en el mecanismo a través del cual la identidad de los Estados se une con la acción –la política exterior– (Wehner, 2016). En otras palabras, los roles permiten identificar la orientación de los intereses nacionales que se expresan a través de la política exterior.

Ahora bien, los roles pueden ser definidos como aquellas posiciones que ocupan los Estados en el sistema internacional y como los patrones de conducta, esperados o apropiados, que pertenecen a una reconocida categoría de actores (Harnisch, 2011; Wehner y Thies, 2014). Esta definición resalta los dos elementos que se suelen destacar en el análisis de política exterior: la estructura y la agencia. De un lado, los patrones de conducta nacen de la interacción entre los Estados que, a su vez, dan origen a la estructura del sistema internacional (Maoz, 2011). En este sentido, la estructura social del sistema internacional “limita los tipos de definiciones que están disponibles para ser llamados y, por ello, limita las posibilidades de interacción” (Stryker, 2006, p. 226, traducción propia). En otras palabras, el conjunto de roles que están disponibles para los Estados no es infinito. La dimensión de aquel conjunto está determinada por las características del sistema internacional y por las propias capacidades materiales e ideacionales del Estado en cuestión. De

otro lado, la agencia es “la capacidad de los actores socialmente imbuidos para apropiar, reproducir y, potencialmente, innovar las categorías culturales recibidas y las condiciones de acción de acuerdo con sus ideales, intereses y compromisos, personales y colectivos” (Emirbayer y Goodwin, 1994, pp. 1442-1443, traducción propia). De esta manera, los Estados tienen la capacidad para escoger qué tipo de rol pueden implementar en una situación dada. Incluso podrían cambiar, en la medida de sus propias capacidades, el contenido o significado de los roles que están a su disposición (Wehner y Thies, 2014).

Con base en esta definición de rol, una de sus partes constitutivas es su concepción. Holsti afirmó que las concepciones de rol son:

Las propias definiciones de los hacedores de política de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y de las funciones, si existe alguna, que su Estado debe desarrollar de manera continua en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado (1970, pp. 245-246, traducción propia).

Precisamente, las concepciones de rol llevan a enfocarse en los tomadores de decisión en política exterior, lo que conecta, aún más, el rol con el interés nacional, tal como se describió arriba. Si bien la idea de concepción de rol *nacional*, como lo propuso Holsti, ha sido profundamente rebatida (Brummer y Thies, 2015; Cantir y Kaarbo, 2012, 2016; Wehner y Thies, 2014), es cierto que los líderes de un Estado actúan en su representación (Ashizawa, 2008; Chafetz, 1996; McCourt, 2014). Por ello, esta concepción de rol puede variar de acuerdo con la persona (o personas) que esté(n) en el poder en un momento dado. Bajo esta perspectiva, es de esperarse que las concepciones de los roles que tiene Colombia puedan variar dependiendo de si hablamos de Uribe, Santos o Duque en el poder. Esto, por supuesto, queda abierto a una validación empírica (que se hará más adelante), pero, por el momento, resalta la *posibilidad de cambio*. Así, los roles no son inmutables y están sujetos a los líderes de turno, a las propias capacidades materiales e ideacionales que tengan a su disposición y, por supuesto, a la propia estructura del sistema internacional.

Ahora bien, desde el plano metodológico, las personas que han trabajado con roles en relaciones internacionales han utilizado tanto fuentes primarias, como pueden ser los discursos presidenciales o las entrevistas a los

tomadores de decisión, hasta fuentes secundarias, como literatura sobre la política exterior de sus casos de análisis (Thies, 2017) para identificarlos. En el caso del presente capítulo, usé 45 textos oficiales: los discursos de posesión de cada presidente en cada periodo (dos en los casos de Uribe Vélez y de Santos Calderón y uno para el caso de Duque Márquez); los discursos que pronunciaron ante la Asamblea General de Naciones Unidas en la apertura de las sesiones que les correspondieron (ocho para los casos de Uribe Vélez y de Santos Calderón, y dos para el caso de Duque Márquez); los planes nacionales de desarrollo (dos para los casos de Uribe Vélez y de Santos Calderón y uno para el caso de Duque Márquez); y las memorias al Congreso de la República del Ministerio de Relaciones Exteriores (siete para el caso de Uribe Vélez, ocho para Santos Calderón y dos para el caso de Duque Márquez)³. Estos textos en conjunto, en el marco del análisis de política exterior, son muy importantes, pues sientan las bases de la conducta internacional del país. De un lado, en los discursos de posesión, cada uno de los presidentes fija una posición frente al estado de cosas en el ámbito doméstico. Además, aun cuando en algunos casos no exista una referencia directa al sistema internacional, de todas formas, resaltan temas que, por su naturaleza interméstica, serán abordados a través de la política exterior. De otro lado, los demás textos, los discursos en Naciones Unidas, los planes de desarrollo y las memorias al Congreso, sí hacen referencia directa al sistema internacional y, al mismo tiempo, a las problemáticas nacionales que deben ser atendidas por fuera de las fronteras nacionales de Colombia. Bajo esta descripción, dichos “discursos”:

Son usados por los actores como recursos lingüísticos para formar representaciones del mundo. Ellos no son solo reflejos de una realidad preexistente, sino que contribuyen a la creación del mundo social, incluyendo aspectos del mundo, como los actores en política exterior (Larsen, 2009, p. 546, traducción propia).

Estos textos fueron examinados a través del análisis cuantitativo de contenido. El método de análisis de contenido se caracteriza por no interferir en

³ En el caso de los planes nacionales de desarrollo, solo tomé los apartados referentes a la política exterior de Colombia. De las memorias al Congreso de la República, solo tomé su introducción, pues allí están consignadas las visiones generales y los principales logros de política exterior que se quieren resaltar. Con base en esta decisión, las memorias al Congreso del periodo 2007-2008 no las incluí porque carecen de aquella sección.

la producción de la información⁴ y busca “identificar patrones, temas, presuposiciones y contenidos” (Lune y Berg, 2017, p. 182, traducción propia) que puedan contener los distintos textos analizados. El análisis cuantitativo de contenido, además, busca responder preguntas de tipo “qué” porque centra su atención en el significado manifiesto del texto (Pashakhanlou, 2017). Ahora, como “no existe una base de datos de palabras claves que puedan identificar los roles en el proceso de análisis de contenido” (Cantir y Kaarbo, 2016, p. 19, traducción propia), usé como base las definiciones de roles de Holsti (1970) y de Thies (2017) en un segundo momento, para reconocer actitudes colombianas que pudieran corresponder con estas definiciones.

De qué hablan los presidentes de Colombia

En general, la complejidad de la realidad colombiana y sus diferentes estadios, durante los dieciocho años estudiados en este capítulo, hacen que los presidentes analizados hayan abordado diferentes aspectos de ella. Sin embargo, antes de entrar a develar estas diferencias, en un primer momento del análisis es necesaria la identificación de aquellos temas que predominan en el conjunto de los textos. La idea fundamental tras esta decisión es resaltar aquellos fenómenos que son importantes para los tres mandatarios, sin distinguir sus rasgos particulares que pueden marcar distinciones no solo en términos de los ejes centrales de su política exterior, sino también en términos del contenido que puedan darles a los roles que han concebido.

Para ello acudí al modelo *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) para identificar aquellos temas que predominan en estos textos. El LDA es un modelo probabilístico generativo de un corpus (el conjunto de textos) cuya construcción parte de la idea de que “los documentos son representados como mezclas aleatorias sobre tópicos latentes, en donde cada tópico está caracterizado por una distribución sobre las palabras” (Blei, Ng y Jordan, 2003, p. 996, traducción

⁴ Si bien el método no interfiere en la producción de información, su utilización sí requiere la manipulación de los datos, como en cualquier otro método cuantitativo empleado. En este sentido, para llevar a cabo el análisis, hice una limpieza de los datos al eliminar las palabras comunes del castellano que no aportan en valor al análisis de este tipo. De igual manera, borré palabras tales como “Colombia”, “colombianos”, “colombianas”, “país”, pues su constante uso desvía la atención de otras que pueden revelar los intereses nacionales y los roles concebidos por Colombia. Por último, uní dos palabras que, en su conjunción, se referían a un solo concepto o idea. Por ejemplo, “Naciones Unidas”, “Estados Unidos”, “política exterior” o “seguridad democrática”.

propia). Dado que este método es sensible a la determinación del número de tópicos k bajo los cuales el modelo va a agrupar a las palabras, el análisis incluyó diferentes posibilidades de k hasta llegar a una solución óptima. Es decir, la evaluación de los resultados pasó por una definición de tópicos que tuvieran coherencia interna y, además, que hubiera también cierta coherencia con la descripción general de la política exterior colombiana. Este resultado óptimo se logró con cinco tópicos. La tabla 1 presenta estos resultados, con las quince palabras más relevantes para cada uno de los temas.

Tabla 1. Tópicos en los textos presidenciales

Tópico 1	Tópico 2	Tópico 3	Tópico 4	Tópico 5
Vamos	Desarrollo	Través	Social	Paz
Ser	Cooperación	Países	Seguridad	Mundo
Gobierno	Internacional	Relaciones	Terrorismo	Hoy
Equidad	Nacional	Ministerio	Democracia	Años
Construir	Gobierno	Año	Gobierno	Justicia
Hacer	Países	Periodo	Terroristas	Si
Vida	Política exterior	Temas	Seguridad democrática	Proceso
Congreso	Así	Paz	Violencia	Conflicto
Legalidad	Relaciones	Alto	Comunidad	Naciones Unidas
Pueblo	Exterior	Proyectos	Confianza	Víctimas
Libertad	Integración	Nueva	Droga	Año
Nación	Social	Frontera	Democrática	Hace
Hoy	Materia	Nivel	Familias	Internacional
Futuro	Marco	Diferentes	Crecimiento	Ser
Cada	Política	Trabajo	Política	Drogas

Fuente: elaboración propia.

El primer tópico se configura a partir de elementos domésticos, al incluir los sustantivos “Gobierno”, “Congreso”, “nación” y “equidad” y los verbos “ser”, “construir” y “hacer”. Este tópico involucra también la idea de “pueblo” y “nación”, lo que supone que los presidentes buscan establecer una relación entre la sociedad y el poder público en el país. El segundo tópico refleja un tema reiterativo en la política exterior colombiana: la búsqueda de cooperación internacional. En el caso del modelo, esta cooperación está ligada a asuntos de desarrollo. El tercer tópico aborda asuntos propios del quehacer diplomático. La inclusión de los sustantivos “ministerio”, “proyectos”, “frontera” o “trabajo” lleva a esta conclusión. El cuarto tópico es el que quizá refleje los grandes problemas que ha abordado la política exterior colombiana en las últimas décadas: seguridad, terrorismo y drogas. Es importante señalar que acá aparece también la política de “seguridad democrática” y el fenómeno de la violencia, lo que implica una perspectiva particular sobre estos problemas. Precisamente, esta orientación incide en su separación del quinto tópico, que resalta la paz y el conflicto, las víctimas e incluye a una organización internacional: las Naciones Unidas. De hecho, aun cuando existen vasos comunicantes entre estos dos tópicos, el modelo deja entrever que las miradas dadas a estos problemas son distintas.

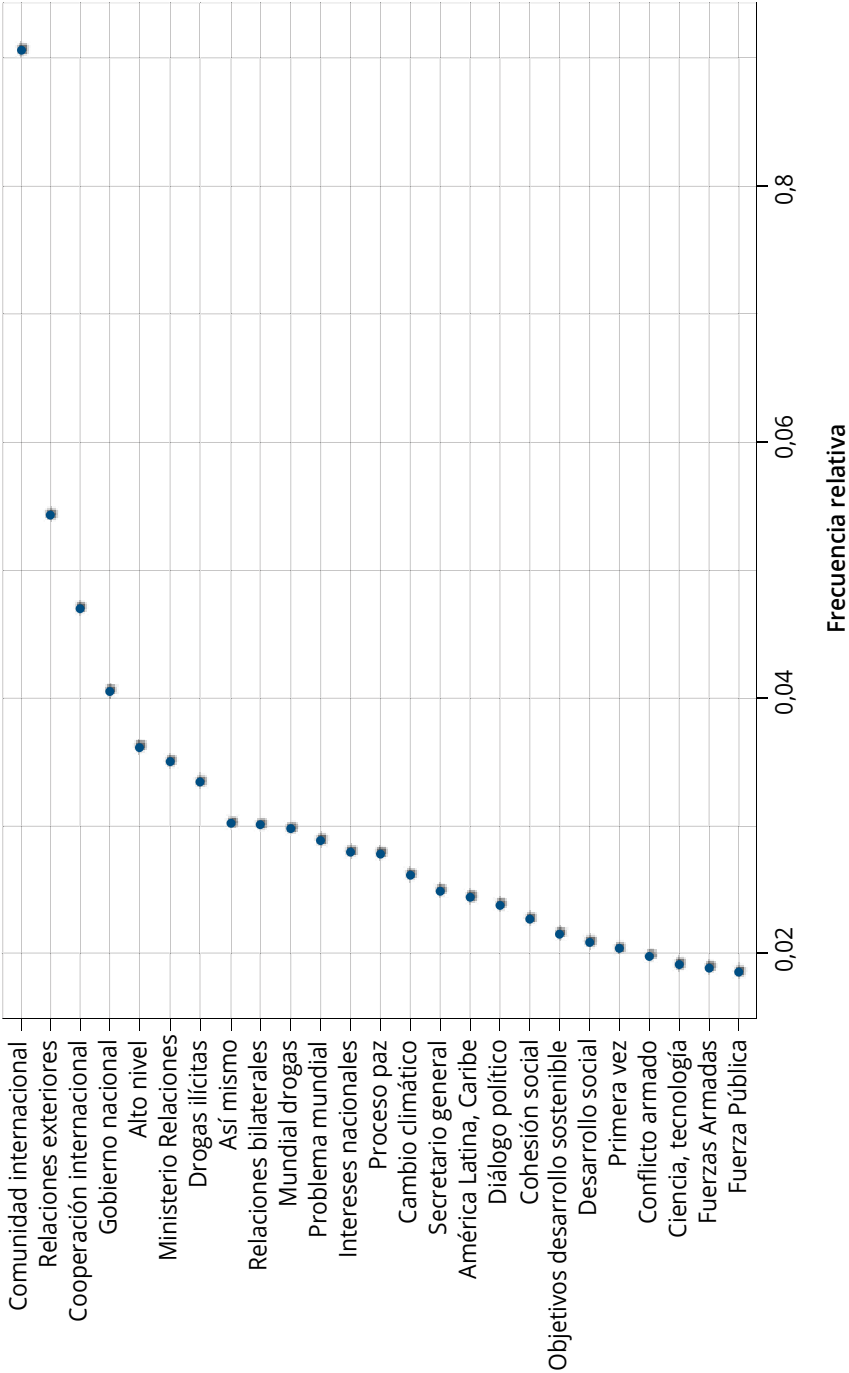
Estos temas sobresalientes en los discursos de los tres presidentes se confirman con el análisis de la frecuencia de cada par de palabras adyacentes utilizadas, o bigramas. La idea de resaltar las palabras que aparecen juntas es entender un poco mejor el contexto, el sentido y la estructura de los textos a partir de cualificadores posicionados antes o después de una palabra central (Munzert, Rubba, Meißner y Nyhuis, 2015). La figura 1 presenta los 25 bigramas más utilizados, de acuerdo con su frecuencia relativa. Este tipo de medición busca resaltar la importancia de cada par de palabras teniendo en cuenta la extensión del documento o discurso en el que aparecen. Desde el punto de vista matemático, la frecuencia relativa se mide de la siguiente forma:

[1]

$$fr = \frac{ft_{ij}}{\sum_j ft_{ij}}$$

En donde fr es el puntaje obtenido en la frecuencia relativa, j es el bigrama, i es el documento o discurso y ft es la frecuencia del término (en otras palabras, el número de veces que se repite el bigrama en un documento).

Figura 1. Bigramas principales en los discursos presidenciales



Fuente: elaboración propia.

Un resultado interesante de este análisis es que el bigrama más usado, con una distancia significativa frente al segundo, es el de comunidad internacional y que el tercero sea el de cooperación internacional. Precisamente, los distintos presidentes en sus discursos intentan lograr que los actores que conforman esta comunidad internacional apoyen al país en el objetivo de superar sus problemas internos a través de la cooperación internacional. En sintonía con esta idea, los textos presentan una enumeración de fenómenos domésticos: el problema mundial de las drogas ilícitas, la crisis global del medio ambiente, expresada en la idea del cambio climático y en los objetivos de desarrollo sostenible, y la violencia interna, con el proceso de paz y el conflicto armado como sus representantes.

Esta configuración de los discursos refleja un rol que, a la luz de las categorías planteadas por Holsti, corresponde con el de desarrollador interno⁵. En este rol los tomadores de decisión están enfocados en atender los asuntos domésticos que consideran prioritarios y, en su actuar internacional, el Estado busca apoyo o cooperación de la comunidad internacional (Holsti, 1970). De ahí que sea un rol que no tenga una vocación activa en el sistema internacional. Esto es, que no pretenda defender o cambiar un orden específico en la estructura del sistema internacional. Por el contrario, se apoya en las reglas, los valores o las normas que se han establecido para tratar de conseguir recursos, especialmente materiales, a fin de satisfacer sus intereses nacionales, que han sido definidos exclusivamente desde el ámbito doméstico. Esta definición, aunque doméstica, cuenta con la idea, al menos, del Otro Generalizable y, eventualmente, se puede materializar la presencia del Otro Significativo. Piénsese, por ejemplo, en el problema de las drogas ilícitas. Acá entra en juego la norma de prohibición de producción y comercialización de estas sustancias –el Otro Generalizable– y la posición de y la ayuda brindada por los Estados Unidos –el Otro Significativo–.

Ahora, a pesar de que hay elementos en común en los discursos de los tres presidentes, cada uno priorizó aspectos de la política colombiana de acuerdo con sus propios valores y los contextos domésticos e internacionales que les tocó enfrentar. Por esta razón, es de esperar que el contenido de sus textos tenga tanto similitudes como diferencias en lo que respecta a las palabras usadas por cada uno de ellos y sus respectivas frecuencias. En efecto, al calcular la correlación entre los discursos

⁵ En el idioma original de su trabajo, Holsti definió este rol como *internal development*. Su traducción al castellano difiere un poco, pues es necesario incluir una noción de acción o función en su denominación, con el fin de acercarlo a la definición de rol provista arriba.

producidos por los respectivos presidentes se encuentra que tienen una semejanza importante cada uno de ellos, como lo refleja la tabla 2. De hecho, es de destacar que, contrario a lo que un observador de la política nacional esperarí, la correlación más fuerte de los discursos se da entre Santos y Uribe, seguida por la diada Duque-Santos y, por último, se encuentra la diada Duque-Uribe.

Tabla 2. Correlación de similitud en los discursos

	Duque	Santos	Uribe
Duque	1	0,708	0,662
Santos		1	0,827
Uribe			1

Fuente: elaboración propia.

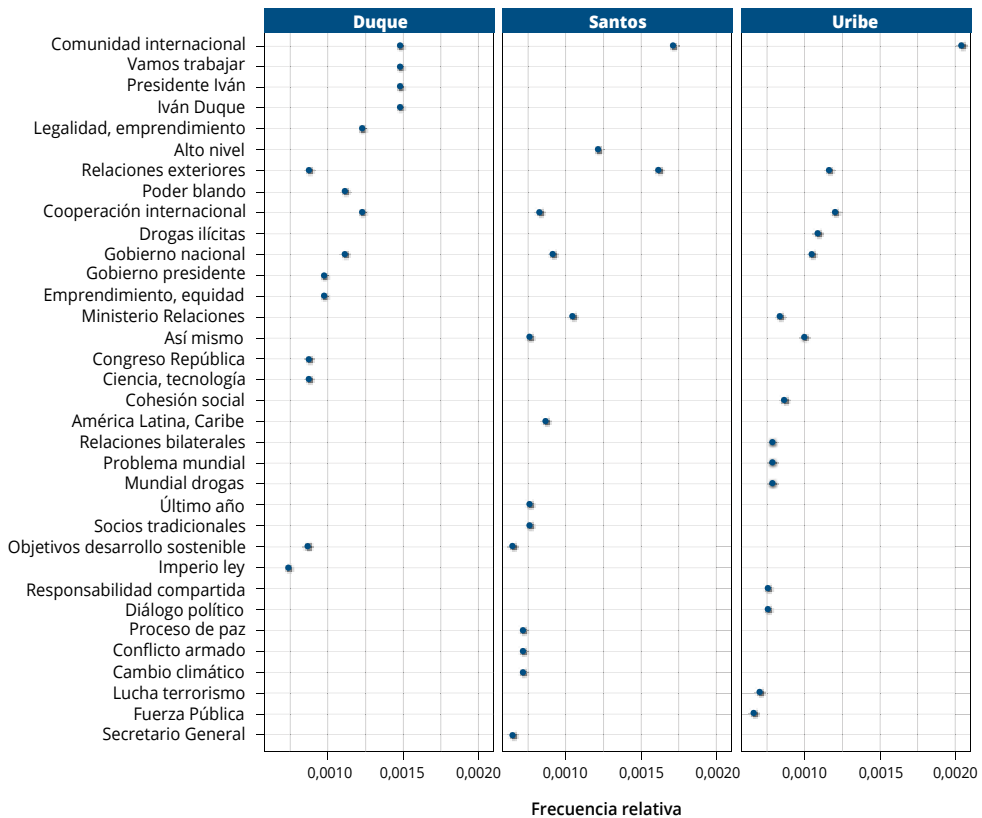
Sin embargo, no debe sorprender que, a pesar de las diferencias políticas que puedan tener los tres mandatarios, existan ciertos elementos de continuidad en sus discursos. De un lado, la definición de los intereses nacionales, como se argumentó arriba, está sujeta a las orientaciones políticas de los gobernantes y a la manera en que estas sirven para interpretar los contextos doméstico e internacional. Y es, precisamente, la evolución de estos contextos la que permite evidenciar la manera como se conecta un presidente con su predecesor. En este sentido, los discursos de Santos se ubican en una distancia intermedia entre los de Uribe y Duque y entre estos últimos la distancia es mayor.

De otro lado, estas características similares en los discursos no necesariamente implican que compartan los significados que les asignan a las palabras enunciadas. La “paz” de Uribe es diferente a la “paz” de Santos, a pesar de que en la correlación se muestren como los más cercanos. Por ejemplo, Wills-Otero y Benito señalan que, en materia de seguridad, “el conflicto continuó pese a una posición *más reconciliadora* del gobierno de Juan Manuel Santos respecto a la de su antecesor” (2012, p. 91, énfasis añadido). Por esta razón, es necesario profundizar en los textos de cada uno para resaltar sus temas u orientaciones más comunes y, a partir de ahí, poder identificar otros roles que hayan sido concebidos durante su estancia en la Presidencia.

► Las prioridades de los presidentes

Al hacer el mismo ejercicio de la frecuencia relativa de las palabras utilizadas en los discursos, pero para cada uno de los presidentes, empiezan a resaltarse los elementos comunes, así como las diferencias entre ellos. La figura 2 presenta los 15 bigramas más usados de cada uno de los presidentes.

Figura 2. Bigramas principales en los discursos, agrupados por presidente



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, los tres presidentes comparten los bigramas “comunidad internacional”, “relaciones exteriores”, “cooperación internacional” y “gobierno nacional”. Esto confirma la idea, enunciada arriba, de que uno de los roles que Colombia ha concebido a lo largo de este periodo, de manera

ininterrumpida, es el de desarrollador interno y que no fue producto de una sobrerrepresentación del discurso de un presidente sobre los otros dos. En segundo lugar, más allá de estos bigramas y de los objetivos de desarrollo sostenible –para la diada Duque-Santos– y de los bigramas “ministerio relaciones” y “así mismo” –para la diada Santos-Uribe–, no existen temas que, en términos de pares de palabras, vinculen de manera sostenida a los presidentes. Esto sugiere que cada uno de ellos priorizó en su discurso distintos asuntos o intereses.

Ahora bien, en cuanto a Uribe, sus temas más recurrentes, derivados de la frecuencia de los pares de palabras más utilizados, son las drogas ilícitas asociadas con el principio de responsabilidad compartida, la cohesión social y la lucha contra el terrorismo. Si bien el segundo tema es de naturaleza doméstica, los otros dos cuentan con elementos internacionales que deben ser atendidos a través de la política exterior. Precisamente estos problemas, la lucha contra las drogas y contra el terrorismo, formaron la base de su actuar en el sistema internacional (Rojas, 2006).

Para el caso de Santos, dos temas aparecen como los más importantes: el proceso de paz para dar fin con el conflicto armado y el medio ambiente, expresado a través de los objetivos de desarrollo sostenible y el cambio climático. Sin duda, de estos, el proceso de paz con la otrora guerrilla de las FARC-EP se convirtió en un objetivo central de su gobierno (Badillo, 2020; Sánchez y Campos, 2019). En este sentido, se puede empezar a vislumbrar que, si bien comparten Uribe y Santos un interés por utilizar la política exterior para atender asuntos domésticos, los roles en los cuales se basaron fueron diferentes.

Por último, lo primero que se evidencia en los textos del actual mandatario es su autorreferenciación. Pareciese que para el gobierno Duque es muy importante resaltar el ejercicio de su mandato, pues los contrastes de trayectoria personal y política con el gobierno anterior son importantes. Así lo describe Miranda Pérez:

Lo cierto es que como personaje político de la envergadura que representa, carece del carisma de los grandes líderes y jefes de Estado, aunado a que su carrera política antes de la presidencia es relativamente pobre en comparación con la de sus antecesores. Si bien se desempeñó como consejero en el Banco Interamericano de Desarrollo y también realizó estudios de posgrado en Estados Unidos, su visión internacional pareciera reducida (2020, p. 213).

En adición, en los principales bigramas que aparecen en los textos de Duque, se concentran los temas de poder blando, ciencia y tecnología, emprendimiento y equidad e imperio de la ley. Estos temas están en plena sintonía con el impulso que le ha dado a la “economía naranja” desde que era funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo⁶ y su repetido mantra “paz con legalidad” (Presidencia de la República, 17 de diciembre de 2018), que aborda el desarrollo del Acuerdo de Paz firmado por su antecesor y las FARC-EP. Algunos de estos temas corresponden al ámbito de política exterior, como el de poder blando y el de ciencia y tecnología, mientras que los restantes, aun cuando pueden tener una vinculación con el sistema internacional, tienen una orientación que se desarrolla mayoritariamente dentro de las fronteras nacionales.

En cuanto a prioridades geográficas, Estados Unidos es el país que más han enfatizado los presidentes de Colombia. La tabla 3 muestra que el país del norte fue mencionado en 82 oportunidades en los textos analizados. Luego le siguen, en su orden, Venezuela, la Unión Europea o Europa, América Latina, Ecuador, Perú, México, Panamá, Chile y China. En esta perspectiva, y de manera general, se puede afirmar que Estados Unidos es el actor más relevante dentro de la política exterior colombiana. En el lenguaje de teoría de rol, se convierte en el principal Otro Significativo para Colombia.

Sin embargo, este orden se da solo con la suma de todas las menciones de los países seleccionados. Si se revisa el orden de las menciones de cada uno de los presidentes, este orden tiende a cambiar. Esto refleja, precisamente, la idea de cambio tanto en la definición del interés nacional como en la concepción de los roles que desempeña el país, y la incidencia que tienen los líderes en el establecimiento de los asuntos más importantes para la política exterior del país. Por ejemplo, el primer lugar del presidente Uribe lo ocupa el país del norte, pero para Santos, Washington ocupa el segundo lugar y para Duque, el socio tradicional ocupa el quinto lugar. En este mismo orden de ideas, Santos le asignó el primer lugar a América Latina, mientras que para Uribe y Duque esta región estuvo en los lugares noveno y séptimo, respectivamente. Venezuela, con el que Colombia comparte alrededor de 2.200 kilómetros de frontera, ha sido la principal prioridad del actual gobierno, para Uribe estuvo en tercer lugar y para Santos se ubicó en el cuarto lugar.

⁶ De hecho, el presidente Duque escribió un libro, junto con Felipe Buitrago Restrepo, titulado *Orange Economy: an infinite opportunity*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2013.

Otro caso paradigmático dentro de las prioridades geográficas es China. Si bien, en el marco de la coyuntura actual del sistema internacional la competencia entre el país asiático y Estados Unidos pareciera surgida por las políticas de los presidentes Xi y Trump, respectivamente, el ascenso de China en la jerarquía internacional y las implicaciones que podría generar este proceso ha ocupado un lugar importante en las discusiones sobre el futuro (presente) del sistema internacional. Por ejemplo, Brzezinsky y Mearsheimer (2005) discutían a mediados de la década pasada las posibilidades y condiciones para un “choque de titanes”, mientras que Allison (24 de septiembre de 2015) abordaba esta discusión a la luz de la “trampa de Tucídides” y otros autores planteaban un cambio de roles sobre el orden internacional (Chan, Hu y He, 2019). Dichos trabajos, que por supuesto no agotan lo escrito sobre la relación entre Pekín y Washington, resaltan la centralidad de este fenómeno para la estabilidad del sistema internacional. Sin embargo, para la política exterior colombiana, China ocupa el último lugar en las prioridades geográficas seleccionadas.

Tabla 3. Prioridades geográficas de Colombia, 2002-2020

	Estados Unidos	Venezuela	Unión Europea-Europa	América Latina	Ecuador	Perú	México	Panamá	Chile	China
Uribe	45 (1)	32 (3)	41 (2)	11 (9)	28 (4)	21 (6)	20 (7)	27 (5)	11 (9)	15 (8)
Santos	32 (2)	22 (4)	19 (6)	39 (1)	23 (3)	19 (6)	21 (5)	9 (10)	19 (6)	11 (9)
Duque	5 (5)	20 (1)	6 (2)	2 (7)	6 (2)	6 (2)	2 (7)	1 (10)	3 (6)	2 (7)
Total	82 (1)	74 (2)	66 (3)	52 (4)	57 (5)	46 (6)	43 (7)	37 (8)	33 (9)	28 (10)

El número en paréntesis representa la posición del país o la región entre las diez seleccionadas.

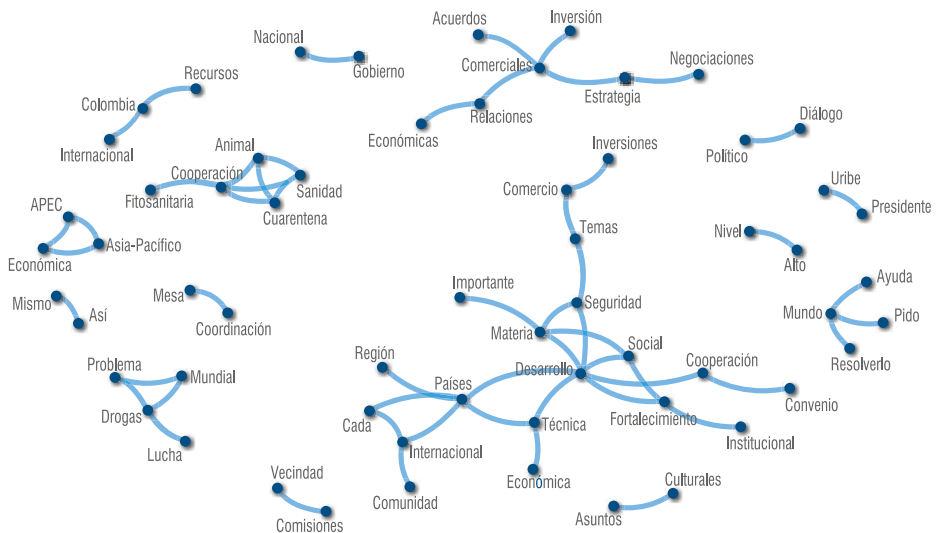
Fuente: elaboración propia.

► El rol internacional de Colombia desde las montañas

Estas diferencias cuantitativas en las prioridades temáticas y geográficas también se expresan en el contenido de los roles concebidos por Colombia. Para encontrar estas diferencias, acudí a la elaboración de una matriz de coocurrencia de términos⁷ después de haber limitado la ventana observación de los conceptos de referencia. Posteriormente, hice una red por cada presidente, en la que dos palabras estaban conectadas si se encontraban en el mismo texto. La idea fundamental de este análisis es encontrar el sentido dado a los conceptos de referencia, con base en la relación entre las palabras que aparecen dentro de la ventana de observación establecida.

Como se mencionó arriba, el rol que sobresale, de acuerdo con la identificación de tópicos y de bigramas, es el de desarrollador interno. Por ello, realicé el procedimiento descrito con las palabras “cooperación” y “ayuda”, que están en la base de la definición de este rol. A manera de ejemplo, se presenta el resultado en la figura 3, que corresponde al caso del expresidente Uribe.

Figura 3. Red de coocurrencia de palabras del desarrollador interno, expresidente Uribe



Las palabras que se encuentran en esta red tuvieron una frecuencia de coocurrencia mínima de tres.

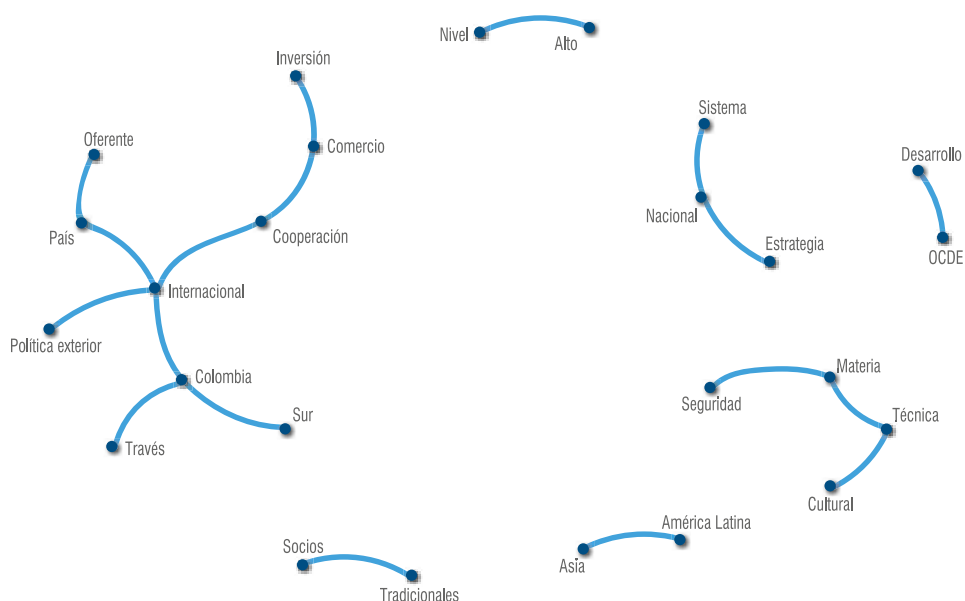
Fuente: elaboración propia.

⁷ En inglés, esto es una *feature co-occurrence matrix* (fcm); la palabra *feature* representa la unidad de análisis, que puede ser una palabra, un conjunto de palabras o, incluso, sílabas.

Como se puede observar, existen varios conjuntos diferenciados de palabras que se encuentran asociadas después de fijar el mínimo de coocurrencia entre ellas en tres. En primera instancia, uno de ellos tiene como centro la palabra “desarrollo”, de la que se desprende una rama principal, medida por su extensión, que vincula, a su vez, la idea de seguridad con el comercio y las inversiones. En este mismo sentido, otro grupo de palabras tiene como núcleo la palabra “comerciales”, lo que implica que las ideas de cooperación y ayuda cuentan con un enfoque económico dentro de sus dimensiones. En adición, un pequeño grupo gira en torno a las drogas, con la nominalización del verbo luchar, que implica una posición activa frente a este problema.

Esta caracterización del rol de desarrollador interno difiere de la concepción que tuvo el expresidente Santos. En su caso, el conjunto más grande tiene centro en la palabra “internacional”, como lo muestra la figura 4. Lo significativo en el grupo de coocurrencias de Santos, y que lo diferencia de su antecesor, es que aparecen las palabras “oferente” y “Sur” en este núcleo central, y se construye una red independiente con las palabras “seguridad”, “materia”, “técnica” y “cultural”. Es decir, que este rol tiene una relación en el gobierno Santos con otro propuesto por Holsti: el de desarrollador. Este nuevo rol implica “un deber u obligación para asistir a los países subdesarrollados” (1970, p. 266, traducción propia). Como lo señalan Pastrana Buelvas y Vera, durante el gobierno Santos se buscó “exportar la experticia de las Fuerzas Militares para luchar contra el crimen transnacional en Centroamérica [... y se desarrollaron] esquemas bilaterales y de cooperación triangular en el campo de la seguridad” (2019, p. 49). Así entonces, más que tener únicamente un sentido declarativo, el rol de desarrollador efectivamente fue desempeñado durante esta administración. En adición, Santos mantuvo la vinculación que hiciera su predecesor entre cooperación, comercio e inversión. Es decir que, en esta administración, hubo dos roles concebidos bajo las ideas de ayuda y cooperación: el desarrollador interno, como el rol más sobresaliente y con una mirada en la atención de los problemas colombianos, y el de desarrollador, en el que se busca exportar la experiencia ganada en materia de seguridad.

Figura 4. Red de coocurrencia de palabras del desarrollador interno, expresidente Santos



Las palabras que se encuentran en esta red tuvieron una frecuencia de coocurrencia mínima de tres.

Fuente: elaboración propia.

En el caso del presidente Duque, los conceptos de referencia arrojan un resultado distinto. En primer lugar, estas palabras tienen una menor frecuencia en sus textos que en el caso de Uribe o Santos. Mientras que Uribe las utiliza en 177 ocasiones distintas y Santos en 125, el actual presidente de Colombia solo las usa en 34 ocasiones. Por ende, las relaciones que se establecen entre sus palabras son más ambiguas. En segundo lugar, se genera un conjunto que incluye la sigla AOD, la palabra desarrollo y las palabras de referencia. Los demás grupos que sobresalen no cuentan con una significación particular. Por tal razón, este análisis no genera una enunciación clara de dicho rol en la actual presidencia.

Ahora bien, según se explicó arriba, los roles, como expresiones del interés nacional, se expresan frente a un otro. De esta manera, de acuerdo con los resultados de las prioridades geográficas, Estados Unidos se configura como la principal referencia de los presidentes colombianos en los textos analizados. Por esta razón, repetí el procedimiento de la creación de la matriz de coocurrencia para hallar los conjuntos de palabras más importantes que aparecen junto

con el nombre “Estados Unidos”. Los principales conjuntos de palabras que son el resultado de este ejercicio pueden resumirse de la siguiente manera:

Uribe = {<alianza, estratégica, bilateral, relación, cooperación>, <gobierno, terrorismo, Colombia, política, convierta, hacia>}

Santos = {<Colombia, diálogo, alto, nivel, bilaterales, vi, nivel>, <tradicionales, socios>, <cooperación, triangular>}

Duque = {<bilaterales, socios, tradicionales, relaciones, dinamización>, <valor, muchísimo, apoyo, recibido, agenda>, <crimen, transnacional, derrota, ser, efectivos>}

Con estos resultados, se puede observar que el rol principal que Colombia concibe frente a Estados Unidos es el de socio. Esto puede equipararse, hasta cierto punto, del “aliado fiel” expuesto por Holsti, pues él consideró que la concepción de este rol implica “un compromiso específico para apoyar las políticas de *otro* gobierno” (Holsti, 1970, p. 267, énfasis en el original, traducción propia). Sin embargo, en el caso de los conjuntos de Santos, se presentan diferencias con los otros dos mandatarios. En primer lugar, este presidente trae a colación el diálogo de alto nivel, que asume la incorporación de nuevos temas en la relación bilateral. En segundo lugar, conectado con lo anterior, se habla de la cooperación triangular, lo que conecta este rol de socio con el de desarrollador y plantea un ejercicio activo en la relación. Por último, tanto Uribe como Duque incluyen aspectos de seguridad: el primero con el terrorismo y el segundo con el crimen transnacional, lo que une la concepción de rol de socio con el de desarrollador interno. En adición, estas lógicas de seguridad también conectan a estos presidentes con otro rol: el de defensor de la fe. En este rol, el Estado defiende un sistema específico de valores políticos o económicos frente a otro(s) que tiene(n) un sistema distinto (Holsti, 1970, p. 264). En este caso, la amenaza es doméstica y no estatal, pero está basada en unas orientaciones axiológicas que la conectan con Estados Unidos.

► Conclusiones y recomendaciones

Este ejercicio analítico permitió identificar cuatro roles distintos concebidos por los presidentes de Colombia desde el año 2002. En primer lugar, el rol de desarrollador interno es el más prevalente. Con este rol, los gobiernos colombianos han intentado apelar a la comunidad internacional para recibir

el apoyo necesario para atender los principales problemas internos que han identificado: la violencia doméstica (terrorismo), que afecta a la seguridad nacional, y las drogas ilícitas. En segundo lugar, el presidente Santos aprovechó estas condiciones nacionales para concebir el rol de desarrollador. Con este rol, el gobierno buscó apoyar en materia de seguridad a algunos países de Centroamérica.

En tercer lugar, se lograron identificar las principales prioridades geográficas del país en estos discursos. Dentro de ellas, Estados Unidos se erigió como el mayor referente, en plena consonancia con el principio del *respice polum*. Frente a Washington, Colombia ha concebido dos roles distintos. El primero fue el de socio o aliado fiel. Los gobiernos ubican a Estados Unidos en un lugar muy alto de sus agendas internacionales. El segundo fue el de defensor de la fe. En el marco de los problemas domésticos que enfrenta el país y que buscan atender a través de la cooperación internacional (mediante la concepción y desempeño del rol de desarrollador interno), las estrategias implementadas obedecen a un sistema de valores particular. Por ello, por ejemplo, el presidente Uribe habló de terrorismo como una manera de incluir a Colombia dentro de la estrategia internacional de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001.

Los cuatro roles identificados corresponden con la definición de los intereses nacionales hecha por cada uno de estos mandatarios. A la luz de lo expuesto arriba, los roles logran materializar los intereses en funciones y posiciones específicas en el sistema internacional. Así, la política exterior busca satisfacerlos. Este breve análisis, que parte de los principales textos y discursos de los mandatarios, abre las puertas para seguir ahondando en la relación entre la política exterior y los intereses nacionales del país, mediada por los roles concebidos por los gobernantes.

Esta caracterización de la política exterior colombiana en los últimos dieciocho años muestra que, salvo el caso del rol de desarrollador, tiene unos rasgos pasivos, que buscan atender los problemas domésticos, como es una de sus funciones, pero que Colombia no está atenta a los cambios del sistema internacional. La identificación de China como la última prioridad de los países y regiones escogidos, es muestra de ello. Por esta razón, una primera sugerencia es elevar la mirada al sistema internacional y concebir roles con base en las dinámicas de cambio por las que está transitando. Si bien los problemas domésticos que enfrenta el país son de gran envergadura, no deben ser los únicos parámetros que alimenten la construcción de los roles nacionales.

En relación con lo anterior, los problemas domésticos también se pueden atender incidiendo en el sistema internacional (bien sea sobre la estructuración de su orden general, sobre la configuración regional o sobre países específicos). Precisamente, el rol de desarrollador concebido y desempeñado por el gobierno Santos es un buen punto de partida (que, de hecho, tiene como antecedente la participación de Colombia en el Grupo de Contadora, en donde se destacaron los roles de colaborador del subsistema regional, de mediador y de desarrollador). Esta concepción de roles activos eleva el estatus internacional del país y le permite encontrar escenarios alternativos para, justamente, resolver sus problemas domésticos.

Referencias

- Allison, G. (24 de septiembre de 2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>
- Ashizawa, K. (2008). When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Building, and Japanese Foreign Policy. *International Studies Review*, 10(3), 571-598. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2008.00805.x>
- Badillo, R. (2020). Política exterior y paz: ¿un juego de dos niveles? *Desafíos*, 32(2), 1-37. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8012>
- Below, A. (2017). Latin American Foreign Policy. En *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (pp.1-29). <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-253>
- Blei, D. M., Ng, A. Y. y Jordan, M. I. (2003). Latent Dirichlet Allocation. *Journal of Machine Learning Research*, 3(1), 993-1022. <https://www.jmlr.org/papers/volume3/blei03a/blei03a.pdf>
- Brummer, K. y Thies, C. G. (2015). The Contested Selection of National Role Conceptions. *Foreign Policy Analysis*, 11(3), 273-293. <https://doi.org/10.1111/fpa.12045>
- Brzezinsky, B. y Mearsheimer, J. (2005). Clash of Titans. *Foreign Policy*, 146, 45-50. <https://www.jstor.org/stable/i30048155>
- Burchill, S. (2005). *The National Interest in International Relations Theory*. Palgrave MacMillan.

- Burke, P. J. y Tully, J. C. (1977). The Measurement of Role Identity. *Social Forces*, 55(4), 881-897. <https://doi.org/10.2307/2577560>
- 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. <https://www.jstor.org/stable/24909851>
- 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). Routledge.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana. En A. Tirado, *Nueva historia de Colombia*, Vol. III (pp. 9-89). Editorial Planeta.
- Chafetz, G. (1996). The Struggle for National Identity in Post-Soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111(4), 661-688. <https://doi.org/10.2307/2152089>
- Chan, S., Hu, W. y He, K. (2019). Discerning States' Revisionist and Status-quo Orientations: Comparing China and the US. *European Journal of International Relations*, 25(2), 613-640. <https://doi.org/10.1177/1354066118804622>
- Dallanegra Pedraza, L. (2012). Claves de la política exterior colombiana. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 54, 37-73. <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/56468/50118>
- Drekonja, G. (1983). Colombia: Learning the Foreign Policy Process. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 25(2), 229-250. <https://doi.org/10.2307/165519>
- 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>
- Emirbayer, M. y Goodwin, J. (1994). Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. *American Journal of Sociology*, 99(6), 1411-1454. <https://www.jstor.org/stable/2782580>
- González Arana, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, 12(2), 258-285. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/1077>
- Griffiths, M. y O'Callaghan, T. (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Routledge.

- 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). Routledge.
- Harnisch, S. (2012). Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 47-69.
<https://www.jstor.org/stable/24909853>
- Hernández Mora, S. (25 de mayo de 2007). Uribe anuncia que excarcelará a guerrilleros de las FARC antes del 7 de junio. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/05/25/internacional/1180108097.html>
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Houghton, D. P. (2007). Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3(1), 24-45.
<https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x>
- Ikenberry, G. J. (1993). Creating Yesterday's New World Order: Keynesian «New Thinking» and the Anglo-American Postwar Settlement. En J. Goldstein y R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change* (pp. 57-86). Cornell University Press.
- Larsen, H. (2009). A Distinct FPA for Europe? Towards a Comprehensive Framework for Analysing the Foreign Policy of EU Member States. *European Journal of International Relations*, 15(3), 537-566. <https://doi.org/10.1177/1354066109388247>
- Lune, H. y Berg, B. L. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson.
- Maoz, Z. (2011). *Network of Nations. The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*. Cambridge University Press.
- McCourt, D. M. (2014). *Britain and World Power since 1945. Constructing a Nation's Role in International Politics*. University of Michigan Press.
- Miranda Pérez, J. E. (2020). ¿Colombia está lista para las grandes ligas? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 136, 195-216. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/75344>
- Munzert, S., Rubba, C., Meißner, P. y Nyhuis, D. (2015). *Automated Data Collection with R. A Practical Guide to Web Scraping and Text Mining*. Wiley.

- Pashakhanlou, A. H. (2017). Fully Integrated Content Analysis in International Relations. *International Relations*, 31(4), 447-465. <https://doi.org/10.1177/0047117817723060>
- Pastrana Buelvas, E. y Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Namihás (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Pham, J. P. (2015). What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy. *American Foreign Policy Interests*, 37(4), 187-193. <https://doi.org/10.1080/10803920.2015.1080073>
- Presidencia de la República. (17 de diciembre de 2018). *Presentación de la Política de Estabilización «Paz con Legalidad»*. <https://id.presidencia.gov.co:443/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx>
- Rojas, D. M. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 19(57), 85-105. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46275>
- Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, 29, 81-104. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.05>
- Schenoni, L. y Escudé, C. (2016). Peripheral Realism Revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), e002. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600102>
- Sikkink, K. (1993). The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. En J. Goldstein y R. O. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change* (pp. 139-170). Cornell University Press.
- Slaughter, A.-M. (2017). *The Chessboard and the Web. Strategies of Connection in a Networked World*. Yale University Press.
- Steele, B. J. (2008). *Ontological Security in International Relations. Self-identity and the IR State*. Routledge.
- Stryker, S. (2006). Traditional Symbolic Interactionism, Role Theory, and Structural Symbolic Interactionism. The Road to Identity Theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 211-231). Springer.
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00170.x>

- Thies, C. G. (2017). Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. *Foreign Policy Analysis*, 13(3), 662-681. <https://doi.org/10.1111/fpa.12072>
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.04>
- Velosa, E. (2012). Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales. *Papel Político*, 17(2), 655-677. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6546>
- 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. <https://doi.org/10.1111/blar.12413>
- 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. <https://doi.org/10.1111/misr.12149>
- Weldes, J. (1999). *Constructing National Interests. The United States and the Cuban Missile Crisis*. University of Minnesota Press.
- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- Wills-Otero, L. y Benito, C. I. (2012). De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política colombiana en 2011. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 87-107. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100005>



EJE



COLOMBIA Y SUS SOCIOS

1

De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?*

► Introducción

Entre los académicos y conocedores de la política exterior colombiana ha habido un revuelo o cruce permanente de opiniones que intenta explicar la profundidad y el futuro impacto de los hechos como la diversificación geográfica, temática y de instrumentos de inserción, además de la gradual desecuritización (o debilitamiento del énfasis rígido en la seguridad nacional) que se vienen experimentando en la gestión gubernamental hacia el exterior durante el mandato del presidente J. M. Santos, aunque con debilidades (Ramírez, 2011; Pastrana, 2011a y 2011b; Garay, 2011; Ardila, 2011; Borda, 2011). Ha sido inevitable realizar comparaciones superficiales o moderadamente sistemáticas con respecto al deficitario balance internacional que le dejó a Colombia el expresidente Álvaro Uribe después de ocho años de *Bandwagoning* o alineamiento dependiente (asimétrico) para la satisfacción de sus intereses con respecto a la política exterior de los Estados Unidos, también conocida como la pseudodoctrina (porque es más una etiqueta histórica que una explicación teórica formal o un credo ideológico específico) del *res pice polum*. La mayoría ha coincidido en advertir tanto cambios como continuidades, pero han tendido a prevalecer dos extremos en las mesas de análisis y ningún marco teórico conductor de dichas posturas o hipótesis.

Por una parte, hay un cúmulo de opiniones que advierten que los cambios son básicamente de forma, es decir, de un estilo presidencial más moderado, prudente, pragmático o realista tanto en lo doméstico como en la proyección internacional (Pastrana, 2011a y 2011b; Ramírez, 2011; García, 2010; Acevedo, 2011; Gil, 2011), una atenuación apenas leve del alineamiento con EE. UU. (Bustamante y

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

Chaskel, 2012), con mucha improvisación o ausencia de una gran estrategia o plan (política) de Estado para la política exterior, sin reformas estructurales a los procesos de toma de decisiones y al Sistema Diplomático y de Servicio Exterior (Tickner, 2011) y con priorización aún activa de la política de seguridad, complementada con libre comercio e inversión (énfasis en la historia y las estructuras). En el otro lado, se ubican quienes consideran que dichos cambios geopolíticos y temáticos tienen una magnitud considerable gracias al rol internacional activo tanto del presidente Santos como de la canciller María Ángela Holguín, y que sumados a la estabilidad relativa en seguridad que generó la Política de Seguridad Democrática (PSD), a la estabilidad macroeconómica aupada por la política monetaria y al buen ritmo de crecimiento económico anual, están revelando un potencial fuerte de proyección y liderazgo internacional del país con una mayor autonomía y, además, con énfasis en la agencia y la coyuntura (Nuñez, 2011; Forero, 2011; Torrijos, 2011). Tanto así, que Colombia podría estar situado próximamente entre las nuevas *potencias emergentes* (Nolte, 2012) que logran salir del subdesarrollo y de la franja de renta media (PIB per cápita) para convertirse en economías de punta tal como lo están haciendo los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica).

El objetivo principal de este capítulo es integrar un marco conceptual híbrido que permita comprender el por qué de dichos cambios y continuidades, y un tanto más la profundidad de dichas acciones, combinando al mismo tiempo factores interagenciales, intersubjetivos, estructurales y sistémicos (y algunos históricos con predominio de los coyunturales). Se propone entonces examinar tres líneas a la luz del par constructivismo-neoinstitucionalismo (factores conductuales y domésticos) y del realismo neoclásico (factores sistémicos y primordialmente externos): el estilo presidencial personal de Santos en relación con los intereses centrales de la política exterior, el tono ideológico gubernamental en relación con actores múltiples que afectan la política exterior, y, finalmente, el estado de funcionamiento y balance de logros del Ministerio de Relaciones Exteriores.

► El estilo gerencial de Santos y los grandes intereses de la política exterior colombiana

Es poco discutible que puede identificarse un *estilo gerencial*¹, propio de un estadista, en la conducción de las relaciones internacionales (y domésticas) de

¹ Muy distante de la pequeña política o microgerencia de Álvaro Uribe.

Colombia por parte de Juan Manuel Santos: una alta capacidad de *delegación* de la función político-diplomática en la Cancillería, baja *absorción personalista* de las interacciones exteriores del Estado (baja tendencia a identificar conflictos interpersonales con conflictos interestatales y viceversa), *visibilidad* moderada en la política exterior (no uso hiperextenso o extenuante de la figura de Jefe de Estado en la diplomacia), así como *verticalidad* moderada (presidencialismo) en la política exterior frente al Ministerio de Relaciones Exteriores y de cara a la acción exterior de las demás instituciones gubernamentales. Es decir, la tendencia fuerte parece ser la orientación de la acción exterior por *coalición de actores* (institucionales-estatales apoyados por grupos de interés que han institucionalizado su acción o influencia externa como gremios económicos y partidos/movimientos políticos) relativamente autónomos (Hermann, 2011) en conjunción con un Ejecutivo que lidera pero comparte intereses y funciones al proyectarse al exterior.

Como se verá más adelante, el carácter relativamente autónomo y técnico de varios de los miembros principales del equipo lo acentúa. Esto, anotando que la alta *fragmentación* (baja coordinación interinstitucional) de la política exterior y la diplomacia paralela (de grupos de interés opuestos a los criterios y definiciones del Gobierno o del Estado) continúan siendo fenómenos arraigados, pero no niegan la presencia de derroteros y valores internacionales compartidos entre los estamentos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y entre estos estamentos y los grupos domésticos de interés con un alto rango de incidencia económica y/o política en la arena nacional.

Desde la Presidencia y la Cancillería se intenta proyectar una administración burocrática relativamente racional (búsqueda de una relación proporcional y favorable entre costos y beneficios) de los espacios de intercambio y compromiso que ha tenido el país en el escenario internacional a lo largo del mandato Santos. Incluso esto puede rastrearse en políticas que podrían denominarse de búsqueda de *prestigio*² internacional por parte de Colombia (*interés del Estado*) o del Presidente, si se asume la participación de sus *intereses personales* en el logro de respaldo popular

² De acuerdo con el análisis clásico de Hans Morgenthau (1986), la política de *prestigio* puede cobrar la forma de un *despliegue militar* o bien, como en este caso, del *ceremonial diplomático*, con el fin de demostrar exteriormente el poder nacional que se tiene, se cree tener o se quiere lograr. Frente a la baja autonomía relativa del estado colombiano en política exterior, puede asumirse que la búsqueda de prestigio por parte del gobierno Santos apunta más al *prestigio* mismo o a la reputación internacional que al apoyo blando a una política exterior de *statu quo* (disuadir un cambio desfavorable en relaciones de poder frente a otros) o *imperialista* (quebrantar la distribución de poder internacional a favor o dar un salto posicional en detrimento de la soberanía y capacidades de otro Estado).

a su gestión internacional y más en caso de preparar anticipadamente el terreno para una eventual reelección, porque no conllevan en sí mismas beneficios directos o retornos a corto plazo al asumir ciertos costos directos o posturas políticas en favor de otros actores o procesos. O al menos esos beneficios son más probables en el mediano o largo plazo (no coincidentes con el tiempo de mandato abordado) y no significan la consecución de *control* (poder) sobre otros actores y sobre la definición de las reglas de juego de procesos políticos internacionales, sino más bien la posibilidad de *influir* sobre ellos a partir del aumento de la *credibilidad* del país, proyectando una imagen internacional de actor confiable, que estuvo bastante deteriorada por las actuaciones aislacionistas o unilaterales, y su *asociatividad*, que se expresa a través de la habilidad para formar y participar en la formación de coaliciones de mutuo interés.

Estas actuaciones parecen en su mayoría delineadas por un cierto cálculo intuitivo (de gerente y jefes de ministerio y/o de jefe de ministerio y equipo) entre objetivos nacionales y exteriores, posibilidades materiales y oportunidades internacionales. No es un cálculo sistemáticamente formulado, pero sí entraña una percepción socializada entre apuestas, riesgos y potenciales retornos, advirtiendo que Presidencia y Cancillería crecientemente asimilan el carácter estratégico y adaptativo de la política internacional, sin que ello signifique la renuncia a *objetivos nacionales* estables que se apoyan en la diplomacia oficial, tales como el triunfo armado sobre los grupos insurgentes o terroristas (la definición depende parcialmente de la magnitud o relevancia política con la que se les examine), la erradicación del narcotráfico y la internacionalización de la economía. Esto último es un conocimiento reforzado por un *factor doméstico* como la presión del gremio exportador para recuperar el comercio y normalizar las relaciones diplomáticas con países “incómodos” para el Gobierno nacional en el vecindario y por un *factor conductual* (Flemes, 2012) de EE. UU., que da cuenta de un aparente distanciamiento o mayor flexibilidad por parte de la agenda de política exterior estadounidense sobre las agendas de América del Sur, con la correspondiente reacción suramericana (reforzamiento o creación de alineaciones intrarregionales en complemento o remplazo de las transacciones económicas, políticas y militares decrecientes con EE. UU.).

En otras palabras, fue un resultado tanto de la posible negligencia estadounidense para ejercer un mayor *liderazgo distributivo* (asumir mayores costos para promover desarrollo económico, físico y humano colectivos) y un *rol consensual* más fuerte (inclusión y formulación pluralista de

las políticas hemisféricas) o acorde a las nuevas demandas de los estados americanos (Flemes, 2010 y 2012). Esas carencias son respondidas o *impugnadas* por la emergencia de múltiples alianzas regionales de interés en tanto instrumentos sustitutos y/o complementarios a las *instituciones*³ (arreglos, pactos, acuerdos, prácticas compartidas o rutinizadas) que tradicionalmente han ligado a los estados americanos con la potencia del Norte o han definido sus *expectativas* frente a la misma. Este es el nuevo entorno político al que se enfrentan los decisores colombianos en sus apuestas. Y aunque intuitivo, sigue siendo un cálculo relativamente racional por parte de la nueva burocracia colombiana, porque al considerar el plan de mejoramiento institucional y el leve aumento del presupuesto general para 2012 (factor que se examinará más adelante) en lo tocante al Ministerio de Relaciones Exteriores, además del plan de inversión/compras del sector para este año, es posible hallar una intención mancomunada de aumentar la proporcionalidad entre los nuevos *objetivos* amplios de la política exterior y las *capacidades* institucionales de tipo financiero, físico y técnico, si bien con grandes limitaciones dada la composición mayoritaria (nómina) del gasto ministerial.

Ciertamente, en propósitos presidenciales tan criticados por las bajas probabilidades de acción efectiva por parte de Colombia, tales como la mediación en el complejo conflicto palestino-israelí, la contribución a la reconstrucción democrática de Libia y a la reconstrucción económica de Haití o la solicitud de ingreso formal a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), con todo y los márgenes de improvisación que se pueden palpar, es posible observar un interés consciente de materializar el *liderazgo internacional* de Colombia sin afectar negativamente otros intereses claves como la *cooperación militar* con EE. UU. e Israel y la *diversificación comercial y política*, que además de áreas como Europa y el Asia-Pacífico incluye a los países árabes, especialmente sensibles a la causa de Palestina. La formulación de tales objetivos ambiciosos y su cumplimiento no son procesos mecánicos y el encuentro entre objetivos internacionales sectoriales de los Ministerios de Defensa en materia de cooperación militar, de Comercio Exterior a través de la diversificación comercial y de inversión externa, de Relaciones Exteriores mediante la diversificación política y proyección internacional y hasta el Ministerio de Justicia, que se oriente hacia la búsqueda de la cooperación judicial y representación de los intereses de gobierno y de Estado frente a

³ Vistas analíticamente así: “not simply as formal organizations with headquarters buildings and specialized staffs, but more broadly as ‘recognized patterns of practice around which expectations converge’” (Young, 1980, citado en Keohane, 1984, p. 8).

los fallos de la Justicia internacional,⁴ no deja de ser conflictivo. Es cierto que no se puede tener todo lo que se desea al mismo tiempo o con la misma estructura de costos y el mismo arsenal de estrategias o instrumentos, pero es innegable la persecución de un cierto *equilibrio* en medio de conflictos de intereses, si bien es igualmente cierto que hay intereses gubernamentales heredados de las administraciones anteriores como la *internacionalización* económica, la *diversificación* de las exportaciones y de la inversión extranjera directa (IED), así como la estabilidad en la política de *seguridad*.

Para ampliar este último punto, cabe advertir una fuerte continuidad en los supuestos básicos de intervención gubernamental con algunos cambios de composición y de conducción ejecutiva (mayor delegación). Las anteriormente conocidas como Política de Seguridad Democrática (PSD) o Fase I y la Política de Consolidación de la Seguridad (PCSD) o Fase II (legados de los períodos 1 y 2 de Uribe, respectivamente) se integran en una versión ligeramente refinada en los aspectos político y social, en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP). Los objetivos elementales que se perfilan dentro de esa política son: 1) llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos; 2) desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación; 3) crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana; 4) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable; 5) contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes y 6) fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional (Ministerio de Defensa, 2011). Para cumplir con estos propósitos, el gobierno Santos erigió seis pilares a saber: a) la mejora sustancial de la Inteligencia; b) el fortalecimiento del mando y control; c) el aumento de la coordinación e integración de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; d) la protección estratégica de la población; e) la aplicación estratégica de la fuerza; y finalmente, f) el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Ministerio de Defensa, 2011).

⁴ Esto último, a propósito de controversias jurídicas internacionales entre grupos representantes de las víctimas del conflicto armado interno denunciando las actuaciones u omisiones del Estado colombiano en detrimento de la protección de los civiles, y el Ministerio de Justicia (en conjunción con el Ejecutivo y el Ministerio de Relaciones Exteriores), ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y sus fallos condenatorios contra el Estado. Recuérdese, por ejemplo, el conflicto entre el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y el bloque de gobierno (Ejecutivo, Ministerio de Justicia y Cancillería), a propósito de la aparición de falsas víctimas que recibieron indemnizaciones tras el fallo condenatorio de la CIDH en 2005 por la masacre de Mapiripán (1997). La reacción airada del presidente Santos contra el grupo de abogados no logró impedir que el Gobierno tuviera que reconocer que la responsabilidad del Estado sí era un hecho, aunque no en cuanto a la totalidad de víctimas inicialmente calculadas (49). Así lo reportó, por ejemplo, *El Tiempo* (23 de noviembre de 2011).

En un análisis previo, relucen los componentes duros, tales como el uso primordial de la fuerza y el combate frontal militar-policial para resolver complejidades que difieren en su naturaleza, origen y comportamiento. Se enfrentan al mismo tiempo y con la maquinaria convencional, aunque muy modernizada, fenómenos como el cultivo, la producción, el transporte y la comercialización de narcóticos, el aumento en los índices generales de hurtos violentos y homicidios en las capitales, la persistencia y el aumento de intensidad en 2011-2012 en la producción de violencia por parte del grupo guerrillero FARC, cuyo rasgo político se rechaza con la etiqueta aséptica de grupo al margen de la ley (GAML), que la anterior administración consideró unilateralmente derrotados⁵, y la permanencia de reductos delincuenciales y/o paramilitares del proceso de paz con las AUC (o estructuras que no se integraron al proceso de desmovilización, desarme y reintegración, DDR, según la Ley 975 de 2005) y que también se simplifican con la etiqueta de bandas criminales emergentes (bacrim), ignorando la continuidad de patrones sistemáticos de violencia selectiva que aún ejercen contra líderes sindicales, líderes comunitarios, periodistas y representantes de las víctimas que reclaman reparación y restitución de tierras (*El Espectador*, 16 de junio de 2011), y desconociendo igualmente que algunas de esas estructuras están desplegando estrategias de control sobre el poder público vía apoyo financiero, interferencia electoral y/o presión armada sobre los candidatos en las regiones⁶.

Se presencia entonces una fuerte *continuidad* en la concepción de la estrategia policivo-militar de seguridad respecto a la era Uribe, tal como lo revelan tanto la frase presidencial a propósito de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, invertir en seguridad es invertir en el desarrollo de Colombia. No es un gasto; es una gran inversión, como la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, que

⁵ Este triunfalismo anticipado también contagió al primer año del mandato Santos y a la opinión pública nacional por dos razones. En primer lugar, en estimaciones (bastante inexactas) de algunos organismos de seguridad del Estado, se publicaba la reducción sustancial de las FARC desde unos 20.000 hombres armados antes de la Seguridad Democrática hasta 5.000 o 7.000 en 2009. Sin embargo, al cierre de 2010, el almirante **Édgar Cely**, comandante general de las Fuerzas Militares, reconocía que aunque “sumamente debilitadas” las FARC podrían contar con 9.000 hombres armados y 9.000 más como redes de apoyo logístico (civiles). En segundo lugar, se logró la caída de altos mandos del grupo insurgente en 2010-2011 tales como alias ‘Domingo Biojón’, ‘Lucero Palmera’, ‘Mono Jojoy’ (segundo al mando), ‘Alfonso Cano’ (máximo líder de la organización tras la muerte natural de Manuel Marulanda, alias ‘Tirofijo’) y ‘Oliver Olarte’ (coordinador de embarque y contacto con redes de tráfico internacional de cocaína). Así lo reportaron *AFP* (26 de diciembre de 2010), *La República* (5 de noviembre de 2011) y *El Espectador* (1.º de diciembre de 2011).

⁶ Considérense serias las denuncias del senador Juan Manuel Galán basadas en testimonios de miembros de bacrim que se han entregado y en informes de la Defensoría del Pueblo en diversos municipios del país (*El Espectador*, 6 de octubre de 2011).

autoriza a las empresas privadas a que aporten voluntariamente a los fondos de seguridad municipales y departamentales, lo que sumará una cifra considerable al gasto militar ordinario (que para 2012 es de unos 13.000 millones de pesos, o aproximadamente un 3,6 % del PIB) (Presidencia de la República de Colombia, 15 de febrero de 2011²).

No obstante, se acentúan algunos complementos *políticos* relativos a la recuperación de la legitimidad, *económicos* que se materializan en subsidios al sector agrícola, aumento significativo del salario mínimo frente a los años anteriores, fomento del empleo, mejorar la distribución nacional de las regalías y *sociales* que se expresan en la inversión pública en las regiones, ampliación de la cobertura educativa y de salud, atención especial a los damnificados por las lluvias, etcétera. El cambio más significativo en esta esfera no es tanto la forma y menos el contenido, es ante todo un cambio de visibilidad internacional, pues la *diplomacia de la seguridad y de la defensa* ha tratado de manejarse a partir del trabajo exterior propio de esa cartera y no como eje de las giras presidenciales o de la Canciller, dado el gran desgaste diplomático y los pírricos frutos que trajo la priorización de la PSD (búsqueda de cooperación, exposición exterior de cifras y logros, etcétera) en los espacios bilaterales o multilaterales. Los componentes internacionales de la estrategia de seguridad no han dejado de existir, tal como lo demuestran la firma reciente de tratados bilaterales de cooperación policial y militar con Perú, Brasil y Corea del Sur, la reactivación de la cooperación en seguridad con Ecuador e incluso con una anteriormente reacia Venezuela, y la preocupación relativa del Gobierno por la reducción progresiva y anual en el monto del Plan Colombia por parte de la administración Obama⁷, pero esa esfera no parece encontrarse entre los temas internacionales principales que Presidencia y Cancillería vienen impulsando en el intercambio exterior para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo y el *rol internacional* de Colombia como promotor del desarrollo humano. Hacia el exterior, se están enfatizando nueve ejes temáticos, a saber: energía; educación; telecomunicaciones (TIC); innovación, ciencia y tecnología; biodiversidad y cambio climático; desarrollo agrícola; infraestructura y comercio e inversión (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011b).

⁷ Es una preocupación relativa porque el alto índice de crecimiento anual le está permitiendo al Gobierno nacionalizar parcialmente el Plan Colombia y asumir mayores costos de la estrategia antidrogas y contrainsurgente. Para 2012, el presidente Obama solicitó la aprobación de un monto de 400 millones de dólares, es decir, 65 millones de dólares menos que lo ofrecido en 2011 y 230 millones de dólares menos que lo máximo que Colombia recibió en la era de George W. Bush (*El Tiempo*, 14 de febrero de 2011).

Retornando al problema del choque de objetivos internacionales entre organizaciones estatales, ha intentado ser resuelto o dirimido presidencialmente a través de mecanismos *verticales* como el Plan Nacional de Gobierno, los lineamientos presidenciales para el Ministerio de Relaciones Exteriores y las reuniones del Consejo de Ministros, y también por medio de mecanismos *transversales* como las reuniones de consulta con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, conformada por expresidentes, delegados de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, Vicepresidente y delegados del mandatario, las invitaciones *ad hoc* de la Cancillería a sectores de gobierno o periodistas, académicos, expertos y a representantes de la sociedad civil para tratar aspectos de la política exterior, incluso de la política doméstica⁸, o las reuniones con las Altas Cortes⁹, si bien los aspectos internacionales de la Justicia colombiana o los fallos judiciales internacionales contra Colombia han sido periféricos frente al primer interés mutuo de la reforma a la justicia (*El Universal*, 15 de junio de 2011). La combinación de sendos mecanismos parece estar rindiendo frutos en cuanto al grado de *aprobación* –en lugar de la anterior y usual *impugnación* tácita o manifiesta– a la política exterior del Gobierno, como lo señalan el doble visto bueno de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes (*El Nuevo Siglo*, 18 de diciembre de 2011) y de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (*El Tiempo*, 19 de julio de 2011) a la gestión exterior de Santos en 2011. Reconocer un mayor nivel de *consenso político* alrededor del desempeño en relaciones exteriores no puede llevar a ignorar vacíos arraigados como el precario debate público y la falta de formación y comprensión en torno a la política internacional por parte de los medios de comunicación y los ciudadanos (Tickner, 10 de mayo de 2011), y tampoco que en esa búsqueda de consenso, se recurra a “pagar

⁸ Recuérdese, por ejemplo, la reunión entre el director de Human Rights Watch, José M. Vivanco, y el Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras, a propósito de la presión de las bacrim sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o el Congreso Internacional para Autoridades Territoriales, que reunió al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y al Banco Interamericano de Desarrollo para abordar la inversión en la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Así lo reportaron *Semana* (15 de junio de 2011) y Presidencia de la República de Colombia (15 de febrero de 2012).

⁹ De acuerdo al marco conceptual interméstico que se integra, la relación Ejecutivo-Cortes es un factor doméstico que puede tanto facilitar como obstruir el proceso político de toma de decisiones para la política exterior, y en el caso específico de la Corte Constitucional, un choque de poderes puede significar, por ejemplo, un control de constitucionalidad más riguroso sobre los acuerdos internacionales o sobre el presupuesto nacional (recursos para el Ejecutivo). Por esto, una transacción bien concluida entre ambos poderes para sacar adelante la reforma a la justicia puede tener impacto positivo sobre los cursos de acción futura del Ejecutivo sobre la política exterior.

apoyos políticos” utilizando el inadecuado marco legal vigente que autoriza al Presidente a nombrar a discreción el 80 % de los embajadores¹⁰ sin considerar su preparación, legitimidad o idoneidad¹¹.

► El tono ideológico y la relación ejecutiva con actores múltiples

A grandes rasgos, tienden a predominar ciertas actitudes presidenciales en la política exterior que no dejan de reflejar valores políticos y *creencias* que apuntan a una ubicación ideológica del tipo centro-derecha en el espectro. Tanto en el nivel doméstico (la formulación de políticas públicas de iniciativa presidencial y las relaciones Presidencia-Congreso) como en la conducción de las relaciones exteriores, esto puede percibirse por un factor como la alta capacidad para formar *coaliciones de interés* con partidos políticos y gobiernos tanto conservadores como reformistas y hasta alternativos, denominados como de nueva izquierda (Rodríguez, Barret y Chávez, 2006), pero exigiendo el apego al Estado de Derecho, al Derecho Internacional y a las reglas de juego democráticas. La polarización ideológica caracterizó al oficialismo uribista al apelar con frecuencia a la distinción *clausewitziana* “amigo-enemigo” para diferenciar políticamente a los defensores de la Política de Seguridad Democrática, primordialmente provenientes de los Partidos Conservador, la U y Cambio Radical, y su determinación de las prioridades internacionales, frente a sus detractores, usualmente relacionados con la oposición del Partido Liberal y el Polo Democrático, además de los críticos del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y de la alineación geopolítica con los EE. UU.

No fueron pocos los que auguraban una cierta radicalización ideológica de la política exterior, teniendo en cuenta el desempeño de J. M. Santos al frente del Ministerio de Defensa y sus frecuentes roces personales con el presidente venezolano Hugo Chávez y el presidente ecuatoriano Rafael Correa con motivo de la libertad de movimiento que gozaban las Fuerzas Armadas Revolucionarias

¹⁰ Nombramiento de personas relacionadas con investigaciones penales. El último capítulo de este tipo de errores ha sido la captura el exembajador en el Perú, Jorge Visbal Martelo, por presunta vinculación con los grupos paramilitares.

¹¹ Tickner (5 de marzo de 2011) cuestiona principalmente nombramientos de políticos y empresarios sin formación, amigos del anterior o del presente Gobierno, y funcionarios que perdieron su investidura como congresistas y/o se encuentran bajo procesos de investigación judicial.

de Colombia (FARC) en esos países y los indicios de involucramiento entre funcionarios de esos gobiernos y miembros del grupo insurgente, comunicaciones que fueron filtradas de los discos duros incautados a alias 'Raúl Reyes'. La actitud hostil de los gobiernos andinos –menos el Perú– frente a la posible elección de Santos también era razonable en cuanto a la memoria histórica de los agravios a la soberanía del Ecuador, generados por la operación Fénix (Pastrana y Trujillo, 2011) y cuando el candidato del oficialismo anunciaba la continuidad de la Seguridad Democrática como máxima prioridad interior y exterior (Santos, 2010). Empero, pese a trabas mayores como la orden de arresto contra el exministro por parte de la Corte provincial de Justicia de Sucumbíos (Ecuador) y la calificación continua que le hacía el presidente Chávez como “el enemigo de Venezuela y de la región” durante la Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) de 2008, Santos logró darle un giro de ciento ochenta grados a su entendimiento con los vecinos en pocos meses, construyendo un nuevo discurso sobre cooperación y desarrollo fronterizo. No en balde, Santos invocaba en sus visitas a la frontera colombovenezolana una *imagen de confianza* basada en su interés histórico y personal por la integración económica binacional, probado por una actitud consistente con ello en su desempeño como jefe del Ministerio de Comercio Exterior entre 1991 y 1993 (Negrón, 2010).

Por el contrario, Santos logró con éxito relativo sortear dos entornos políticos desfavorables y polarizados por la doctrina cerrada de Álvaro Uribe. Uno era doméstico, de desgaste gobiernista de ocho años, coaliciones disidentes como la de Cambio Radical, colisión de poderes, que tomaron forma, por una parte, en el permanente enfrentamiento entre el Ejecutivo y las Altas Cortes; y, por otra, entre el Legislativo y las Altas Cortes, así como también la pérdida de legitimidad a causa de los “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales, falsas desmovilizaciones, infiltraciones ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a magistrados, políticos y comunicadores, improvisaciones en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y emergencia de estructuras paramilitares rearmadas o bandas armadas criminales. El otro era exterior y regional, marcado por un ambiente geopolítico de desaprobación colectiva moderada, exceptuando el Perú de Alan García, frente a actitudes colombianas en política exterior en detrimento del multilateralismo, tales como el unilateralismo detrás de las acciones exteriores preventivas y reactivas de la Seguridad Democrática, la falta de socialización y transparencia sobre los términos y alcances de su Acuerdo Complementario para la ampliación del uso de bases colombianas por parte de personal estadounidense (Presidencia de la República de Colombia, 2009), declarado inconstitucional

por involucrar nuevos compromisos y con delimitación ambigua, el intento de instrumentalizar la Organización de Estados Americanos (OEA) para adelantar una cruzada contra los gobiernos de Venezuela y Ecuador, y el persistente tono de escepticismo y sospecha frente al propósito político-ideológico detrás de la constitución de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Para tratar con el entorno interior o arena doméstica, Santos empezó a marcar la diferencia a la anterior doctrina del establecimiento y a la doctrina de la oposición radical optando por una vía intermedia relacional, aunque en medio de la continuidad política de pilares como la consolidación de la seguridad interior, la internacionalización de la economía (vía tratados de libre comercio) y la atracción de inversión extranjera. Diez meses después de iniciar su cargo, el presidente Santos se manifestó en repudio por la manipulación política por parte de sectores oscuros ("la mano negra") tanto de extrema izquierda como de extrema derecha. Este indicio fue fundamental, combinado con un interés gubernamental expreso de ahondar en la política social, que se expresa en propósitos como la redistribución parcial de la renta y la restitución de tierras y, al mismo tiempo, de mantener una sana independencia frente a las posturas políticas del expresidente Uribe. Ello ha significado un desplazamiento ideológico hacia el centro, tanto en lo político como en lo económico (Peña, 2010). Podría argumentarse también que el proceso de ajuste interpartidista que ha tomado forma en la composición de gobierno y en los nuevos alineamientos al interior del Legislativo y de la opinión pública, o en la definición de preferencias y asignación de cargos y recursos, también constituye una pugna entre continuidad del oficialismo y cambios reformistas, disidentes y críticos del uribismo.

Para exponer con mejor detalle esa relación intermédica estructural –estructura de poder político doméstica que afecta la política exterior– entre la composición política del Gobierno, sea esta en forma de unipartidismo, bipartidismo o multipartidismo en el equipo, y la orientación político-ideológica de la política exterior, es útil examinar el origen partidista y la autonomía relativa de los miembros de gabinete frente al mandato anterior. Esto podría contribuir a explicar parcialmente el comportamiento internacional pluralista de Colombia en la era Santos, dada la composición variada de su gabinete de *unidad nacional*. En el caso del ministro de Hacienda, Juan C. Echeverry, aunque los analistas le reconocen un origen *conservador*, también lo catalogan esencialmente más como un técnico (*El Tiempo*, 5 de junio de 2008) que como un político tradicional o asociado al oficialismo. En el caso del ministro de Transporte, Germán Cardona,

se le identifica con una larga trayectoria como alcalde de Manizales y gobernador de Caldas en representación de la colectividad *liberal* (*Noti 20 del Quindío*, 15 de octubre de 2011). Para hablar del ministro de Agricultura, relevando en el comando político a un despacho en franco declive después de la escandalosa forma de asignación de los incentivos (Agro Ingreso Seguro) a través del Incoder y de la escasa representación que hizo de los sectores agropecuarios medianos y pequeños frente a la negociación de los TLC con EE. UU. y la Unión Europea, es útil catalogarlo como un “aparte”. Juan Camilo Restrepo es un político *conservador* experimentado pero igualmente técnico y visiblemente independiente y crítico frente a la arquitectura tributaria inequitativa (*El Espectador*, 10 de mayo de 2009), que otorga exenciones improvisadas para estimular a los grandes empresarios; y, además, frente a la forma poco transparente y muy flexible en que se gestionaron los intereses nacionales en las mesas y rondas de los TLC (*Semana*, 10 de octubre de 2011) durante toda la administración uribista.

En lo que respecta al ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, es otro “aparte” y fue nacionalmente reconocido por separarse, junto con su colectividad, Cambio Radical, de la coalición gobiernista anterior (*Cambio*, 24 de junio de 2009) cuando se abonaba el terreno para una segunda reelección de Uribe, retornando a su línea política *liberal* si bien como disidente del partido tradicional, duro crítico del gobierno saliente¹² y candidato presidencial vencido y posteriormente convocado por J. M. Santos. En lo tocante al ministro de Comercio Exterior, Sergio Díaz-Granados, cabe anotar que si bien fue miembro y secretario general del partido uribista, es otro disidente *liberal* y un viejo conocido de J. M. Santos porque fungió como asesor del Ministerio de Hacienda (*Semana*, 9 de julio de 2010) cuando lo encabezaba el ahora presidente, entre 2000 y 2002. Otro tanto puede decirse de la extracción política de los ministros de Trabajo, quien fuese presidente del Partido Liberal, excandidato presidencial y fuerte opositor del uribismo, Rafael Pardo y Telecomunicaciones en cabeza del tecnócrata y *liberal* Diego Molano, como muestras adicionales. Ilustrativos en el mismo sentido son las cabezas del Ministerio de Defensa, el estratega militar-tecnócrata Juan C. Pinzón, cercano a J. M. Santos hace casi una década¹³, y del Ministerio de

¹² Cabe agregar que las discrepancias con Álvaro Uribe no se limitaron al tema de la inconstitucional doble reelección. Sus *intereses personales* como jefe de colectividad lo llevaron a distanciarse del uribismo cuando perdió posiciones burocráticas importantes removidas por el uribismo en Comcaja, la Esap (Cauca), Etesa y el Ministerio de Protección Social (Forero, 23 de diciembre de 2008).

¹³ Operó como asesor privado de Santos cuando era ministro de Hacienda y como su viceministro en el Ministerio de Defensa (*Semana*, 31 de agosto de 2011).

Relaciones Exteriores, María A. Holguín, sin afiliación partidista definida, pero consumada diplomática de los gobiernos Samper y Uribe.

Aunque tiende a predominar en general en el equipo la vertiente ideológica *liberal*, con matices según la cercanía o distancia frente a la colectividad tradicional y frente al uribismo, la integración gubernamental de múltiples partidos y la complementación con figuras tecnocráticas y/o independientes tienden a robustecer la estrategia pluralista de la búsqueda de un gran acuerdo nacional o pacto de gobierno consensuado en esa *unidad nacional* (*El Espectador*, 20 de julio de 2011), del que forman parte a la fecha, los partidos de la U (uribista), Conservador, Liberal, Cambio Radical y el nuevo Partido Verde, que conforma una amalgama de disidencias liberales y del Polo Democrático Alternativo. Entretanto, los Progresistas, que es otra disidencia del Polo encabezada por Gustavo Petro, exintegrante del movimiento insurgente M19, férreo opositor del uribismo y nuevo alcalde de Bogotá, y el mismo Polo Democrático, evidencian una oposición e izquierda fracturadas, en la que el primero se debate entre la independencia y la complementación (Valencia, 5 de noviembre de 2011) al Gobierno, y el segundo parece radicalizar su antagonismo como opción reducida de contrapoder.

Este escenario, reviste el riesgo de un potencial retorno al unanimismo –característico del clima uribista del primer período– a favor de una política doméstica rígida frente al endurecimiento de la oposición y a las coyunturas críticas o adversas para la política de *seguridad*, haciendo factible además una política exterior de “poderío Ejecutivo” (*Foreign Policy Executive*, FPE) siguiendo el análisis de Ripsman (2009). Un ejemplo de esto se dio en la política exterior rígida y centrada en los intereses gubernamentales de la seguridad y en el *Bandwagoning* o alineamiento de interés para secundar las posiciones internacionales de EE. UU. (Flemes y Wojczewski, 2012; Flemes, 2012), plasmada por Álvaro Uribe durante ocho años. Otro factor que deja entrever esta centralidad flexible en el espectro ideológico en el nuevo Ejecutivo, que suele confundirse con o calificarse en el sentido común como *pragmatismo*, pero con adhesión a la legalidad –o tradicional legalismo colombiano en política exterior– y afectación parcial de ese alineamiento, es la valoración positiva y paralela de tres principios, dos en tensión con el tercero, como son la *no intervención* en los asuntos internos de otros Estados y el *respeto a la soberanía*, pero también la *no neutralidad*, legado del marco de *creencias* de la lucha internacional contra el terrorismo o *War On Terrorism* (WOT), de cara a problemas de la seguridad internacional como el terrorismo, el crimen internacional organizado

y las acciones lesivas de los derechos humanos por parte de regímenes no democráticos¹⁴.

A pesar de ese doble riesgo de unanimidad y rigidez, la construcción de un gran consenso desde la cooptación pluralista, como el que persigue la *unidad nacional*, esgrime una contracara positiva al convertirse potencialmente en una arena gobiernista de múltiples intereses, que bien puede beneficiar la construcción de una política exterior de *coalición de actores autónomos* en condiciones de normalidad o estabilidad institucional: todos apoyan la política ejecutiva y todos o la mayoría pueden reflejar sus intereses organizacionales en la agenda exterior. Producir una política exterior de aglutinación de fuerzas y opiniones de diversas tendencias es parcialmente viable, aplicando transacciones recíprocas para reforzar la lealtad de las fracciones políticas con *incentivos* personales o políticos (Velosa, 2012), tales como cuotas burocráticas, inclusión en los procesos de consulta o toma de decisiones, asignación de recursos, etcétera. En contraposición, esta estrategia puede deformarse en su expresión extrema hacia el peligro del desconocimiento, la evasión y/o la represión de la escasa crítica política con *incentivos* perversos usados por la mayoría gobiernista, tales como la censura, la condena pública, la marginalización, el bloqueo político, la satanización, etcétera, especialmente en coyunturas donde los cambios bruscos son altamente factibles o predomina un contexto de alta incertidumbre. En ese orden de ideas, tales prácticas fueron comunes cuando estaba en vilo la primera reelección de Uribe, cuando se salió de las manos la mediación de Venezuela ante las FARC para gestionar el acuerdo humanitario, cuando se declaró inconstitucional una segunda reelección, cuando la administración Obama eligió reducir el monto total y el porcentaje militar del Plan Colombia, o cuando el Congreso estadounidense congeló el trámite de ratificación del TLC firmado con Colombia.

Pero de incluirse antídotos como la coordinación previa de posiciones frente al entorno internacional, la institucionalización de la confianza en medio de la diferencia, el uso constructivo del conflicto de intereses, entre otros semejantes, y en medio de un contexto doméstico e internacional –sistémico– de bajos desafíos a la gobernabilidad, que se caracteriza por el funcionamiento y legitimidad de la autoridad política, y a la estatalidad, fundamentada en la

¹⁴ Véase, por ejemplo, el discurso de J. M. Santos en relación con el voto positivo de Colombia a la Resolución 1973 de 2011 del Consejo de Seguridad de la ONU para aprobar la intervención militar (limitada) sobre Libia, en el que el mandatario resalta la preponderancia de la protección internacional a la población civil, como lo reportó *Colprensa* (20 de marzo de 2011).

autonomía o soberanía frente a las demás unidades del sistema internacional, el Ejecutivo no percibirá amenazas importantes como para frenar, disuadir y/o castigar la proyección exterior de esos intereses o acciones de los demás actores domésticos. Precisamente, dos de las tareas que el gobierno Santos piensa asumir en política exterior son el aumento de la coordinación institucional a través del rol integrador del Ministerio de Relaciones Exteriores y la activación permanente de mecanismos de consulta multipartidista y con la sociedad civil (gremios, academia, ONG, etcétera) para la construcción intersubjetiva de la política exterior, de acuerdo con una edificación compartida de la visión acerca del rol o los roles internacionales que Colombia está llamada a desempeñar en el sistema internacional y/o la región (Velosa, 2012). De no valerse de esas medidas cohesivas, y al cerrar los márgenes de negociación para definir la política exterior (monopolización), el Ejecutivo se enfrenta a la probable *impugnación* de las decisiones, los medios y fines gubernamentales y/o a la *competencia* con otras organizaciones estatales y con otros actores domésticos relativamente autónomos, que dependen de sus propios recursos o de recursos internacionales, los cuales optan por actuar estratégicamente en la arena política internacional.

► **Funcionamiento y balance de los logros del Ministerio de Relaciones Exteriores**

A lo largo de la administración Santos se han podido palpar cambios graduales, pero relevantes en lo que tiene que ver con el fondo, es decir, la visión, la estructura, los procedimientos y la financiación del sistema de política exterior. En conjunto son pequeños pasos y han dependido mucho de la cabeza de la Cancillería, María Ángela Holguín, pero se avistan como vigas que podrían señalar la viabilidad de un proceso más profundo de construcción estatal, no coyuntural, de la política exterior, que solo una evaluación rigurosa de implementación podrá confrontar (la cual no es posible realizar aquí porque desbordaría los marcos del presente trabajo). A continuación, se brindarán algunos de esos cambios relativos de fondo, matizados con continuidades o debilidades prevalecientes.

Las debilidades del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) son bien conocidas por los analistas de la política exterior colombiana. Desde el diagnóstico profundo que realizaron Pardo, Tickner y Beltrán (2006) sobre el estado del Servicio Exterior y el Sistema Diplomático, el panorama global advierte

una institucionalización limitada, baja profesionalización de los funcionarios tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción, estrecha condición de la infraestructura, reducida presencia internacional (consulados y embajadas), problemas de información, insuficiente disponibilidad de recursos y escasa autonomía del sistema de política exterior frente al Ejecutivo. Hoy día es posible percibir tanto problemas endémicos como paulatinos cambios durante la era Santos. El proceso de fortalecimiento institucional y la adquisición de mayor autonomía relativa parecen ser preocupaciones claves para una Cancillería que anteriormente tendía a limitarse a secundar las posiciones presidenciales frente al entorno regional y mundial. Esto, particularmente por la priorización gubernamental de los asuntos militares y de seguridad sobre las demás dimensiones de las relaciones exteriores, sumada al alto grado de personalismo presidencialista que bloqueaba el rol coordinador del MRREE frente a la acción exterior de los demás ministerios (Borda, Ramírez, Tokatlián y otros, 2010).

Actualmente, el MRREE se propone cuatro estrategias generales para cumplir con ese crecimiento institucional dentro de su Plan Estratégico 2010-2014: reformar la carrera diplomática y consular, rediseñar institucionalmente la Cancillería, desarrollar un proceso de transformación organizacional y cultural, y apoyar la creación y consolidación de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010b). Para las tres primeras, se están evidenciando acciones de reestructuración y de ajuste de procedimientos con un papel más relevante para los técnicos y los académicos, pero aún deberán evaluarse a fondo su proceso de implementación y sus impactos a mediano plazo. Entre las acciones de mejoramiento de la calidad de funcionamiento, se pueden resaltar la rendición pública de cuentas a través de la página electrónica del MRREE y la adopción de medidas, tales como: la optimización de los procesos de comunicación interna y de rendición de cuentas de las misiones en el exterior; la actualización de las plataformas y los contenidos de las comunicaciones externas (públicas); el estudio de riesgos en los procesos de contratación directa; la aceleración de la publicación de los resultados de las etapas precontractual y contractual; actualizar la contabilidad del uso de los bienes de propiedad, planta y equipo; detallar los procesos jurídicos en contra dentro de los estados financieros; mejorar la precisión de la contabilidad de la deuda interna y cumplir con la presentación puntual de los informes de austeridad y eficiencia en la ejecución del gasto público pertinente al MRREE; mejorar los sistemas de seguridad industrial e infraestructura, entre otras acciones correctivas (Ministerio

de Relaciones Exteriores, 2011c). Asimismo, la Cancillería adelanta gestiones para capacitar al 100 % de su personal de planta y ampliar la capacidad física de todas las embajadas y consulados de Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010b).

La cuarta estrategia llama especialmente la atención por el grado de interés público que está suscitando la creciente tensión entre el gobierno Santos y los representantes jurídicos y las ONG que apoyan a las víctimas del conflicto armado interno, a propósito de las condenas que debe cumplir el Estado colombiano por su conexión u omisión frente a violaciones al Derecho Internacional Humanitario. Es evidente que el rango de maniobra presidencial (un *interés gubernamental*), sobre todo en temas de seguridad interna, depende estrechamente del grado de apoyo que tenga el Ejecutivo por parte de las Fuerzas Armadas como institución estatal (siguiendo un *interés estatal*) y élite o grupo de intereses. Esto último a razón de que no son una estructura o maquinaria de guerra y seguridad puramente neutral frente a la política doméstica –y el conflicto armado– y deben proteger el *interés de la organización* (Velosa, 2012) a la que pertenecen, u organizaciones, si se distingue al nivel de los cuerpos policial, militar, aéreo y naval. Complementando ese interés *gubernamental* con un interés *estatal*, Presidencia y MRREE han sumado energías para crear en 2012 la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado y cuya dirección asumió el exministro de Justicia y constituyente Fernando Carrillo Flórez, quien revela que el Estado colombiano intenta seguir una experiencia institucional que ya implementaron Brasil y Chile, y redondea el monto que tendría que saldar (e intentará reducir) el Estado colombiano de prosperar las demandas en su contra: unos mil billones de pesos (RCN Radio, 9 de febrero de 2012). La tensión final, explicitada en relación con decisiones como esa, vendría siendo una búsqueda de articulación de los intereses *organizacional*, *gubernamental* y *estatal* como coalición de intereses en oposición a un sensible y persistente *interés nacional*, como lo son la reparación formal a todas las víctimas del conflicto armado o la exposición pública de toda la verdad respecto a los abusos y omisiones de las entidades estatales y de los gobiernos, más en medio de un proceso de Justicia Transicional sobre el que ya está poniendo sus ojos la Corte Penal Internacional (CPI). Ahí es posible entrever tanto una continuidad como un cambio respecto al mandato de Uribe: como cambio, una persistente búsqueda de cohesión interinstitucional transversal como respuesta a la usual *fragmentación competitiva* en la representación exterior de los intereses organizacionales de las diferentes agencias del Estado, pero

también una continuidad frente a la relación *conflictiva* entre la coalición de entidades centrales para la política de seguridad (Presidencia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Fuerzas Armadas) y la sociedad civil organizada en cuanto a temas de derechos humanos y gestión humanitaria.

Si se examina el eje financiero, se mantiene constante la baja participación porcentual del MRREE en el presupuesto nacional total para el funcionamiento institucional, con cerca del 0,3 % del total de recursos asignados al Estado y comparativamente menos que la asignación del 15,2 % para el sector Defensa o el 21 % para el de Protección Social en 2011 (Ministerio de Hacienda, 2010). Ahora bien, si se aborda no la ubicación porcentual en la estructura general de participación presupuestal sino el incremento anual para el sector de 2010 a 2012, se comprueba un aumento no despreciable en la asignación de recursos. En 2011, el informe de ejecución del MRREE arrojó un total de \$183.625.952.626 utilizados (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011b) frente a los \$161.724.857.947 gastados en 2010 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010a). Es decir, un aumento aproximado del 13,54 % (sin restarle el efecto inflacionario anual). Aunque todavía no se ha ejecutado el presupuesto ministerial de 2012, se anticipa una disponibilidad del orden de \$226.965.457.533 como presupuesto aprobado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012a). Siguiendo el sentido anterior, se tienen dos formas de comparar para apreciar el incremento actual. En el primer caso, si se confronta el presupuesto aprobado para 2011 (diferente al gastado), del orden de \$195.000.000.000, frente al aprobado para 2012, se encuentra un aumento de 16,39 %. Si se compara el aprobado de 2012 con el ejecutado de 2011, se tiene un aumento sensible del 23,6 %. Claro está, aclarando en este segundo indicador que a diciembre de 2011 el MRREE tenía entre sus cuentas por pagar, un valor de \$216.899.498.

A fin de cuentas, dadas las urgentes necesidades de este sector estratégico para todas las demás entidades del Estado, que precisa de profundos y costosos cambios estructurales y procedimentales, reconociendo que el aumento de *capacidades* debe ser una prioridad de Estado en correspondencia y proporcionalidad con los ambiciosos *objetivos* internacionales que se viene trazando Colombia, el aumento presupuestal se queda bastante corto si se involucran dos consideraciones adicionales. Primero: la tendencia de la baja participación porcentual del MRREE frente a otros ministerios en el presupuesto anual se mantiene, en discordancia con la centralidad y el protagonismo que quiere darle el Gobierno nacional al MRREE. Segundo: si se toma en cuenta que en 2011 el MRREE reveló que solo los gastos de

personal o nómina sumaban un 95,2 % de los gastos totales de funcionamiento (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011d), y se adjunta que para 2012 esos mismos gastos equivaldrían a un 91,2 % (\$201.013.530.608), es fácil observar cómo casi la totalidad de los recursos asignados se encuentra comprometida en costos que no tendrán un impacto directo sobre las necesidades de reforma y mejoramiento del sector.

Dicho indicador se agrava cuando se le añade que la mayor parte de esa nómina se halla fuertemente concentrada en diplomáticos de alto nivel y no en los profesionales, técnicos o capacitadores. No obstante, es justo matizar este defecto distributivo con la formulación del amplio plan de inversión y compras para el sector que se fijó para 2012. Según ese plan (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012b), para el propósito del fortalecimiento institucional se promoverán seis proyectos por un monto aproximado de \$50.450.300.000: compra de nuevas sedes en el exterior, mejoramiento de la infraestructura, adquisición de *hardware* y *software*, implementación del sistema de automatización de la gestión documental, capacitación integral para funcionarios y acompañamiento a los colombianos que retornan al país. Adicionalmente, se busca que la Política Integral Migratoria (redes exteriores de apoyo al migrante y promoción exterior de la PIM) sea apoyada por un valor de \$6.879.000.000 y que las estrategias de inserción al Asia-Pacífico y de integración fronteriza (Plan Fronteras) sean aupadas por un monto cercano a los \$3.000.000.000.

Si se ha de referirse al balance (logros y desafíos) presentado por la Cancillería en 2011 tras su primer año de gestión, cabe reafirmar que la *diversificación geopolítica*, que se traduce en el fomento de relaciones políticas con áreas geográficas y países no tradicionales, así como la *diversificación temática*, que se expresa en los nueve ejes anteriormente referidos dentro del Plan Estratégico 2010-2014, son pilares de cambio que se pueden verificar por hechos como la mediación colombo-venezolana para el regreso a Honduras del derrocado Manuel Zelaya –sin exigir la deposición del gobierno golpista de Lobo instalado en su lugar– y el retorno de ese Estado a la Organización de Estados Americanos (OEA), la recuperación de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, aunque no del comercio bilateral, el alto número de giras internacionales de Presidencia y Cancillería, la visibilidad del país en plataformas multilaterales como el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, la dirección político-técnica de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Presidencia temporal de la Comunidad Andina

de Naciones y la iniciativa de su proceso de reingeniería, y la participación activa en el relanzamiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) de la mano con Brasil.

Pese a que se ampliaron los contenidos temáticos, el libre comercio (los TLC) y las inversiones parecen concentrar el mayor caudal de intereses comunes y compromisos bilaterales. Los TLC con los EE. UU. y la Unión Europea, el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico o área de integración profunda (AIP), denominada “alianza estratégica” con los Estados latinoamericanos que ya tienen TLC con Estados Unidos y la Unión Europea y que miran hacia el Asia-Pacífico: nominalmente, México, Chile y Perú, además de la política combinada bilateral/multilateral de inserción al mercado del Asia-Pacífico mirando hacia las plataformas Apec (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), Foclae (Foro para la Cooperación entre América Latina y Asia del Este), Asean (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) y el Acuerdo de Asociación Económica de los cuatro o P-4¹⁵ (Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei), evidencian un interés prioritario por aproximarse a las economías emergentes y por ubicarse entre las mismas. Es decir, Colombia apunta a seguir el camino exitoso de inserción flexible que están siguiendo México, Chile y Perú como países que focalizan la oferta de *commodities* y la desregulación del control a los capitales externos. Globalmente, hay una alta concordancia entre Gobierno, ministerios de Comercio y Relaciones Exteriores, Proexport y empresarios acerca de que esta es la estrategia exterior que el país necesita para desarrollarse.

Sin embargo, para insertarse con plena membresía y disfrutar de esas ventajas en coordinación económica colectiva, con el fin de aupar las transacciones y la IED, Colombia enfoca sus energías en la búsqueda de respaldo por parte de quienes son miembros en regla para levantar la moratoria a la adhesión de más participantes en Apec, acentuando el bilateralismo multitemático y la firma de TLC con ellos. La apuesta es aún mayor si se considera la vieja aspiración de Colombia de estar en el centro de un gran mercado libre hemisférico en el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca). Frustrada esa opción hacia 2005 por parte de la oposición de economías de apertura moderada como Brasil, Argentina y Ecuador o escépticas del libre comercio como Venezuela y Bolivia, Colombia hoy le apunta al Apec como un medio para estar en el corazón de un posible gran mercado ampliado, megazona de libre comercio o *Trans-Pacific Partnership* (TTP) impulsada por los Estados

¹⁵ Véanse las recomendaciones de la Misión de Política Exterior al respecto en el capítulo “Relaciones con Asia” en Borda, Ramírez, Tokatlán y otros (2010, pp. 66-70).

Unidos y dirigida a los miembros del foro Apec (*El Mundo*, 15 de noviembre de 2011). En otras palabras, el TLC con EE. UU. nunca dejó de ser una prioridad, aun en medio de su congelamiento por parte del Congreso estadounidense, y siempre ha sido visto como un trampolín para ingresar a un gran mercado del Pacífico, como legado de la visión de negocios y emprendimiento compartida por líderes políticos restauradores (Borda, Ramírez, Tokatlíán y otros, 2010) como el peruano Alan García y el propio Álvaro Uribe Vélez. Por el momento, Colombia tiene que conformarse con acentuar el bilateralismo, hacer alguna presencia en invitaciones especiales del Apec¹⁶ y esperar a que en la próxima cumbre en 2012 en Vladivostok (Rusia) se tome seriamente su candidatura de incorporación. En el mismo esquema estratégico, fueron de la mano dos logros diplomáticos como la participación de Colombia en el Foro de Turismo de la Asociación de Naciones del Asean en Camboya (*El Colombiano*, 14 de enero de 2011) y la asunción de la coordinación regional del Focalae por parte de la canciller Holguín para el período 2011-2013, cuya reunión de 2012 se celebrará en territorio colombiano (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011a).

En un recuento vertiginoso, el MRREE considera que va por buen camino y realiza un balance general (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011a) en el que incluye diversos hitos diplomáticos. En cuanto a acuerdos comerciales, Colombia se jacta de contar actualmente con ocho acuerdos vigentes (Mercosur, CAN, Caricom, México, Chile, Efta, el Triángulo Norte u Honduras-Guatemala-El Salvador y con Canadá), dos recientemente suscritos (EE. UU. y UE), tres en negociación (Corea del Sur, Panamá y Turquía) y seis que se buscarán a futuro (Japón, Australia, Nueva Zelanda, Comunidad del Golfo, Costa Rica y República Dominicana). A esto se le suman numerosos acuerdos internacionales de fomento y protección a la inversión y acuerdos para evitar la doble tributación. El empuje de los objetivos de la *internacionalización* económica y de la *diversificación* comercial como grandes intereses de gobierno y de las grandes empresas se evidencian aquí con mayor intensidad, pero también un gran margen de oportunismo e improvisación, tratando de tomar ventajas relativas en una estructura económica internacional que favorece la apertura a pesar de las recesiones estadounidense y europea, básicamente sostenida por las economías emergentes. Una de las externalidades que ya se está manifestando es la aparición de un efecto no deseado y negativo de

¹⁶ Como, por ejemplo, la presencia informal del embajador colombiano en Corea del Sur, Jaime Alberto Cabal, del presidente colombiano del BID, Luis Alberto Moreno, y de representantes de la ANDI en la cumbre empresarial de 2011 (*Reuters*, 11 de noviembre de 2011).

cruce múltiple de tratados y normas de transacción de diverso alcance y origen o “*Spaghetti Bowl*”¹⁷.

En el ámbito diplomático, se resaltan la designación de Cartagena como anfitriona de la VI Cumbre de las Américas en 2012, la apertura de nuevas embajadas en los Emiratos Árabes, Indonesia, Trinidad y Tobago y Turquía; la apertura de consulados en Shanghái (China), Orlando (EE. UU.), Newark (EE. UU.) y Vancouver (Canadá); y de nuevas oficinas de Proexport en Seúl (Corea), Tokio (Japón), Estambul (Turquía) y Shanghái (China). Igualmente, se denotan la renovación del mandato de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos por tres años más, la firma del acuerdo con la Corte Penal Internacional para que se puedan cumplir algunas condenas internacionales en cárceles colombianas, la participación desde el CS de la ONU en la promoción de la reconstrucción de Haití, el respaldo al mandato de intervención para la OTAN sobre Libia, la búsqueda de sanciones contra Irán, Sudán y Siria en conjunción con las posiciones de Estados Unidos, e incluso, un tenue ejercicio de mediación entre el gobierno de Israel de Benjamín Netanyahu y el jefe de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, para que regresen a la mesa de diálogo.

Conclusiones

Aún es pronto para afirmar tajantemente que Colombia tiene sencillamente una política exterior de gobierno y no de Estado, determinada primordialmente por las posibilidades u oportunidades de las coyunturas doméstica e internacional que hacen viable el pluralismo y el coalicionismo, por la estabilidad relativa en el orden interno de la seguridad –aunque entre enero y febrero de 2012 se evidenció una fuerte escalada en la intensidad de los ataques de las FARC– y por una estructura internacional o clima altamente favorable para los negocios a pesar de las crisis estadounidense y de la zona euro. De ser así, bastaría una crisis interna (política, económica o de seguridad) para retornar al conocido parroquialismo o mirada hacia adentro, al alineamiento tradicional o *Bandwagoning* con los EE. UU., a la desconfianza hacia gobiernos que

¹⁷ Jagdish Bhagwati lo bautizó así, al percibir el enredo jurídico, político y técnico del surgimiento de múltiples TLC entrecruzados, poniendo en entredicho cláusulas como la de la “Nación más favorecida” (NMF) o el cumplimiento mismo de las normas y los arreglos que se están negociado o están pendientes en las rondas de liberalización en la OMC. Véase Melchior (2005).

no comparten la misma visión sobre la integración económica o la seguridad internacional, y a la jerarquía extenuante de las necesidades militares de la seguridad y a su diplomacia de apoyo en búsqueda de cooperación, el cual fue el escenario dominante en la era Uribe Vélez. No obstante, también es apresurado afirmar que todos los cambios positivos que se están experimentando apuntan en la dirección correcta, son planificados, sostenibles y trascenderán a pesar del cambio de gobierno, siempre y cuando no se suscite una reelección de J. M. Santos. Es aún más avezado afirmar que las actuales *capacidades* de Colombia y sus *objetivos* en política exterior implican una construcción coherente entre el *rol internacional* que el país busca o cree que se merece, las *oportunidades* del entorno regional y mundial, y los *instrumentos* o medios que se están privilegiando, tales como los TLC, giras intensivas, políticas de prestigio o visibilidad internacional, acuerdos de cooperación técnica en nuevos asuntos como tecnología, educación y medio ambiente. Colombia no es una *potencia emergente* aún –cabría más bien el de potencia secundaria– ni tiene una política exterior acorde con esa envergadura. Tiene muchos indicadores macroeconómicos a favor, mayor visibilidad exterior y mayor autonomía en el sistema internacional, pero presenta debilidades estructurales persistentes en el diseño y funcionamiento de sus sistemas diplomático y de servicio exterior.

Hay una apuesta de transformación institucional de la política exterior que no se puede desconocer, de índole *vertical* (Ejecutivo hacia Cancillería y demás ministerios) y *transversal* (marcada por búsqueda de consensos Ejecutivo-Legislativo, Ejecutivo-Cortes, Ejecutivo-sociedad civil y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores con las demás carteras), que empieza con un coalicionismo doméstico de intereses de tipo *pluralista* (*unidad nacional*), que busca apartarse de los extremos ideológicos, que tiende a la ubicación de centro-derecha (y no puramente conducta aséptica o pragmática) en el espectro político por sus connotaciones económicas y sociales parcialmente redistributivas, que favorece la proyección exterior de intereses sectoriales u organizacionales mediante la figura de *coalición de actores autónomos*. No es una construcción puramente racional y calculada, pero se busca un cierto balance entre objetivos internacionales sectoriales del Ministerio de Defensa buscando la *cooperación militar*, del Ministerio de Comercio a través de la *diversificación comercial y de inversión externa*, del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la *diversificación política y proyección internacional* y hasta del Ministerio de Justicia a través de la *cooperación judicial y representación de los intereses de gobierno y de Estado* frente a los fallos de la Justicia Internacional. La política de seguridad es aún un interés doméstico clave, con elementos

exteriores y diplomacia de apoyo, pero se tiende a delegar en manos de la cartera respectiva y no hace parte nuclear de los contenidos temáticos de la proyección internacional de Presidencia y Cancillería. Hay un Plan Estratégico que parece orientar la conducta internacional y las prioridades del país, pero todavía es un sumario de puntos deseables o de necesidades que responden a una interpretación de la estructura internacional actual y no a una visión de largo aliento. Hay *diversificación geopolítica y temática*, lo cual debe atribuírsele también al cierre de la administración Uribe, pero no parece orientada por una evaluación rigurosa de los intereses comprometidos, los socios potenciales, los riesgos y los posibles resultados no deseados. Hay insuficiencia presupuestaria, funcional, profesional y estructural en el sistema de política exterior, pero también un plan ambicioso de mejoramiento e inversión que solo el tiempo y los resultados probarán junto con un modelo de evaluación de procesos y resultados, el cual lastimosamente no se ofrece, por razones de espacio, en este documento.

Referencias

- Acevedo, J. M. (11 de abril de 2011). El pragmatismo de Santos. *Vanguardia Liberal*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/100276-el-pragmatismo-de-santos>
- Agence France-Presse, AFP (26 de diciembre de 2010). *Comandante militar colombiano: FARC con 18.000 miembros están "muy débiles"*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://extra.ec/ediciones/2010/12/26/especial/comandante-militar-colombiano-farc-con-18000-miembros-estan-muy-debiles/>
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. Colombia. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Borda, S. (2011). Política exterior y derechos humanos en Colombia: un manual para la contención de la presión internacional. En N. Saltalamacchia Ziccardi y A. Covarrubias Velasco (Coords.), *Derechos humanos en política exterior: seis casos latinoamericanos* (pp. 123-160). Ed. Porrúa-ITAM. <http://www.prof.uniandes.edu.co/~sborda/publicaciones/DDHHpolest.pdf>
- Borda, S.; Ramírez, S.; Tokatlán, J. y otros (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia. Informe Final de abril de 2010*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Fedesarrollo, BID y CAF.

- Bustamante, M. y Chaskel, S. (2012). ¿Con Santos podrá Colombia dejar el pasado atrás? *Espacio Laical*, VII(29), 51-57. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.espaciolaical.org/contens/29/5157.pdf>
- Cambio (24 de junio de 2009). *Germán Vargas Lleras parte cobijas con el uribismo y le apuesta a consulta con el Partido Liberal*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en http://www.cambio.com.co/paiscambio/politicacambio/834/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5526167.html
- Colprensa (20 de marzo de 2011). *Sí "va haber intervención militar en Libia": Santos*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/si-%E2%80%99Cva-haber-intervencion-militar-en-libia%E2%80%9D-santos-15360>
- El Colombiano (14 de enero de 2011). *Colombia buscará fortalecer vínculos con Asia*. http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/colombia_estara_en_foro_de_turismo_de_asean/colombia_estara_en_foro_de_turismo_de_asean.asp
- El Espectador (10 de mayo de 2009). *El Gobierno creó un Frankenstein*. <http://www.elespectador.com/impreso/desempleo/articuloimpreso140216-el-gobierno-creo-un-frankenstein>
- El Espectador (16 de junio de 2011). *Bacrim intentarán frenar Ley de Víctimas*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-277741-bacrim-intentaran-frenar-ley-de-victimas>
- El Espectador (20 de julio de 2011). *Santos abre puerta de Unidad Nacional al Partido Verde*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-285838-santos-abre-puerta-de-unidad-nacional-al-partido-verde>
- El Espectador (6 de octubre de 2011). *La nueva estrategia electoral de las bacrim*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-304059-nueva-estrategia-electoral-de-bacrim>
- El Espectador (1.º de diciembre de 2011). *Las Farc, golpe a su caja mayor*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-314535-farc-golpe-su-caja-mayor>
- El Mundo (15 de noviembre de 2011). *Apec todavía no abre sus puertas*. Recuperado el 18 de febrero de 2012 en http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/apec_todavia_no_abre_sus_puertas.php
- El Nuevo Siglo (18 de diciembre de 2011). *La gestión del presidente Santos durante 2011, medida por el Congreso*. Recuperado el 12 de febrero de 2012 en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2011-la-gesti%C3%B3n-del-presidente-santos-durante-2011-medida-por-el-congreso.html>

- El Tiempo (5 de junio de 2008). *Conservadores le apuestan a Juan Carlos Echeverry para recuperar Bogotá*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4237249>
- El Tiempo (14 de febrero de 2011). *EE. UU. hace un nuevo recorte al Plan Colombia*. Recuperado el 6 de marzo de 2012 en <http://m.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/ee-uu-hace-un-nuevo-recorte-al-plan-colombia/8858825>
- El Tiempo (19 de julio de 2011). *Samper calificó de 'fructífera' reunión de Comisión Asesora con Santos*. Recuperado el 13 de febrero de 2012 en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9950644.html
- El Tiempo (23 de noviembre de 2011). *Tres meses para sustentar falsedad en caso Mapiripán*. Recuperado el 22 de febrero de 2012 en <http://m.eltiempo.com/justicia/tres-meses-para-sustentar-falsedad-en-caso-mapiripan/10817925/1>
- El Universal (15 de junio de 2011). *Buenos términos entre Gobierno y Cortes*. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/buenos-terminos-entre-gobierno-y-cortes-29374>
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategie Options in the Changing World Order. En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System* (pp. 93-112). Ashgate.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-38). Fundación Konrad Adenauer, KAS. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_6989_4.pdf/d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2012). Sekundärmächte als Gegenspieler regionales Führungsmächte? Fehlende Gefolgschaft in Sudamérica, Südasien und Subsahara-Afrika. En D. Flemes, D. Nabers, y D. Nolte, D. (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 155-184). Nomos.
- Forero, L. (23 de diciembre de 2008). C. Radical evaluaría "divorcio" del uribismo. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3249542>
- Forero, L. (29 de enero de 2011). Repunte de la diplomacia colombiana permite mirar a EE. UU. y Europa. *El Tiempo*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en <http://m.eltiempo.com/politica/santos-tras-un-liderazgo-regional/8806248>
- Garay, J. (2011). La política de inserción internacional de Colombia. *Nueva Sociedad*, 231, 66-78.
- García, R. (2010). Nueva política exterior: de la degradación diplomática a la búsqueda de intereses comunes. *Revista La Ciudad*. Recuperado el 3 de marzo de

- 2012 en http://www.revistalaciudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=571:nueva-politica-exterior-de-la-degradacion-diplomatica-a-la-busqueda-de-intereses-comunes&catid=39:cronica&Itemid=62
- Gil, L. (2 de diciembre de 2011). Pragmatismo e interés nacional. *El Tiempo*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en <http://m.eltiempo.com/opinion/columnistas/lauragil/democracia-y-relaciones-colombo-venezolanas/10869866>
- Hermann, M. G. (2001). How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- La República (5 de noviembre de 2011). *Las principales bajas de las FARC en los últimos años*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.larepublica.pe/05-11-2011/las-principales-bajas-de-las-farc-en-los-ultimos-anos>
- Melchior, A. (2005). *GSP in the "spaghetti bowl" of trade preferences* (Norwegian Institute of International Affairs, NUPI, working paper No. 683). <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2395407?locale-attribute=en>
- Ministerio de Defensa (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Colombia. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en http://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2011: hacia la estabilidad macroeconómica*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/elministerio/prensa/Historicos/2010/Presentaciones%202010/PresentacionPresupuesto%202011.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010a). *Ejecución presupuestal acumulado a diciembre de 2010*. <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign/spending>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010b). *Plan Estratégico 2010-2014. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%202010%20-%202014.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011a). *Colombia: logros del primer año de gobierno y los desafíos que vienen*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/LogrosyDesafios.pdf

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011b). *Ejecución presupuestal acumulado a diciembre de 2011*. Recuperado en <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign/spending>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011c). *Evaluación Plan de Mejoramiento MRE de diciembre 12 de 2011*. Colombia. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Evaluaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Mejoramiento%20MRE%2031-12-2011.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011d). *Presupuesto Aprobado 2011*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (agosto de 2011). *Boletín Semanal No 14*. Recuperado el 2 de marzo de 2012 en <http://www.embajadacolombia.ca/documents/Boletin-Semanal-14.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2012a). *Presupuesto aprobado*. Recuperado el 2 de marzo de 2012 en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/presupuesto%20aprobado.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2012b). *Presupuesto de inversión 2012 - Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado el 2 de marzo de 2012 en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/DISTRIBUCION%20DE%20RECURSOS%202012.pdf>
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Negrón, N. (2010). *Candidato Santos intenta recomponer su imagen en frontera con Venezuela*. Reportaje para la agencia AFP. Recuperado el 19 de febrero de 2012 en <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gObTFL9wf1cznnZKSnb1STYz72GQ>
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Nomos.
- Noti 20 del Quindío (15 de octubre de 2011). *Región cafetera recibió con optimismo designación de Germán Cardona en MinTransporte*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en http://www.noti20quindio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=542:region-cafetera-recibio-con-optimismo-designacion-de-german-cardona-en-mintransporte&catid=18:nacional&Itemid=36
- Nuñez, R. (2011). *Colombia: los pilares de la nueva política exterior de Santos*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.infolatam.com/2011/04/26/colombia-los-pilares-de-la-nueva-politica-exterior-de-santos/>

- Pastrana, E. (2011a). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. En *IX curso para diplomatas sul-americanos* (pp. 67-82). Fundação Alexandre de Gusmão y Ministério das Relações Exteriores.
- Pastrana, E. (2011b). *La política exterior colombiana y la perspectiva de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* (KAS Paper, No. 15).
- Pastrana, E. y Trujillo, L. (2011). La operación Fénix de las Fuerzas Armadas colombianas a la luz del Derecho Internacional. *Diálogo de Saberes*, 34, 197-226.
- Peña, E. (2010). Tras 10 meses de mandato, el presidente Santos marca giro al centro. *El Tiempo*. Recuperado el 18 de febrero de 2012 en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9665535.html
- Presidencia de la República de Colombia (2009). *Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América*. Recuperado el 10 de febrero de 2012 en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/03/acuerdo.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (15 de febrero de 2012). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en el Congreso Internacional para Autoridades Territoriales: 'La seguridad ciudadana, un compromiso de todos'*. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120215_08.aspx
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95. <https://www.nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-exterior-colombiana/>
- RCN Radio (9 de febrero de 2012). *Agencia para la Defensa Jurídica del Estado empezará a funcionar en marzo*. Recuperado el 4 de marzo de 2012 en <http://www.rcnradio.com/noticias/editor/agencia-para-la-defensa-juridica-del-estado-e-136078>
- Reuters (11 de noviembre de 2011). Colombia asiste como invitado a cumbre empresarial de APEC. *La Prensa*. Recuperado el 18 de febrero de 2012 en <http://www.prensa.com/uhora/colombia-asiste-como-invitado-cumbre-empresarial-de-apec/38955>
- Ripsman, N. (2009). Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups. En S. Lobell, N. Ripsman y J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (pp. 170-193). Cambridge University Press.
- Rodríguez, C.; Barret, P. y Chávez, D. (2006). *La nueva izquierda en América Latina, sus orígenes y trayectoria futura*. Norma.
- Semana (9 de julio de 2010). *Sergio Díaz-Granados, ministro de Comercio Exterior*. <http://www.dinero.com/negocios/articulo/sergio-diaz-granados-ministro-comercio-exterior/99072>

Semana (15 de junio de 2011). *A HRW le preocupa la aplicación de la Ley de Víctimas*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en <http://www.semana.com/nacion/hrw-preocupa-aplicacion-ley-victimas/158522-3.aspx>

Semana (31 de agosto de 2011). *Juan Carlos Pinzón, el hombre incondicional del presidente Juan M. Santos*. Recuperado el 16 de marzo de 2012 en <http://www.semana.com/nacion/juan-carlos-pinzon-hombre-incondicional-del-presidente-juan-santos/163372-3.aspx>

Semana (10 de octubre de 2011). *“No estamos preparados para el TLC”: Juan Camilo Restrepo*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en <http://www.semana.com/economia/no-estamos-preparados-para-tlc-juan-camilo-restrepo/165563-3.aspx>

Semana y Universidad del Rosario (2010). *Cuestionario Política Exterior Candidatos 2010; respuestas de Juan Manuel Santos*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en http://www.urosario.edu.co/Elecciones/Nuevos-Cuestionarios/Politica_Exterior/Juan-Manuel-Santos/

Tickner, A. (5 de marzo de 2011). Los embajadores de Juan Manuel Santos: diplomacia y favores políticos. *El Espectador*. Recuperado el 12 de febrero de 2012 en <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-254979-diplomacia-y-favores-politicos>

Tickner, A. (10 de mayo de 2011). Colombia y el mundo. *El Espectador*. Recuperado el 16 de febrero de 2012 en <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/columna-268712-colombia-y-elmundo>

Tickner, Pardo y Beltrán (2006). ¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior. Ediciones Uniandes.

Torrijos, V. (2011). La política de seguridad en Colombia: ¿ruptura, o una continuidad creativa? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(1). Recuperado el 18 de febrero de 2012 en http://www.umng.edu.co/www/resources/tpz_06-vicente%20torrijos.pdf

Valencia, L. (5 de noviembre de 2011). Santos, Petro y Uribe. *Semana*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en <http://www.semana.com/opinion/santos-petro-uribe/167016-3.aspx>

Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-53). Fundación Konrad Adenauer, KAS. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_6989_4.pdf/d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3

2

Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos de Uribe a Petro: entre dependencia, populismo y búsqueda de liderazgo y autonomía*

► Introducción

Colombia atraviesa por profundos cambios políticos, económicos e institucionales como consecuencia del doble resultado electoral de 2022. En la competencia por el Congreso y la Presidencia, el nuevo movimiento de coalición denominado Pacto Histórico venció a los dos partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) y a otros grandes partidos más jóvenes pero considerados parte del continuismo de las élites, ya fuese que estuvieran con Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010), con Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) o con Iván Duque (2018-2022). “El Pacto”, con Gustavo Petro a la cabeza, se constituyó en la corriente con más asientos en el Senado (20 de 108 curules) y la segunda con más representantes en la Cámara (27 de 165 curules).

Petro había sido guerrillero del movimiento izquierdista M-19, alcalde de Bogotá y líder de oposición en el Senado. Derrotó en la primera vuelta a todos los partidos grandes con un discurso populista de cambio. Si bien el doble gobierno de Uribe estuvo marcado por algunos rasgos populistas de orientación ideológica de derecha (Pastrana y Vera, 2011), con Petro, Colombia, por vez primera quedó en manos de un líder populista de izquierda. Ese patrón de cambio populista de corte antihegemónico y, en algunos casos, antiimperialista, se percibió primero en múltiples países de la región a inicios

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

del siglo XXI (Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia), pero llegó a Colombia casi dos décadas después.

Parte de la explicación consiste en que, a pesar de los cambios de gobierno, las élites colombianas coincidían en aspectos como el modelo de apertura económica en aras del crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera, la estabilidad macroeconómica, la lucha frontal contra el narcotráfico y la priorización de las relaciones con Estados Unidos, complementadas, pero no sustituidas, por una mayor diversificación geográfica. Sin embargo, la difícil coyuntura doméstica e internacional que caracterizó a Colombia justo antes y durante la pandemia del COVID-19 contribuyó a incrementar el malestar social y a erosionar la legitimidad del sistema político y del modelo económico. Se giró a una coalición ganadora amplia e ideológicamente muy heterogénea, pero centrada en la figura de Petro como intérprete del cambio, la justicia social y la paz, con numerosas propuestas de reforma (tributaria, política, de salud, educativa, laboral, pensional, de justicia, agraria, industrial, entre muchas otras) y un perfil extremadamente retórico, personalista, antiélite y polarizante, crítico del neoliberalismo, de las potencias industrializadas y del capitalismo global.

No obstante, el factor doméstico del populismo se ve mitigado por factores como la presencia de una ideología de base progresista (no socialista) y circunstancias burocráticas, institucionales y geopolíticas que no permiten reflejar plenamente ese estilo rupturista de liderazgo. Como se argumentará más adelante, el estilo populista de Petro y sus códigos progresistas no condujeron a la ruptura del *respice polum* o alineamiento por dependencia estructural con EE. UU., aunque sí condujeron al distanciamiento y enfriamiento relativo de las relaciones, agudizados por el “factor Trump”.

Este capítulo tiene varios propósitos. Primero, se esboza un marco de referencia que integra conceptos como *respice polum*, *respice simila*, la dependencia y el populismo, en aras de entender las relaciones estrechas, asimétricas y mediadas por el perfil de los mandatarios colombianos y sus ambiciones. En segunda medida, se realiza un diagnóstico político-diplomático, relativamente cronológico, de los principales problemas abordados por cada gobierno con sus contrapartes estadounidenses, destacando los asuntos económicos, la seguridad y la paz. Finalmente, se exponen datos transversales de algo más de dos décadas para rastrear los resultados en materia de comercio, inversión y cooperación.

► Marco de referencia

Respice polum, respice simila y dependencia

La normalización de las relaciones con EE. UU., después de apoyar la separación de Panamá frente a Colombia (1903), fue percibida por las élites colombianas en el siglo XX como una oportunidad para la internacionalización económica (Cepeda y Pardo, 1989). El principio del *respice polum* (mirada al Norte), acuñado en 1914 por Marco Fidel Suárez, resaltaba los beneficios de considerar a ese país como polo de atracción (Carmacho, 2010). Pese a sus beneficios materiales, esta relación asimétrica ha tenido como contracara aspectos como el uso asistido o fuertemente condicionado de los recursos de financiación/cooperación, la explotación privilegiada de recursos naturales a través de concesiones muy flexibles y el alineamiento parcial con los intereses estadounidenses en las relaciones internacionales, además de episodios de alta injerencia de Washington en los asuntos domésticos, particularmente en áreas que determinan la seguridad nacional, tales como las políticas antidrogas y de justicia, las reformas a las Fuerzas Militares y de Policía y las estrategias gubernamentales con las que se encara el conflicto armado interno (González, 2004; Castrillón y Guerra, 2017).

Aunque la elevada dependencia de los EE. UU. explica parte del alineamiento y bajo perfil de la política exterior colombiana en algunos periodos, existen otros aspectos que le han permitido proyectarse al país como una potencia regional secundaria. Wallerstein (2007), desde su teoría del sistema-mundo describe al sistema capitalista global como una distribución de unidades económicas que pueden estar en el centro o en la periferia dependiendo de su nivel de desarrollo, donde la división internacional del trabajo, la creación de cadenas de mercancías y la distribución desigual del ingreso generan y reproducen esa diferenciación (Wallerstein, 2007). En ese sentido, Colombia y otras potencias secundarias latinoamericanas se ven casi obligadas a alinearse con uno o varios polos de desarrollo (potencias primarias) por carecer de industria fuerte, por el bajo valor de sus exportaciones, esencialmente primarias, y por la necesidad de financiar su desarrollo con inversiones, tecnologías, información y préstamos de esas economías o las organizaciones que lideran.

A pesar de esta tendencia estructural, a Colombia también la han impulsado la polaridad cambiante del sistema internacional hacia un escenario multipolar, el afianzamiento del multilateralismo en las organizaciones de Naciones Unidas (ONU) y Estados Americanos (OEA) y las olas favorables al desarrollo del regionalismo latinoamericano del que ha participado. Ello le ha facilitado usar el apego al derecho internacional y la participación dentro de marcos multilaterales como recursos de influencia y gestión de sus intereses a falta de autonomía estratégica y poder duro. Aunque lenta, la diversificación comercial y diplomática progresiva le ha brindado mayor espacio de influencia dentro o fuera de su relación estrecha con EE. UU., sumada a la contracción relativa de la superpotencia en América Latina.

Pese a la enorme desigualdad económica y la violencia armada, Colombia es percibida por EE. UU. como una potencia en vías de desarrollo y/o renta media y uno de los regímenes democráticos más longevos en el hemisferio (CIA, s. f.; USDS, 10 de julio de 2023). En materia económica, Colombia se alinea con muchas orientaciones estadounidenses desde el Consenso de Washington. En el campo de la seguridad ha incorporado doctrinas como la guerra contra las drogas, narcotizando la política exterior por su rol como principal productor de cocaína, y la guerra contra el terrorismo, intensificando la securitización del conflicto, particularmente en las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010). Empero, también ha desplegado su propia agenda de integración regional e incluso ha tomado alguna distancia frente a los criterios geopolíticos e ideológicos de Estados Unidos. Por ejemplo, evitando la ideologización de su política exterior frente a los países comunistas, con excepción de su participación en la Guerra de Corea (1950-1953), complementando el *respice polum* con una mirada deferente hacia los vecinos y los países en condiciones de desarrollo similares, o *respice similia* (mirar a los semejantes), desde los años setenta (Cepeda y Pardo, 1989), rechazando el bloqueo estadounidense a Cuba y votando las resoluciones de Naciones Unidas con base en criterios jurídicos y de derechos humanos.

Sin llegar a alinearse del todo con Washington, pero tampoco rompiendo con su principal aliado, los mandatarios de Colombia en el siglo XXI han oscilado entre las orientaciones del *respice polum* (Andrés Pastrana, Álvaro Uribe e Iván Duque) y el *respice similia* (Juan Manuel Santos y Gustavo Petro), si bien estos dos intentaron complementar su mirada regionalista con un activismo diplomático en el nivel global en un contexto multipolar, destacando el enfoque Norte-global para Santos, y el Sur-global, para Petro.

Populismo y política exterior colombiana

Aunque no es la única causa, el populismo puede acentuar el *respice populum* cuando se combina con una base ideológica de “derecha”, como sucedió con Álvaro Uribe, o puede acentuar el *respice similia*, como ha sucedido con el “populismo progresista” de Gustavo Petro.

Mudde (2004, citado en Chryssoyelos, 2017) propone identificar al populismo como una “ideología delgada” pero usualmente complementada por una base ideológica más gruesa, como el socialismo, el (neo)liberalismo o el nacionalismo. Esta propuesta resulta especialmente útil para la política comparada porque permite aclarar la razón por la que hay líderes populistas de diversas orientaciones ideológicas (derecha o izquierda), con agendas muy diversas entre sí, pero con una lógica similar de manejo del poder. El populismo se caracteriza por ser una ideología delgada que consiste en el antielitismo y la invocación unitaria del pueblo, lo que conduce al antipluralismo (Chryssoyelos, 2017). Wehner y Thies (2020) añaden que el populismo no debería confundirse con el nacionalismo, la xenofobia o el clientelismo, aunque puede incorporar algunas de sus prácticas dependiendo de la ideología de base. Es más bien un marco ideológico delgado pero centrado en el pueblo, el antagonismo a las élites y la invocación del interés general (voluntad popular) como elementos para justificar políticas antiinstitucionales y poco democráticas.

Los populistas en el poder intentan seguir movilizando los públicos domésticos en medio de un dilema: aunque la repudian, se han convertido en una nueva élite, y necesitan nuevas formas de mantener el apoyo popular, por lo que hablan como si continuaran en campaña (Destradi, Plagemann y Taş, 2022). El populismo de derecha se vincula con el nativismo, el racismo y las reivindicaciones de sectores conservadores que se han visto perjudicados con la modernización, la globalización y los discursos usualmente antiinmigrantes (Chryssoyelos, 2017). También trata de definir al pueblo en términos culturales y étnicos. Uribe no usó el racismo o el discurso antiglobalización, pero exaltó el nacionalismo, la soberanía y el Estado en la esfera de seguridad, mientras avaló la prevalencia del mercado y los grandes capitales en la economía, así mismo se centró en áreas de política como la salud o la educación, proyectando un populismo neoliberal. Este populismo neoliberal puede identificarse en otros líderes como Alberto Fujimori o Carlos Menem, quienes combinaron la personalización extrema del poder con el alineamiento a las directivas del Fondo Monetario Internacional (FMI), la liberalización del

trabajo y los mercados de capital, la reducción de aranceles, la privatización de empresas estatales, entre otras disposiciones, y con una confrontación agresiva a los sectores críticos (Wehner y Thies, 2021).

Por otro lado, el populismo de izquierda se asocia con la reacomodación de las izquierdas poscomunistas, mezclando las demandas de justicia social e intervención económica del Estado con la emancipación popular en contra del neoliberalismo y sus élites. El “progresismo” es una base ideológica de izquierda, pero más difusa que el socialismo, y se caracteriza por unir a diversos sectores en coaliciones pluralistas con el fin de fortalecer el gobierno nacional para hacerlo más responsable de demandas populares de tipo económico, social y político (Britannica, s. f.). Dentro de su agenda hay un especial énfasis en reducir la extrema concentración de la riqueza y frenar el poder económico y político de las grandes corporaciones. Los progresistas se perciben a sí mismos como “socialdemócratas” y se inclinan hacia posturas como elevar impuestos a las corporaciones, multinacionales y personas de elevado ingreso, reducir el gasto militar, promover la transición hacia energías renovables, apoyar a los migrantes que ingresan a su país, promover la igualdad racial y de género e incluir a las personas transgénero (Pew Research Center, November 9 2021). Son las claves ideológicas que ha utilizado Gustavo Petro en sus discursos y políticas.

Aunque el progresismo en sí no es populista, puede argumentarse que es truncado por el liderazgo populista porque el populismo crea coaliciones centradas en liderazgos personalistas, poco o moderadamente sensitivos. Estos líderes prefieren gabinetes y seguidores con fuerte lealtad al líder y/o se incorporan pocas figuras de otros partidos o signo ideológico, y donde la toma de decisión revela que, en la práctica, no todos los ministros y/o partidos de gobierno en realidad gobiernan (Hermann et al. 2001). Es la tensión que caracterizó a Uribe con los partidos y las figuras que lo apoyaron, y es lo que ha caracterizado la relación de Gustavo Petro con el Pacto Histórico y sus constantes relevos en los ministerios.

Los populistas tienden a arrebatarse el carácter técnico a la política exterior, sobrepolitizándola, aunque sus efectos directos dependen de factores como: a) la intensidad del populismo, b) el peso relativo del antielitismo y el uso del pueblo, y c) las formas particulares en las que se le da significado a categorías como el pueblo y la élite (Destradi, Plagemann y Taş, 2022). En el proceso de politización de la política exterior: a) se promueve un aumento fuerte de la conciencia acerca de un tema internacional, b) ese tema se usa para la movilización de apoyo político, y c) se instrumentaliza ese tema para

confrontar las políticas de sus opositores y no solo restar influencia a los burócratas tecnocráticos. Álvaro Uribe instrumentalizó la lucha global contra el terrorismo dentro y fuera de Colombia, mientras Petro instrumentalizó las luchas contra el cambio climático y a favor de la justicia social.

La diversificación geográfica es parte de la tendencia a la multipolarización del sistema y la creciente interdependencia, pero los populistas de izquierda la adoptan más dogmáticamente, con énfasis anti Norte-global, antihegemónico o antiimperialista. Los líderes populistas de derecha rechazan más las organizaciones internacionales y regionales cuando las perciben como intrusivas o costosas y pueden intentar instrumentalizarlas o aprovecharlas para elevar su estatus y visibilidad (Plagemann y Destradi, 2020). En materia de comunicación política, ambos populistas politizan las diferencias socioculturales, usan públicamente un lenguaje antidiplomático, prefieren las redes sociales para comunicar mensajes de política exterior y hacen énfasis en los lazos interpersonales con líderes políticos de signo ideológico y/o estilo similar (Destradi, Cadier y Plagemann, 2021). Uribe apeló a la “diplomacia del micrófono”, a los términos ofensivos y a la rivalidad con figuras de izquierda como Hugo Chávez o Rafael Correa, mientras Petro recurrió a la informalidad y reactividad de la diplomacia del Twitter/X y al antagonismo con líderes de derecha como Javier Milei, Nayib Bukele y Donald Trump.

► Las políticas exteriores de Uribe, Santos, Duque y Petro con EE. UU.

La política exterior de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) fue marcada por un fuerte alineamiento con los intereses económicos y de seguridad de EE. UU. en la coincidencia con la administración republicana liderada por George W. Bush (2001-2009), lo que le permitió tender puentes entre su prioridad de derrotar militarmente a los grupos armados ilegales domésticos (FARC-EP, ELN y AUC) y las presiones de “los halcones” de la Casa Blanca para combatir globalmente el narcotráfico y el terrorismo. Esa orientación *neo-respice polum* fue intensificada por el rasgo populista del estilo de gobierno de Uribe, quien como otros líderes latinoamericanos conservadores y populistas antes (por ejemplo, Carlos Menem o Alberto Fujimori) o después de él (como Nayib Bukele, Javier Milei) adoptaron una retórica antisocialista, procapitalista, y un enfoque de “mano dura” frente a las protestas sociales, la delincuencia y la violencia armada. Fueron evidentes su recurso a la “diplomacia del micrófono”, reactiva e informal, y

su permanente conflictividad frente a gobiernos de izquierda como los de Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia o Daniel Ortega en Nicaragua.

Aunque Uribe le apostó a la diversificación de mercados mediante TLC y rondas con inversionistas, en la práctica contribuyó a polarizar la región e intentó instrumentalizar organizaciones intergubernamentales como la Comunidad Andina (CAN), la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas para legitimar su Política de Seguridad Democrática, desestimar cuestionamientos en materia de derechos humanos, descalificar a los gobiernos socialistas y presentar pruebas de la alianza entre algunos regímenes vecinos y las FARC-EP. Prefirió la cercanía con republicanos en EE. UU., líderes conservadores europeos y mandatarios latinoamericanos de centro-derecha y derecha. Aunque abrió puertas de paz como el canje humanitario, la negociación con las AUC y su posterior desarme, desmovilización y reintegración, securitizó fuertemente el conflicto armado, militarizó la mayor parte de la estrategia antidrogas y adoptó decisiones diplomáticas, policiales y militares que afectaron la soberanía de Venezuela y Ecuador (Operación Fénix en 2008) y condujeron a la ruptura de las relaciones. Al final supo canalizar la política exterior para resaltar su liderazgo personal —opacando al Ministerio de Relaciones Exteriores—, entusiasmar a sus audiencias y mantener una alta favorabilidad interna apta para su reelección en 2006, la cual casi intenta repetir en 2010, pero la Corte Constitucional lo obstruyó.

Para alinearse comercialmente con EE. UU., el gobierno Uribe optó por sacar a Colombia del grupo de los 20 o “G20 agrícola” y no participó de la ronda de Doha esperando a que los demás concluyeran un acuerdo mínimo en 2005, que no se dio. El alineamiento político del gobierno Uribe con Washington, en la era Bush Jr., las advertencias estadounidenses respecto a que participar del grupo Cairns o el G20 agrícola no contribuiría a mejorar las relaciones bilaterales, las negociaciones en curso del Tratado de Libre Comercio (TLC) y la posibilidad de perder indefinidamente las preferencias arancelarias andinas por erradicación de cultivos ilícitos (ATPDEA) dadas por la potencia, lograron que en 2003 el país renunciara a la oportunidad de participar de la conformación de negociaciones colectivas y más equitativas vía OMC (Fatoumata y Kwa, 2005). En síntesis, la política exterior de Uribe con Estados Unidos reflejó tanto la sustancia del populismo y los valores de derecha que él encarnaba, con ideas afines a la administración republicana en la Casa Blanca, como una dependencia económica y militar estructural del país hacia la superpotencia.

Cuando Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) llega al poder en 2010, aupado electoralmente por Uribe, empieza a desprenderse del férreo alineamiento con EE. UU. de su predecesor e impulsa una fuerte diversificación temática y geográfica de la política exterior, sin romper con la mirada especial hacia Washington. Les dio una connotación más cosmopolita a las relaciones exteriores, procuró la apertura de nuevas sedes diplomáticas, la suscripción de múltiples TLC y acuerdos de inversión y un activismo internacional en áreas como los derechos humanos, la paz y el desarrollo sostenible. Como antítesis del liderazgo populista de Uribe, Santos prefirió un estilo tecnocrático, balanceado por un tono conciliador y pluralista, tanto a nivel doméstico como externo, lo que le facilitó recomponer las interacciones con Venezuela y Ecuador y participar de la Unasur. Su conexión altamente positiva con los demócratas en el Congreso estadounidense y la llegada de la administración del demócrata Barack Obama (2009-2017) le permitieron ir desecuritizando su lenguaje, reconocer la existencia y las complejidades sociales del conflicto armado interno, iniciar conversaciones de paz con las FARC-EP y distanciarse de Uribe y su base militante, confeccionando una retórica de unidad nacional y un gobierno de coalición multipartidista.

El elemento de continuidad Uribe-Santos se dio en las áreas de seguridad y comercio exterior. Por una parte, en el contexto posterior al fracaso de la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), hundido en 2005 por los gobiernos de izquierda como los de Brasil (Lula), 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 (ATPDEA) (1992-2001), Colombia (Uribe y Santos) y Perú priorizaron la búsqueda de un nuevo acuerdo (TLC) con EE. UU., su principal comprador. Sin desprenderse del todo del enfoque de combate frontal al narcotráfico y a la insurgencia, Santos usó los recursos gubernamentales y la ayuda estadounidense para combinar la estrategia de fortalecimiento de la acción de la Fuerza Pública con la de desarrollo y paz.

A pesar de los cambios de Uribe a Santos, es de destacar la continuidad de la naturaleza “especial” de las relaciones con EE. UU. en términos de una identificación ideológica entre élites de ambos países. Oficialmente, se reconoce esa convergencia axiológica histórica bilateral: *“Colombia y Estados Unidos son las democracias más antiguas del hemisferio occidental. Nuestras naciones se fundan bajo los mismos valores de democracia, libre comercio, seguridad y prosperidad”* (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.). También destaca una larga

dependencia comercial y militar que ha ido menguando por hechos como el acceso a nuevos mercados y la nacionalización progresiva del “Plan Colombia” en los dos gobiernos de Juan Manuel Santos. Este fue el instrumento colombo-estadounidense que lanzaron los presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Bill Clinton en 1999-2000 originalmente para combatir el narcotráfico, promover el desarrollo sostenible alternativo y fortalecer las instituciones judiciales. Posteriormente, Uribe logra, con apoyo de la Casa Blanca, levantar las restricciones del Congreso estadounidense para usar la ayuda militar contra las guerrillas, usando los efectos políticos del ataque del 9-11 de 2001, por parte de Al-Qaeda, como ventana de oportunidad para que el Departamento de Estado mantuviera o ingresara a los grupos armados ilegales colombianos como terroristas, en su lista de enemigos internacionales (Borda, 2007).

EE. UU. fue fundamental en la estrategia de internacionalización del conflicto armado en los gobiernos Pastrana, Uribe y Santos, no solamente por la cercanía geográfica, sino por los beneficios materiales (ayuda militar y social) y las conexiones transnacionales generadoras de percepciones mutuas de inseguridad (narcotráfico, terrorismo). La dimensión cognitivo-ideológica fue esencial, ya que la presencia de una cosmovisión compartida entre élites del emisor y el receptor del apoyo para salir del conflicto —sea por la vía armada, por negociaciones o por una combinación de ambas— aumenta la probabilidad de éxito de la estrategia de internacionalización de problemas internos y puede reducir los costos y riesgos de la alianza (Borda, 2012). Los discursos de Andrés Pastrana y Uribe para exponer a Colombia como “Estado fallido” también facilitaron la securitización del conflicto colombiano por parte de Estados Unidos. Eso permite ver que, si bien fue asimétrico y condicionado desde el inicio, el Plan Colombia no fue impuesto unilateralmente, sino producto de una negociación entre actores que se conciben como aliados a pesar de su gran diferencia de capacidades y posición en el sistema internacional.

De hecho, la idea de fondo del Plan Colombia era su duración limitada, que se prorrogó varias veces por solicitud de Colombia, y el aumento progresivo de la participación del presupuesto colombiano en la financiación de las políticas antidrogas, seguridad y defensa y desarrollo, para ir reduciendo la carga al presupuesto estadounidense. Pero entre prórroga y prórroga, Obama anunciaría con Santos, en 2016, después de 15 años del plan original, el remplazo del Plan Colombia por el “Paz Colombia”, manteniendo varios de los componentes duros de la política antidrogas (combate a grupos narcotraficantes, destrucción de laboratorios, incautaciones, financiamiento militar) pero elevando el énfasis de apoyo a programas de desmovilización, desminado, desarrollo alternativo y

económico y educación de la Fuerza Pública en derechos humanos (Pastrana y Vera, 2017).

En la esfera económica, el centro de gravedad para Uribe y Santos fue el TLC con la potencia del Norte, complementado por la suscripción individual de múltiples TLC o acuerdos parciales con otras economías y bloques. Uribe negoció los de Colombia con EE. UU., Canadá, Mercosur, Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), México, Chile, Unión Europea y EFTA (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) e impulsó aproximaciones con Panamá y Corea del Sur. Santos logró la ratificación y entrada en vigor de varios de ellos y añadió nuevos acuerdos, incluyendo los de la Alianza del Pacífico (Colombia, México, Chile y Perú), Costa Rica, Israel y un nuevo acuerdo parcial con Venezuela. Pese a esta diversificación, Estados Unidos continuó siendo el principal socio comercial e inversionista de Colombia, un rol que se puso en juego y generó una crisis bilateral temporal cuando los demócratas en el Congreso estadounidense dilataron la ratificación del instrumento firmado en 2007 hasta 2012, situación reforzada por el arribo de Obama a la Casa Blanca en 2009.

El cambio de péndulo político en EE. UU. y las presiones del sindicato de la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) en ese país implicaron que las mayorías demócratas obligaran a Colombia a adoptar, en 2011, un plan de acción para proteger los derechos de los trabajadores colombianos, promulgar una reforma del Código Penal y salvaguardar a los sindicalistas, garantizándoles su derecho a la organización (Benassi, 7 de abril de 2011). Eso refleja no solamente uno de los efectos de la dependencia colombiana hacia Estados Unidos con las presiones externas en las reformas domésticas, sino además que los cambios en la Casa Blanca y en el Congreso estadounidense sí tienen un efecto sobre las relaciones con Colombia, a pesar de que se considera que existe un sólido consenso bipartidista favorable a las relaciones cercanas con el país andino (Tickner, citada por Lewis, 30 septiembre de 2016).

Consciente de ello, con su estrategia internacional, Santos procuró una mayor autonomía económica mediante el regionalismo abierto y la inserción en múltiples regiones geoeconómicas, además de un impulso a la reactivación de la Comunidad Andina (CAN) y el uso de la Alianza del Pacífico como plataforma y puente para ingresar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Santos insistió en insertarse en Asia Pacífico porque representaba el 40 % del intercambio mundial, pensando en hacer parte en algún momento del Transpacific Partnership (TPP). Chile, México y Perú hacen parte del APEC

y han participado de las negociaciones del tratado del TPP, que puede interpretarse como un esquema de liberalización multilateral, liderado por EE. UU. como una estrategia para definir los estándares de intercambio y las patentes, contrapesar el papel creciente de China tanto en el Asia-Pacífico como en América Latina y el papel de Brasil y otros países en desarrollo dentro de OMC y en coaliciones críticas de Washington como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). El TPP contemplaba a 12 economías, pero pasó a ser el TPP-11, en 2017, con el abandono del acuerdo por parte de Estados Unidos bajo el mandato de Donald Trump. En 2018 se reformuló como Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), integrando a Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Al final, Santos no pudo ingresar al APEC ni al TPP-11 por rivalidades geopolíticas (por ejemplo, entre India y China) ajenas a Colombia y que derivaron en una moratoria a la aspiración de nuevos miembros hasta 2010, la cual supuestamente terminó, pero en la que no se ha abordado de facto el ingreso de otras economías¹.

En la dimensión política, la alta coincidencia de Santos en algunas claves ideológicas con Obama le facilitó desplegar un alto interés por asuntos como la discusión sobre los límites de la política antidrogas tradicional, el impulso al desarrollo alternativo, el respaldo a la cooperación multilateral, la búsqueda de resolución pacífica de los conflictos y el relanzamiento de los procesos y las estructuras de integración regional (CAN, Unasur, Celac, Alianza del Pacífico). Complementó su alta experiencia en asuntos internacionales con el fortalecimiento de las funciones externas de la Cancillería y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el rol del Ministerio de Defensa y las FF. MM., en la construcción de poder blando o diplomacia de la seguridad y la defensa y una alta capacidad de delegación en figuras ministeriales. Su respaldo a la gestión de María Ángela Holguín, politóloga con amplia experiencia en política exterior, la mantuvo en el cargo durante sus ocho años, rompiendo la tradición de alta rotación de esa función por parte de los presidentes colombianos.

Su apuesta por comprometer a Colombia en estructuras del Norte-global, afines a la influencia de EE. UU., como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), no riñó con su visión de insertar al país en nuevos espacios

¹ Véase, por ejemplo: Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (s. f.). APEC. <https://www.subrei.gob.cl/organismos-multilaterales/apec-foro-de-cooperacion-economica-de-asia-pacifico/acerca-del-foro>

multilaterales, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean). Por esta perspectiva, podría establecerse que su visión de política exterior fue la mirada hacia el mundo (*respice omnia*) como intento de resolver la dicotomía entre *respice polum* y *respice similia* en el contexto de un sistema crecientemente multipolar, pero sin caer en el discurso del Sur-global antihegemónico (Brasil, Rusia, China, Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y otros).

Santos impulsó la denominada Diplomacia para la Seguridad, la cual consistió en exportar la experticia de las Fuerzas Militares y la Policía para luchar contra el crimen transnacional en Centroamérica (Mindefensa, 2015). Durante la Sexta Cumbre de las Américas, Barack Obama respaldó dicha iniciativa e incluso reconoció al país como un “líder regional”. Este *backup* fue importante para desarrollar esquemas bilaterales y de cooperación triangular en el campo de la seguridad, donde Colombia pudo usar su *know-how* y los recursos financieros de EE. UU. y otros aliados como la OCDE, para proyectar una diplomacia de liderazgo temático o de nicho especializado, y también como parte de su ascenso como potencia secundaria regional frente a otras potencias secundarias (Pastrana y Vera, 2018). Esto fue acompañado de una importante transformación de los roles de las FF. MM. de Colombia con apoyo estadounidense, en aras de cumplir con cometidos como la protección a desmovilizados y líderes sociales, la protección ambiental, la formación del personal en DD. HH. y DIH, la preparación para participar de misiones de paz y estabilización internacionales, la construcción de memoria histórica del conflicto, su aporte a la reconciliación nacional y la adecuación a los estándares de manejo de los recursos militares que define la OTAN (Garzón, Prieto y Vera, 2019).

A pesar de los cambios significativos, la política exterior en el segundo mandato de Santos se fue contrayendo y haciendo algo más rígida y monotemática. Por una parte, estaban los problemas internos para refrendar e implementar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP de 2016 y reglamentar la justicia especial para la paz (JEP), incluyendo la dura oposición del Centro Democrático —liderado por Uribe—, y por otra, resaltaba el aumento de las fricciones con Nicolás Maduro (sucesor de Chávez en Venezuela desde 2013, agravadas por las amenazas de ese mandatario y su rechazo a la creación del Grupo de Lima en 2017²) por denunciar la consumación de una dictadura ese país con el cierre de la Asamblea Nacional y la persecución a los parlamentarios, de mayoría

² Inicialmente conformado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana, Haití y Santa Lucía.

opositora. Aunque Santos y otros líderes regionales distaron en su momento de las sanciones de EE. UU. contra Venezuela y cuestionaron la declaración de Obama hacia ese país en 2015 como “amenaza para la seguridad nacional” estadounidense, en el ocaso de su segundo gobierno, Santos adoptaría una postura cerrada frente a Maduro. Ya no fue el populismo (de Uribe), sino la agresividad del Partido Socialista Unido de Venezuela, la presión de la potencia norteamericana y el aislamiento regional lo que truncó el margen de maniobra subregional de Colombia.

Con el arribo de Donald Trump a la Casa Blanca en 2017, Santos tuvo aún menos espacio de influencia con ese país y en la región. Aunque Obama ya hacía cuestionamientos por el ascenso drástico de los cultivos ilícitos desde 2013-2014, la administración del empresario republicano criticó la eficiencia del Paz Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP (Pastrana y Vera, 2017). En 2018, Trump amenazó con descertificar a Colombia en materia de lucha contra las drogas ilegales y recortar o cesar la ayuda anual, sugiriendo que Santos se preocupaba más por los guerrilleros que por los ciudadanos estadounidenses (Ruiz, 28 de junio de 2018), si bien no consumó su anuncio gracias al consenso bipartidista, aunque menoscabado, en el Congreso. La perspectiva del *America First* fue una mirada cuasiaislacionista y de prioridades domésticas, representó un intento de preservar la posición dominante como superpotencia en un contexto crecientemente multipolar. Posen (2018, citado en Lind, 15 de diciembre de 2018) estima que Trump buscó retener la superioridad económica y militar de EE. UU., pero dentro de una matriz política que no solamente renunció a la “exportación de la democracia” sino que afectó la base normativa liberal de la hegemonía estadounidense, erosionando múltiples regímenes multilaterales con su unilateralismo (Pastrana y Vera, 2019, p.52). También enfriaría las relaciones con Colombia.

Posteriormente, la política exterior del gobierno de Iván Duque (2018-2022) tuvo una base parcialmente neoliberal pero escéptica de nuevos acuerdos comerciales y centrada en la retórica del impulso a la “economía naranja”. Intentó proyectar una fuerte alineación con EE. UU. y usar la retórica dura contra los gobiernos de izquierda en la región, con intento de retorno al énfasis en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo de Uribe, su mentor. Aunque no fue un líder populista, sino más de corte tecnocrático o académico, pero cerrado al pluralismo, generó una orientación muy conflictiva e ideológica de su política exterior, particularmente en lo referido a la intervención e injerencia permanente para debilitar el poder de Nicolás Maduro en Venezuela. Fueron evidentes sus esfuerzos por ampliar lo que

denominó el “cerco diplomático” internacional contra el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y el apoyo al gobierno paralelo del diputado Juan Guaidó y a los miembros de la Asamblea Nacional en el exilio, lo que sumado a sus posturas contra el Acuerdo de Paz también se reflejó en un multilateralismo dogmático y en contradicciones y tensiones con Naciones Unidas (Pastrana y Vera, 2021).

A diferencia de Uribe o Santos, Duque no gozó de amplia popularidad dentro o fuera del país, careció de carisma y no instrumentalizó las relaciones exteriores para afirmar o extender su liderazgo personal. Más bien, intentó usar sus discursos y decisiones para atraer la mirada de la administración republicana de Donald Trump, por un lado, hacia los problemas internos y contra algunos de los compromisos del Estado con las FARC-EP, y por otro, hacia las tensiones con Cuba y Venezuela, sin mucho éxito. Duque procuró securitizar la crisis venezolana en términos que le permitieran a Colombia, a EE. UU. y a sus aliados en el Grupo de Lima, con apoyo en la OEA, aislar y sancionar a miembros del PSUV y disuadir a potencias regionales y extrarregionales (China, Rusia) de brindar algún tipo de apoyo (financiero, militar y/o diplomático) a Nicolás Maduro, incluyendo su intento fallido por aplicar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Pastrana y Vera, 2020).

En materia de manejo de las relaciones exteriores, Duque enfrentó enormes problemas por algunas figuras de gobierno que parecieron más leales al expresidente Uribe que a él, y que en varios momentos controvirtieron sus posiciones o comprometieron al Ejecutivo obligando al presidente a rectificar. Se recuerda primero la gestión modesta pero experimentada del canciller conservador Carlos Holmes Trujillo, quien tuvo que asumir el Ministerio de Defensa ante una crisis en 2019.

Posteriormente, en 2021, fue escandalosa la renuncia de Claudia Blum, quien había asumido el ministerio de Relaciones Exteriores, ejerciendo durante su paso por esta cartera una controversial gestión debido a sus reiteradas declaraciones contra el Acuerdo de Paz ante Naciones Unidas y a los conflictos permanentes con Duque y con viceministros en la Cancillería (*Infobae*, 13 de mayo de 2021). Al final, la vicepresidenta y conservadora Marta Lucía Ramírez asumiría un doble rol junto con el de canciller, exhibiendo mayor capacidad para dialogar con las autoridades en Washington y capotear las tensiones creadas por Francisco Santos, embajador de Colombia en EE. UU., y otros uribistas, quienes expusieron su abierto apoyo a la reelección de Trump, afectando las relaciones con ese país desde que el demócrata Joe Biden le ganó

el pulso al empresario republicano en 2020. Así lo aceptó posteriormente el propio exembajador Santos (*El Espectador*, 1.º de junio de 2021).

Mientras Trump gobernó, Duque procuró proyectar a Colombia como “colaborador global y regional” de EE. UU. Además, reinterpretó la diplomacia y el multilateralismo en términos de una construcción ideológica con los similares y una diferenciación o exclusión de los países con regímenes políticos distintos. Adoptó así una versión dogmática de la defensa regional de la democracia representativa y las posiciones de rechazo a gobiernos críticos de la potencia (Nicaragua, Cuba, Venezuela y Bolivia). El Gobierno apostó a convertir a Colombia en *rule-maker* y “sancionador” de las conductas anti-democráticas. Impulsó la creación de una corte internacional contra la corrupción en la ONU, que falló, y el remplazo de la Unasur, al considerarla plataforma del “castro-chavismo”, por el Prosur (Garzón, Prieto y Vera, 2021), foro que generó interés reducido en los gobiernos conservadores del momento y que se diluyó hacia agosto de 2022. También insistió en la búsqueda de sentencias en la Corte Penal Internacional contra Nicolás Maduro, que Duque ya había encabezado como senador del Centro Democrático desde 2017. En vez de posicionar a Colombia como “puente” entre Estados Unidos y la región, como intentara Santos, Duque acentuó las fricciones regionales y exhibió una expectativa sobredimensionada del respaldo estadounidense a sus iniciativas.

También hay que destacar que ese realineamiento o *respice polum* infructuoso fue parcialmente explicado por: a) la postura ambivalente y sin estrategia clara de la Casa Blanca con Trump hacia Latinoamérica, b) la llegada intempestiva de la pandemia de covid en 2020, que alteró todas las relaciones diplomáticas, y c) el giro político con la administración demócrata de Biden desde ese mismo año. Con respecto a lo primero, si bien Obama también tuvo relaciones muy segmentadas con la región y priorizó zonas como el Este de Europa, Oriente Próximo y Asia del Este, Trump desplegó desde su inicio una política latinoamericana aún más incierta, obsesionada con México, la renegociación del NAFTA y el muro antimigrantes, con un gabinete prácticamente carente de funcionarios latinos y sin conocimiento de la región, además de una perspectiva antiglobalista, económicamente proteccionista y adversa al multilateralismo (Scheller, 2017). Es decir, aspectos antiliberales que lo distanciaron de Duque. Incluso, esa inconsistencia estratégica se reveló más cuando el exasesor de seguridad de Trump, el “halcón” republicano John Bolton, divulgó que el apoyo de Trump a Juan Guaidó (aliado de Duque) era temporal, mientras le sirviera para su reelección, en medio de indecisiones

hacia Venezuela que reflejaron una mezcla de falta de conocimiento, incompetencia y frivolidad del mandatario (Shifter, 26 de junio de 2020). Donde además las amenazas y sanciones eran más espoleadas por ese asesor que por Trump y terminaron empobreciendo más a la ciudadanía venezolana y agravando el problema de la migración irregular que transformando el régimen (Shifter, 26 de junio de 2020.).

Duque quiso hacer del país, de la mano de EE. UU., un “líder global y regional” en los temas de nuevas amenazas a la seguridad, la defensa de la democracia y los derechos humanos, el problema mundial de las drogas, el desarrollo sostenible, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la lucha contra el crimen organizado transnacional y la corrupción, y la atención de los fenómenos migratorios (DNP, 2019, p. 129). En cuanto a la seguridad, Duque consideró que Santos deterioró el rol y liderazgo de Colombia contra el narcotráfico y el terrorismo, siguiendo la narrativa uribista. También procuró consolidar el papel propositivo de Colombia en la Agenda 2030 —que impulsó Santos— y la implementación y evaluación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Pese a estas ambiciones, más propias de una potencia media o regional, la política exterior de Colombia fue constreñida por las inconsistencias de la administración Trump, las urgencias de la pandemia y la inestabilidad doméstica (aumento de los cultivos ilícitos, minería ilegal, deforestación, turbulencia social, homicidios contra desmovilizados de las FARC-EP y líderes sociales, e inseguridad alimentaria).

Pese a sus esfuerzos, Duque no pudo revertir la decisión de Santos al acoger las sentencias de la Corte Constitucional para la suspensión de las aspersiones con glifosato, con efecto a través de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales desde 2015. Si bien la administración Trump continuó certificando a Colombia en la lucha contra el narcotráfico, Duque fue permanentemente cuestionado desde Washington por los elevados niveles de cultivos de coca y la producción de cocaína. Esos indicadores son síntomas del fracaso tanto de la política represiva tradicional (Pastrana, Uribe, Santos I y Duque) como de los programas de sustitución voluntaria (Santos II, Duque y Petro). Si bien la descertificación se trata de una política poco eficaz y obsoleta para reducir el fenómeno y fue modificada en 2002 por el congreso estadounidense (Thoumi, 28 de septiembre de 2020), lo cierto es que sigue ejerciendo una enorme presión sobre la Casa de Nariño, las Fuerzas Militares, la Policía, los partidos tradicionales y los gremios más fuertes del sector privado, dependiendo del mandatario de turno que la use, suavizándose de

Bush a Obama, endureciéndose de Obama a Trump y volviendo al énfasis en desarrollo alternativo y derechos humanos con Biden, lo que obligó a Duque a adoptar algunos giros domésticos y de política exterior frente al demócrata, en aras de la aplicación —a regañadientes— del Acuerdo de Paz, la protección de desmovilizados y líderes sociales (Alsema, 1 de marzo de 2021) y la implementación (aunque desfinanciada y descoordinada) del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) que se lanzó desde 2017 como parte de la “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” en el Acuerdo, aunque evitando enfrentar de lleno el problema de la reforma rural integral y tratando de recentralizar los programas de desarrollo con enfoque territorial (Bulla y Henao, 2001).

Si bien el alineamiento con Trump le permitió a Duque desplegar el discurso de aislamiento a Venezuela, apoyar a Guaidó y las sanciones contra el PSUV, señalar la injerencia de Rusia, China e Irán en la región y solicitar el ingreso de Cuba a la “lista de negra de países que no cooperan contra el terrorismo” en 2020, al negarse a extraditar a los negociadores del Ejército de Liberación Nacional (ELN) tras el atentado en Bogotá de 2019 (*Swissinfo*, 13 de mayo de 2020), lo cierto es que no pudo lograrse el pleno aislamiento económico del país vecino, derrocar —o extraditar— a Nicolás Maduro ni realinear a los países andinos en un enfoque duro contra las drogas ilegales y el terrorismo. No se logró quitar al PSUV la representación oficial de Venezuela en Naciones Unidas, aunque sí en la OEA. Tampoco se pudo frenar la migración desbordada de venezolanos hacia EE. UU. También se produjeron fricciones innecesarias con Rusia y China por su presencia en Venezuela. En materia de ayuda militar de EE. UU., con el republicano fue más bien modesta, con apoyo a la designación del país como socio global de la OTAN en 2018, con lobby de Trump para la venta de aviones F-16 de Lockheed Martin (*Las Dos Orillas*, 29 de marzo de 2021) y con algunos ejercicios conjuntos con el Comando Sur estadounidense en las fronteras con Venezuela (García, 26 de enero de 2020). Pero al final no se transfirieron activos disuasivos frente a las amenazas del régimen venezolano de usar su poder aéreo (aviones caza Su-30MK2 y posiblemente misiles iraníes balísticos de corto alcance, SRBM) y las constantes incursiones en territorio colombiano de milicias bolivarianas, miembros de las Guardia Nacional Bolivariana y Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela, y de aviones rusos y venezolanos en espacio aéreo nacional.

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 de Joe Biden, generó una discordia con los demócratas que difícilmente Duque logró resolver. Malestar que se sumó a sus críticas por los excesos en el uso de la Fuerza Pública en las protestas nacionales (*Infobae*, 4 de mayo de 2021) y las declaraciones gubernamentales y acciones de grupos ilegales contra la libertad de prensa (Valencia, 26 de mayo de 2019), lo que no impidió que la nueva administración exhibiera varios gestos positivos de cooperación con el país. 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, en el contexto de la crisis energética desatada por los recortes rusos en respuesta a las sanciones internacionales.

Con la llegada de Biden al poder en 2021, se lanzó la Alianza Colombia: un “nuevo escenario” para las relaciones bilaterales 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 fue bipartidista y estaba en el nivel más alto (Ministerio de Relaciones Exteriores, 11 de marzo de 2022), lo cierto es que 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. Biden pronto hablaría con Duque sobre la pandemia, la recuperación económica y las respuestas regionales a la migración, pero el sector demócrata presionaría permanentemente por temas como las reformas a la Policía, la protección para activistas de derechos humanos y líderes sociales, la crisis humanitaria y la implementación efectiva del Acuerdo de Paz (WOLA, 10 de marzo de 2022). De hecho, a mediados de 2021 las presiones domésticas y de Washington conducirían a Duque a anunciar la “transformación” de la Policía para enfrentar las denuncias de abuso de poder, sin sacarla de la jurisdicción del Ministerio de Defensa.

Duque se esforzó por demostrar avances en Washington en materia de derechos humanos y paz, evitando el recorte de recursos y la descertificación. Entonces fue beneficiado temporalmente por el afán de las administraciones Trump y Biden de restar influencia a China en la región y adoptó la oportunidad de posicionar a Colombia como aliado clave en la iniciativa “Build Back Better for The World” o 3B para competir con la iniciativa china de la Belt and Road Initiative (BRI), solicitando la financiación de proyectos de inversión en infraestructura, equidad de género, reforestación y conectividad digital (Marín, 27 de septiembre de 2021).

Aunque ello no se tradujo en un incremento sustancial de la ayuda bilateral, dada la coyuntura doméstica económica de EE. UU., ni le impidió a Duque plantear la posibilidad, desde que visitó China en 2019, de buscar el ingreso del país al BRI, aunque nunca lo concretó. Esto reflejó una ambivalencia estratégica de la política exterior de Colombia, pero también la limitada capacidad estadounidense para volver a alinear a su vecindario y a su socio tradicional en el contexto del aumento de la multipolarización, de su declive relativo y del ascenso de China.

A pesar de que legisladores estadounidenses habían impuesto inicialmente unos condicionamientos a la ayuda anual a Colombia por las denuncias de abuso de poder, Biden firmó la ley y eliminó aspectos como la restricción a la asistencia al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), la retención de fondos para la lucha antinarcóticos y la reducción de la financiación al componente militar, destinando finalmente 471 millones de dólares para 2022. Podría considerarse que el gobierno mitigó parcialmente la crisis gracias a la sanción presidencial de dos leyes (Nº 2179 de diciembre de 2021 y Nº 2196 de enero de 2022) para mejorar la profesionalización y capacitación del personal policial en derechos humanos, incluyendo la creación del Estatuto Disciplinario Policial para ajustar los procedimientos y las sanciones a policías (Pastrana y Vera, 2022, p.21).

El enfoque demócrata en los derechos humanos y el desarrollo alternativo no impidió que Biden mostrara algún apoyo militar al país. Sin presionar como Trump por el retorno de las aspersiones aéreas con glifosato, pero reconociendo el aumento constante de los cultivos ilícitos, EE. UU. apoyó la creación en 2021 del Comando contra el Narcotráfico y las Amenazas Transnacionales (Conat), unidad con aproximadamente 7.000 militares nacionales, con objetivos como perseguir guerrillas, disidencias y mafias que se financian con el tráfico de drogas y otras actividades ilegales, dismantelar laboratorios y desvertebrar estructuras de lavado de activos (Cook, 14 de septiembre de 2021). En 2021 la potencia norteamericana también envió 40 vehículos militares ASV M1117 para reforzar la protección de la frontera de Colombia con Venezuela en La Guajira, Norte de Santander y Arauca (*El Tiempo*, 3 de diciembre de 2021). En 2022, por primera vez un submarino nuclear de EE. UU. (USS Minnesota, SSN-783) participó de los ejercicios de interoperabilidad adelantados en el mar Caribe por parte de la Armada de Colombia en el marco del intercambio de estándares y conocimientos OTAN (López, 1 de marzo de 2022). Más allá del discurso oficial, hasta para Venezuela fue obvio el mensaje disuasivo de esta cooperación en el contexto de sus amenazas a Colombia y de sus propias dinámicas de interoperabilidad con los rusos

en tierra, mar y aire en intermediaciones de Colombia. Pese al gesto de apoyo y aunque Biden mantuvo la oferta de los F-16 ante los gobiernos Duque y Petro, los problemas financieros y de política doméstica de Colombia continuaron haciendo inviable la transacción.

Aunque algunos observadores calificaron el encuentro presidencial de 2022 entre Biden y Duque como corto y poco relevante, los senadores Menéndez y Kaine radicaron un proyecto de ley para estrechar la alianza entre ambos países, incluyendo: crear una empresa colombo-estadounidense por 200 millones de dólares para apoyar inversiones en el sector tecnológico y empresas de mujeres, fortalecer las cadenas de suministro y avanzar en las iniciativas de deslocalización (*nearshoring*), fortalecer los derechos y la formalización laborales, seguir apoyando la implementación del Acuerdo de Paz, crear un comité consultivo binacional para avanzar en la cooperación en seguridad, fortalecer la cooperación en ciberdefensa, lucha contra la corrupción, protección a defensores de derechos humanos, conservación de bosques tropicales, entre otros aspectos (Anzola, 13 de marzo de 2022). Esto reflejó una postura deferente hacia el país, más allá de los impasses de Duque y el uribismo con los demócratas.

En junio de 2022, casi al cierre de su administración y por 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 (Trump le otorgó el mismo estatus especial a Brasil en 2019), algo que le otorga ventajas en materia financiera, de seguridad y de cooperación (*Deutsche Welle*, 3 de junio de 2022).

Ese estatus permite a Colombia participar de los proyectos del Departamento de Defensa estadounidense, 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 para la reparación y mantenimiento de equipos estadounidenses fuera del territorio estadounidense (*El Espectador*, 17 de febrero de 2022).

Posteriormente, y coincidiendo con la continuidad del periodo de Biden, llegarían al poder en Colombia Gustavo Petro y el Pacto Histórico. La nueva administración expuso una agenda progresista entremezclada con el estilo

populista del presidente, tratando de mitigar las fricciones creadas por Duque con ejecutivos de tendencia izquierdista, incluyendo la reconciliación con Venezuela y Cuba y el acercamiento a los gobiernos progresistas de México (Andrés Manuel López Obrador y su sucesora Claudia Sheinbaum), Perú (Pedro Castillo), Bolivia (Luis Arce), Chile (Gabriel Boric), Argentina (Alberto Fernández) y Brasil (Luiz Inácio Lula), confrontando permanentemente en sus discursos y redes sociales a los gobiernos que consideró de “ultraderecha”, como los de El Salvador (Nayib Bukele), Brasil (Jair Bolsonaro antes de Lula), Argentina (Javier Milei después de Fernández), EE. UU. (Trump después de Biden) y en algunos momentos el de Ecuador (Daniel Noboa). En su retórica populista, Petro ha comparado varias veces el siglo XXI con 1933, articulando fenómenos tan diversos como el presunto regreso de la ultraderecha en todo el mundo, las críticas conservadoras al feminismo, las guerras por petróleo y materias primas, las pandemias, las anexiones, la crisis ambiental y la desigualdad en la distribución de la riqueza, equiparando este contexto con el ascenso al poder por parte de Adolfo Hitler en Alemania (Petro, 11 de noviembre de 2022), señalando a las élites y grandes potencias occidentales como responsables de la actual crisis de la civilización.

Igualmente, procuró desmarcarse parcialmente de la potencia, buscando roles de liderazgo regional y global en materia de construcción de paz, lucha contra el cambio climático, defensa de la biodiversidad y transición energética, impulsando soluciones colectivas a problemas como los diferendos territoriales, las migraciones, el narcotráfico y la inseguridad y a desafíos como el acceso al conocimiento, la diversidad cultural y de género y el aumento de la productividad y el comercio con énfasis en los derechos humanos (Petro y Márquez, 10 de mayo de 2022). Más que solo evitar un realineamiento, con cierto estilo conflictivo se terminó rompiendo parcialmente con las tradiciones de las élites colombianas del “pragmatismo” y no involucramiento en confrontaciones ideológicas en la política internacional a cambio de beneficios económicos (Cepeda y Pardo, 1989). También ha procurado la multiplicación de los intercambios Sur-Sur, con efectos también cuestionables por la sobreideologización de la política exterior, aunque sin ser del todo antisistémica como la de Venezuela, Siria, Corea del Norte o Irán, y siendo beneficiada en un inicio por el péndulo electoral de numerosos países del vecindario hacia la izquierda del espectro político y la tolerancia de la administración Biden y los demócratas de corte progresista en el Congreso de EE. UU.

Su programa de política exterior contuvo siete ejes, entre los cuales resalta el de priorizar la integración con América Latina y el Caribe, lo que revela

una orientación neo-*respice similia* pero que prioriza selectivamente a los gobiernos de signo ideológico afín. Pretendió privilegiar los intercambios en la Alianza del Pacífico, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la CAN, participando de un eventual relanzamiento de Unasur y que Lula no consumó a la fecha de este texto, menguando “el alineamiento acríptico” (con EE. UU.) y multiplicando la cooperación Sur-Sur (Petro y Márquez, 10 de mayo de 2022, pp. 4-5). Aunque en ese documento que luego rigió la política exterior no se hablaba de la “Paz Total”, se insistía en la búsqueda de apoyos externos para la aplicación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP y en la defensa de la vida desde un plano global.

Desde su campaña, Petro reconocía que los Estados Unidos eran un aliado importante de Colombia, pero advertía que su relación debería continuar siempre y cuando lograra “fortalecer la paz, apuntalar la democracia, combatir la corrupción y elaborar una política de drogas que muestre eficacia sin violar los derechos humanos y sin profundizar la pobreza rural” (Petro y Márquez, 10 de mayo de 2022, p.3). También se insistiría en la “desnarcotización” de las relaciones bilaterales a partir de cambiar el énfasis de resultados basados en la eliminación de hectáreas de cultivos ilícitos y la militarización de las zonas productoras, apostando por la “autonomía” de diagnósticos y la búsqueda de “liderazgo internacional” para el diseño de nuevas propuestas desde la óptica de salud pública y el respeto a los DD. HH., incluyendo “una relación bilateral horizontal con EE. UU.” (p. 11).

No obstante, resalta el tono reivindicativo, altamente retórico, antielitista y antihegemónico de varias de estas líneas diplomáticas, lo que representa un quiebre discursivo parcial frente al tradicional alineamiento relativo con EE. UU. y acomodamiento por parte de las élites de Colombia. Invocar nociones como justicia climática, económica, étnica y racial revela una predisposición más confrontativa frente al Norte global. Acá se considera que, más que reflejo del objetivo progresista de la equidad, esto tiende a ser producto de la influencia populista de liderazgo, politizando la política exterior al identificarse positivamente con los sectores subalternos domésticos y latinoamericanos, intentando usar la gestión pública dentro y fuera de Colombia como herramienta permanente de campaña y de invocación a las movilizaciones ciudadanas.

También se advirtió en Petro una pérdida de importancia relativa de las alianzas occidentales, incluyendo enfriamiento de las relaciones con Estados Unidos, la OCDE y la OTAN. Petro consideró que el estatus de Colombia de aliado global-no miembro de OTAN es “rarísimo” y preferiría reducir esa cooperación al

tema tecnológico-ambiental (Petro, 22 de septiembre de 2022). Con EE. UU. y el estatus de aliado estratégico no OTAN dado a Duque, sucede algo similar, por eso la solicitud de Petro a Biden para restaurar una “Alianza para el Progreso” entre esa potencia y la región, pero enfocada en conservación de las selvas, interconexión energética limpia, apoyo para la acción climática y transformación agraria (Rodríguez, 20 de abril de 2023). Nada de enfoque geopolítico o de defensa en aras del no alineamiento activo y en medio de una recordación constante y sesgada de la historia del colonialismo para enfatizar la presencia contemporánea de fenómenos como el esclavismo, el racismo y el genocidio como productos del desarrollo del capitalismo. Narrativa que también usó para afianzar su invitación al decrecimiento económico global.

El gobierno progresista procuró reducir el alineamiento político, económico y de seguridad con los Estados Unidos, pero en medio de ambigüedades. La estrategia de no erradicación forzosa de cultivos y la propuesta de la descriminalización de la hoja de coca para diferenciarla de la cocaína elevaron las preocupaciones de la Casa Blanca y el Congreso. Mientras congresistas republicanos acusaron al gobierno Petro de querer despenalizar la producción de diversos estupefacientes y pusieron en duda el compromiso de Colombia en materia antidrogas, Anthony Blinken, secretario de Estado de Biden, adoptó una posición prudente, resaltando el apoyo de EE. UU. a la erradicación y sustitución voluntarias, además de 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 resaltando el papel clave de la Armada Nacional (*El Colombiano*, 4 de octubre de 2022). Igualmente, aunque varias veces EE. UU. señaló que no cesaría la declaración de Cuba como país patrocinador del terrorismo, un aspecto que Petro buscaba para aumentar la legitimidad para retomar las negociaciones con el ELN en ese país o con su ayuda, posteriormente se consiguió casi al cierre del mandato de Joe Biden. No obstante, fue rápidamente anulada la decisión por parte de Donald Trump casi después de posesionarse en 2025.

En 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 %, algo que la Policía Nacional después confirmó (*Infobae*, 17 de enero de 2023). Aunque el gobierno aclaró que su idea era fortalecer más bien 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, superando las 243.000.

Aunque el gobierno Biden apoyó las actividades de sustitución alternativa, insistió en mantener también las herramientas de erradicación forzosa, particularmente donde grupos armados tienen el control. Algo similar pasó entre Obama y Santos, lo que refleja la dualidad demócrata entre apoyar el desarrollo alternativo como estrategia antidrogas y la exigencia bipartidista de mantener el combate frontal a la oferta para evitar su ingreso a los consumidores estadounidenses.

Adicionalmente, el Departamento de Justicia estadounidense ofreció un “espaldarazo político” al entonces fiscal General de Colombia, 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 manifestaran 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 con ese país (Fiscalía General de la Nación, 28 de enero de 2023). Lo anterior refleja otra dualidad de la política exterior de la potencia y un escollo recurrente en Colombia para la realización de conversaciones con grupos armados ilegales que han participado del narcotráfico, en tanto que el cumplimiento del tratado bilateral de extradición se impone por la vía de las presiones de la descertificación y las sanciones desde Washington y el papel de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), como parte del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, con mecanismos específicos como la “Lista Clinton”³. Dualidad para Estados Unidos porque en la esfera de la retórica política los demócratas apoyan los esfuerzos de paz, pero en la realidad de los dispositivos de presión y coordinación binacional entre agencias se priorizan las capturas de cabecillas. Esto acontece dentro de una relación asimétrica en la cual Colombia ha sacrificado su soberanía judicial y penal por problemas crónicos como la alta capacidad de estas estructuras para amedrentar o corromper a los funcionarios y organismos públicos, situación en la cual los mandatarios que han buscado ofrecer incentivos para la desmovilización o el sometimiento se enfrentan permanentemente al dilema de cumplirles a los negociadores o a la justicia estadounidense.

Con el arribo de Trump, las presiones de extradición y las críticas a la falta de resultados en materia de erradicación se magnificaron contra el gobierno colombiano. El Ejecutivo y los sectores progresistas calificaron como una

³ Véase: Colombialegalcorp (6 de junio de 2024). Qué es la OFAC y cuáles transacciones pueden ser penalizadas por este organismo. <https://www.colombialegalcorp.com/blog/que-es-la-ofac-y-cuales-transacciones-pueden-ser-penalizadas-por-este-organismo/>

muestra de mayor independencia y liderazgo internacional de Colombia, la adopción de una resolución de Naciones Unidas, en marzo de 2025, para realizar una evaluación externa o independiente del sistema internacional de fiscalización de drogas y de la política tradicional impulsada por países prohibicionistas como EE. UU. También resaltaron que solo ese país, Rusia y Argentina se opusieron a la misma, mientras 30 la apoyaron y 18 se abstuvieron, lo que representaría, además de la decisión del año anterior de tomar decisiones por votación mayoritaria y no por unanimidad, una ruptura del status quo o punto de inflexión favorable a la óptica progresista (Weintraub y Vélez, 25 de marzo de 2025).

Sin embargo, este triunfo podría ser en extremo prematuro considerando la falta de capacidades materiales de Colombia para cambiar el paradigma, la falta de una política alternativa consistente para desactivar las cadenas de valor y redes criminales asociadas con solo incentivos positivos, el rechazo mayoritario global a la alternativa radical de legalización de cocaína y heroína y la incapacidad institucional de los Estados débiles o penetrados por corrupción —como los andinos— para regular eficazmente la oferta.

Y falta mencionar el “factor Trump”, que podría desplegar amenazas arancelarias, migratorias, diplomáticas e incluso militares contra los países cultivadores y productores al haber declarado a los carteles narcotraficantes como grupos terroristas, empezando por las estructuras del Tren de Aragua, Mara Salvatrucha (MS-13), cartel de Sinaloa, cartel de Jalisco Nueva Generación, cartel del Noreste (antes los Zetas), Nueva Familia Michoacana, cartel del Golfo y Carteles Unidos (USDS, 20 de febrero de 2025), lo cual se prevé que fácilmente se extenderá a otras agrupaciones como las que operan en Colombia y con las cuales el gobierno Petro pretendió dialogar. Esta designación le permite a EE. UU. operar contra ellas dentro o fuera de su territorio, afectando severamente la soberanía de otros Estados y abriendo la puerta a una mayor militarización de la ofensiva contra los narcóticos. Aunque Colombia encuentre aliados para su nueva postura de drogas, la fuerte dependencia del comercio, la inversión y las ayudas estadounidenses marca un techo de intencionalidad que seguramente tendrán en cuenta los gobiernos que sucedan a Petro y al Pacto Histórico.

El nerviosismo de la administración Petro no se pudo ocultar a inicios del gobierno Trump por la alta posibilidad de una descertificación en cooperación contra el narcotráfico, lo que condujo al embajador, a la Cancillería y a la Presidencia a desplegar un intenso lobby para demostrar resultados en materia de incautaciones a pesar de los pésimos resultados contra los cultivos y

el crecimiento numérico y geográfico de las organizaciones delincuenciales. Hacia marzo de 2025, el gobierno de EE. UU. no sancionaba aún al país y reconocía que en 2024 había incautado un tope histórico de 960 toneladas métricas de cocaína y pasta base (USDS, s. f.). Empero, este informe conservaba varias líneas de diagnóstico de la administración Biden e insistía en identificar al país como el principal productor de cocaína en el mundo, reportando unas 250.000 hectáreas de cultivos de coca en 2023, con un aumento del 10 % frente al año anterior (USDS, s. f.). Esto obligó al gobierno a ordenar a la Policía la erradicación forzosa de por lo menos 30.000 hectáreas de manera manual en 2025, la misma que tenía el gobierno Duque (*Semana*, 4 de marzo de 2025), y priorizar un nuevo plan piloto de compra de coca por desarrollo alternativo en el área del Catatumbo, bajo fuego y control del ELN, una iniciativa semejante a la que ya había fracasado en la “Misión Cauca” en 2024, un departamento en varias zonas tomado por las disidencias de las FARC-EP.

A su vez, otro tema de tensión bilateral fue la migración, entendida más como un problema de seguridad por parte de EE. UU., pero para mandatarios progresistas como Petro, entendida como una situación más social y de derechos humanos en las Américas. Para el gobierno colombiano es importante la relación que tienen estos flujos con el tráfico ilícito y la trata de personas a través de las fronteras, pero su perspectiva está centrada en la vulnerabilidad y derechos del migrante (Petro, 2022). Lo que incluye su crítica persistente a los países receptores porque imponen muros y restricciones y cuyas políticas de intervención militar y energéticas presuntamente alimentan las diásporas al estimular el calentamiento global y el genocidio. Por ejemplo, como hizo en la COP28 conectando la crisis climática con las muertes de palestinos por parte de Israel en su guerra contra Hamas y responsabilizando también de “dejar entrar a Hitler” a los mayores Estados consumidores de carbono (Petro, citado en *Los Ángeles Times*, 1.º de diciembre de 2023).

A pesar de su enfoque de derechos humanos, Biden y los demócratas heredaron de Trump el énfasis del control y la disminución del fenómeno migratorio. De hecho, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas expulsó a 271.484 no ciudadanos a 192 países en el año fiscal 2024, superando el récord de la anterior Administración Trump (Caro, 20 de diciembre de 2024). En cuanto a Colombia, el primer gobierno de Trump deportó alrededor de 3.788 colombianos entre 2017 y 2021, mientras, paradójicamente, Biden alcanzó a deportar 29.860 entre 2021 y 2024, superando con mucho la cifra total con un aumento del 1.700 %. También superó el año de mayores deportaciones,

donde para Trump fue 2019 (1.053 migrantes) y para Biden fue 2024 (14.199 migrantes), obligando a Colombia a recibir entre seis y siete aviones a la semana (Alzate, 13 de febrero de 2025).

Este tema migratorio también generaría la primera crisis entre Petro y Trump desde inicios de 2025, cuando el republicano empezó a retomar la actividad de deportar masivamente a los migrantes irregulares en aviones militares hacia sus países de origen. El domingo 26 de enero Petro comunicó, como suele hacerlo en su cuenta de X, en su hábito de diplomacia y política digital tecnopopulista, la negativa a aceptar dos aviones estadounidenses con deportados. Al conocer que venían esposados, Petro acusó a la potencia norteamericana de tratarlos como criminales y enfatizó que solo los recibiría en aviones civiles y en condiciones dignas. EE. UU. respondió que esta negativa representaba un problema de seguridad para el país y Trump anunció inmediatamente la retaliación mediante aranceles desde el 25 % hasta el 50 %, a lo que Petro contestó que aplicaría una medida semejante (*BBC*, 26 de enero de 2025). En medio de ofensas y acusaciones, finalmente hubo una coalición de personas que se movilizaron dentro y fuera del gobierno, incluyendo a la mano derecha del presidente, Laura Sarabia, el entonces canciller Gilberto Murillo, el expresidente Álvaro Uribe y algunas figuras empresariales e incluso de los republicanos, con el fin de desescalar el conflicto, logrando finalmente que Petro accediera a seguir aceptando las deportaciones. Lo curioso es que le aceptase más deportaciones a Biden sin mucha réplica que a Trump, lo que revela la importancia de los factores interpersonales y la construcción ideológica y discursiva del antagonista o enemigo externo. Petro venía exhibiendo esta postura retadora desde que Trump era candidato, mostrando evidente simpatía por la candidata demócrata Kamala Harris. Lo cual, en vez de replantearse, conocido el resultado favorable al nuevo mandatario en 2024, como hicieran Santos con Trump o Duque con Biden en su momento, procuró reforzar con trinos y diatribas, procurando resaltar su propia imagen de demócrata progresista y humanista y defensor de los latinos oprimidos.

Aunque se superó el impasse y no precisamente gracias a él, Petro siguió señalando esas políticas migratorias como “nazis” y que había logrado un “compromiso” de Trump para devoluciones en mejores condiciones, si bien persistiendo en comparar al republicano con el autoritarismo alemán de 1943 y sus campos de concentración (Delgadillo, 29 de enero de 2025). Este tipo de posturas hiperbólicas y conflictivas, típicas del estilo populista, fueron matizadas y moderadas por figuras más sensatas como Murillo o Sarabia,

esta última, quien después fungiría como nueva canciller y lograría tanto calmar las aguas en Washington como formalizar un acuerdo con la secretaria de Seguridad Nacional estadounidense, Kristi Noem, con el fin de fortalecer la cooperación binacional en materia de migración. Se incluyó compartir la información biométrica de los migrantes que tengan la intención de ingresar a los EE. UU., pero también de los presuntos integrantes de organizaciones dedicadas al narcotráfico y bandas criminales, lograr acceso a la base de datos de ciudadanos estadounidenses con antecedentes de delitos sexuales que quieran ingresar a Colombia y la promesa de un trato digno para los deportados que seguirían llegando (*El Colombiano*, 27 de marzo de 2025).

En la esfera política, aunque en medio de algunas reservas, Biden se mostró relativamente más conciliador con el gobierno de Petro que Trump o Marco Rubio, excongresista y nuevo secretario de Estado del republicano y conocido antagonista en redes sociales de Petro. En la cumbre de 2023, ambos presidentes coincidieron en promover la paz, la democracia, los derechos humanos y la protección ambiental en la región, incluyendo la posibilidad de discutir el canje de parte de la deuda externa por acciones de mitigación del cambio climático y conservación forestal. También hubo receptividad del jefe demócrata a la solicitud de su homólogo colombiano para enviar apoyos económicos y militares para aumentar las operaciones de interdicción aéreas y marítimas contra el narcotráfico. Sin embargo, se advirtieron importantes diferencias en cuanto a la eliminación de las sanciones contra Venezuela, que Biden ya había flexibilizado pero también condicionado a la realización de elecciones libres, y el reconocimiento del fracaso de la política global contra las drogas, ya que si bien la administración demócrata ya venía apoyando a Colombia en las cumbres de la ONU sobre drogas en temas como la necesidad de vincular más la óptica de salud pública y las opciones de desarrollo alternativo para los cultivadores de coca y amapola, siguió insistiendo en no abandonar la erradicación forzosa ni el combate a las organizaciones delin cuenciales relacionadas (*France24*, 20 de abril de 2023).

Frente a la política de Paz Total, portavoces del Departamento de Estado de Biden reafirmaron el compromiso continuo de su país con el apoyo al gobierno colombiano para la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP y la búsqueda de diálogos de paz o sometimiento con diversas estructuras armadas ilegales. No obstante, advirtieron la necesidad de someter a la justicia a los reincidentes en delitos y de exigir el cese de actividades criminales como narcotráfico, extorsión y secuestro a los grupos ilegales en las mesas de conversaciones. Aplaudieron el reinicio de diálogos con el ELN,

interrumpido varias veces, pero dejando claro que los EE. UU. no participarían directamente de las mesas, no aportarían recursos a un “fondo multido-nante” para desmovilizados y que continuarían manteniendo a esa guerrilla en el estatus de Organización Terrorista Extranjera designada y un Terrorista Global Especialmente Designado bajo la ley estadounidense (*Infobae*, 21 de junio de 2023). A la fecha, el proceso con el ELN se suspendió por orden presidencial a inicios de 2025 ante la arremetida terrorista de este grupo en el oriente del país, el cual se justificó señalando “incumplimientos” del gobierno al no retirarlos de la lista de grupos armados organizados (GAO) y listas de terrorismo como la que Estados Unidos maneja, así como por no aceptar la revisión del modelo económico del país y por realizar una mesa de diálogos paralela con la subestructura del Frente Comuneros del Sur en el departamento de Nariño, perteneciente al ELN, sin aval del Comando Central (Torrado, 6 de febrero de 2025).

Otro punto de tensiones y contradicciones con EE. UU. ha sido la retórica persistente del presidente Petro en contra de las intervenciones militares extranjeras o domésticas, propiciando distancias con ese país en cuanto a conflictos como los de Ucrania con Rusia o Israel contra los grupos terroristas en las franjas palestinas. Si bien la delegación de Colombia siguió votando a favor de las resoluciones en Naciones Unidas condenando la invasión rusa de Ucrania, como hiciera Duque, Petro ha rechazado la injerencia de las potencias occidentales en el conflicto y se ha negado a prestar algún tipo de colaboración con Ucrania, incluyendo el rechazo a la solicitud de Biden de enviar armamentos rusos obsoletos ubicados en Colombia a la resistencia ucraniana (Almeida, 6 de febrero de 2023). Por otro lado, Petro ha comparado las incursiones de las Fuerzas Armadas de Israel en Gaza y Cisjordania en contra de Hamas y Hezbollah con el holocausto nazi y ha tomado totalmente el lado palestino. Decidió no condenar los ataques terroristas propalestinos lanzados desde 2023 y, en 2024, optó por sumarse a la demanda de Suráfrica contra las autoridades de Israel ante la Corte Penal Internacional (CPI), aplaudir la orden de arresto de la CPI contra Netanyahu por crímenes de guerra y suspender relaciones diplomáticas con Israel y cualquier renovación de contratos para la compra de armamento, tecnología y servicios militares por parte del Ministerio de Defensa (*BBC*, 1.º de mayo de 2024).

Aunque Santos dio el primer paso al reconocer a Palestina como Estado, este nuevo contexto sienta un precedente histórico de ruptura con el segundo socio en seguridad más importante para Colombia después de EE. UU. Esto afecta negativamente las capacidades materiales y de inteligencia de las

Fuerzas Militares de Colombia, evoca las posturas radicales del extinto M-19 contra Israel y genera conflictividad con los congresistas estadounidenses.

A manera de ejemplos, están el malestar de esos funcionarios en los Comités de Apropiaciones y de Relaciones Exteriores del Congreso de EE. UU., quienes discutían poner trabas a las próximas renovaciones de la ayuda exterior a Colombia desde 2023 (Zucconi, 18 de octubre de 2023) y las decisiones del segundo mandato de Trump de aislar o sancionar a los gobiernos que asumen posturas contra Israel. Aunque ya en 2020 el republicano adoptó posiciones similares, luego revocadas por Biden, en 2025 Trump decretó que cualquier persona u organización extranjera que ayude a la CPI en la investigación, la detención, el encarcelamiento o el procesamiento de una autoridad de Israel sin el consentimiento del país de nacionalidad de esa persona, podrá ser sancionada, incluyendo la congelación de activos en Estados Unidos, la prohibición de entrada al país tanto para los sancionados como para sus familias y el castigo a quienes presten asistencia material, patrocinio o apoyo financiero, material o tecnológico a la CPI (Hernández, 26 de marzo de 2025).

Pero curiosamente y a pesar de su retórica antiguerra y crítica de las acciones de las Fuerzas Militares, incluso de las propias, no pasa inadvertido que el presidente Petro continuó recibiendo la ayuda militar de EE. UU. e incluso se replanteó desde 2024 la negativa absoluta a ordenar ataques aéreos en el marco del conflicto armado interno, permitiéndolos con condiciones como la garantía absoluta de la no presencia de civiles y niños en las zonas de intervención, lo cual se ampara en el Derecho Internacional Humanitario pero resulta complejo en el terreno, considerando el aumento del reclutamiento forzado de menores por parte de las estructuras criminales, su instrumentalización de la población civil para instigarles a realizar asonadas y retenciones contra personal policial y militar y las condiciones irregulares del conflicto. Con todo y esto, en 2022 Petro aceptó a Biden la donación de más de una decena de helicópteros militares tipo Black-Hawk y la financiación por parte del Departamento de Estado de un radar militar en la isla de Gorgona, en el océano Pacífico, para realizar operaciones de rescate e interdicción antidrogas y de vigilancia contra delitos ambientales (Bodensiek, 13 de febrero de 2024). En cuanto a la renovación de la flota de aviones caza, Biden mantuvo la oferta de los F16 a Petro, pero el Ministerio de Defensa siguió estudiando opciones más económicas y con posibilidades de transferencia de tecnología, como los Gripen (Saab) suecos, aunque en medio de polémicas como la falta de fuentes claras de financiación y la posibilidad de que EE. UU., particularmente con el

arribo de Donald Trump, pudiese disuadir esta alternativa al frenar la venta de componentes estadounidenses para esos aviones a Colombia, como por ejemplo su motor, que es fabricado por la General Electric (García, 24 de febrero de 2025).

Los activos aéreos disponibles aún son importantes para la recuperación del control territorial perdido en la política de la Paz Total, pero no pudieron ser plenamente aprovechados por causa de factores como la desfinanciación del mantenimiento y la provisión de combustible, los cambios abruptos de la cúpula militar y la pérdida de capacidades logísticas y humanas con relevos intempestivos de comandantes con experiencia operacional. Posteriormente, con el arribo de Donald Trump en 2025, se agudizarían los problemas para las FF. MM. de Colombia cuando el republicano decretara el congelamiento por al menos tres meses de toda la ayuda de EE. UU. al exterior, exceptuando Israel y Egipto. Esto significó que dejaran de operar por lo menos 18 helicópteros usados en operaciones antinarcóticos (*Swissinfo*, 31 de enero de 2025).

La perspectiva de desfinanciación de la seguridad y de las múltiples iniciativas de desarrollo y paz en los territorios colombianos se hizo más evidente con la decisión de la Agencia de Eficiencia Gubernamental de Estados Unidos (Doge) que dirigió el multimillonario Elon Musk. Se decidió que se eliminarían tres programas: uno de 60 millones de dólares para el empoderamiento de indígenas y afrocolombianos, otro de 74 millones para la inclusión de la justicia en el país y uno más de 37 millones para el empoderamiento femenino. La eliminación de líneas progresistas y de inclusión de género en la ayuda exterior, el esfuerzo por extinguir la agencia USAID y la nueva orientación de la cooperación en aras de hacer a EE. UU. más seguro, más próspero y más fuerte, terminaron perjudicando a Colombia como el principal receptor de ayuda en Latinoamérica (*La Silla Vacía*, 27 de febrero de 2025), independientemente de los roces ideológicos y personales entre Trump y Petro y entre Marco Rubio y Petro.

Finalmente, el gobierno Petro coincidió con los demócratas en fortalecer los derechos sindicales y brindar mejoras al sector de los trabajadores en Colombia (proyecto de reforma laboral), pero encaró fricciones con la administración Biden y con figuras del Congreso de EE. UU. por decisiones o anuncios de política económica de corte proteccionista, de ambientalismo radical o revisionismo jurídico en nombre del derecho a la justicia ambiental y consulta a las comunidades, aunque no lograron ser en su mayoría avaladas por el Congreso colombiano y por las cortes, ni resueltas por las contrapartes estadounidenses.

Fueron constantes las tentaciones presidenciales de cambiar las reglas para las zonas francas y la inversión extranjera directa, elevar impuestos al sector minero-energético y frenar las exploraciones de carbón, gas y petróleo en nombre de la descarbonización y el decrecimiento económico. La propuesta de reforma tributaria de 2022 se percibió como una carga desproporcionada, excesiva, para el sector productivo, que podía debilitar el tejido empresarial del país y desestimular la IED (Amcham, 13 de octubre de 2022).

Los anuncios constantes de reformas tributarias no fueron exclusivos del gobierno Petro, pero generaron más nerviosismo en empresarios e inversionistas en este periodo, incluyendo en EE. UU., por la narrativa de revisar y cuestionar las condiciones de favorabilidad jurídica al capital externo, particularmente en los sectores financiero y minero-energético, aunque al final el gobierno no afectó sensiblemente la inversión extranjera directa (IED) estadounidense, que se mantuvo como la principal en el país. Como muestra, a pesar de la caída generalizada de la IED en Colombia, la inversión de Estados Unidos en el país registró un crecimiento del 1,1 % en 2024, alcanzando los 5.508,3 millones de dólares y representando 39 % del total recibido, demostrando que EE. UU. mantuvo su confianza en las instituciones del país, de acuerdo con cifras del Banco de la República (Alvarado, 17 de marzo de 2025).

Así mismo, desde el inicio de su mandato, el presidente anunció de forma reiterativa su intención de “renegociar” el TLC con EE. UU., estimando el déficit comercial colombiano casi constante y los sectores domésticos más perjudicados por las importaciones, aunque fue permanentemente corregido por su embajador en ese país y ministros como el de Comercio, Industria y Turismo, en el sentido de que se trataría de “revisar” los términos vigentes del acuerdo para aprovechar mejor el potencial de las exportaciones colombianas a ese mercado y no realmente volver a negociar el tratado. Pero, pese a estas rectificaciones, se advirtieron importantes contradicciones e improvisaciones en la aproximación comercial de Colombia. A la fecha de este documento, la Cámara de Comercio Colombo Americana (Amcham) señalaba positivo el esfuerzo de solicitar la mejora del acceso de algunos productos, pero advirtió que el anuncio de modificar el capítulo décimo del TLC, en relación con las condiciones para la inversión, pudo no haber seguido el procedimiento establecido, desconociendo la Sentencia C-252 de 2019 de la Corte Constitucional de Colombia y abriendo la puerta a múltiples demandas internacionales contra el Estado (Alvarado, 17 de enero de 2025).

Poco después y para elevar la incertidumbre, el arribo de Trump en 2025 auguró una subida general de aranceles para todos los países, incluyendo

Colombia, y la posible revisión de los TLC para desestimular las importaciones a EE. UU. y estimular por la fuerza la reindustrialización del país. Ante este escenario poco promisorio, hubo un cruce tenso de posiciones. Por una parte, Petro reaccionó sugiriendo que el TLC siempre fue una pérdida para Colombia y que aplaudiría su terminación por sus perjuicios, especialmente para el agro colombiano, previendo que en cualquier momento Trump decidiese darlo por finalizado (Salazar, 20 de febrero de 2025). Pero en contravía, la Cámara de Comercio Colombo Americana desestimó que el TLC fuese producto o reflejo de una subordinación, recordando que el 79 % de las exportaciones de flores se dirigen a ese mercado, generando más de 220.000 empleos; que el 40 % del café y el 30 % de las frutas exportadas, allá significan 765.000 empleos directos y 1,8 millones indirectos; y que en 2024 más de 1,2 millones de turistas estadounidenses visitaron Colombia, representando una cuarta parte de todos los visitantes internacionales (Amcham, 24 de febrero de 2025).

La falta de valor agregado y competitividad de la oferta colombiana poco o nada tiene que ver con ese TLC, pero la nueva política comercial agresiva de Trump hizo más patente la necesidad sobrediagnosticada de diversificar más los productos y destinos dentro de una estrategia coherente de estimulación de la innovación, el emprendimiento y la comercialización exterior de los productos nacionales, ante lo cual Petro tuvo más retórica de reindustrialización y transformación energética y productiva que una línea de gestión concisa. No es la primera vez que un presidente colombiano entiende que una mayor autonomía internacional —incluso frente a EE. UU.— pasa por el logro de un salto económico interno (por ejemplo, Alfonso López Pumarejo, Alfonso López Michelsen, Virgilio Barco, César Gaviria, Juan Manuel Santos). Pero el perfil populista del gobierno Petro, su fricción permanente con los empresarios y las instituciones de control, la elevada improvisación o rotación en las designaciones de cargos clave, especialmente cuando funcionarios le plantearon posturas contrarias o cuestionamientos, y las inconsistencias en la formulación de las políticas públicas, entre la narrativa de la victimización y el temor al golpe de Estado blando o fáctico, el rechazo a las mediciones técnicas y el cambio abrupto de metodologías e indicadores, paradójicamente dejó a Colombia en una mayor vulnerabilidad que gobiernos previos frente a las decisiones de actores externos como Estados Unidos, los organismos financieros multilaterales, las evaluaciones de las calificadoras de riesgo-país y las convulsiones de un sistema internacional en crisis.

► Algunos datos de la relación bilateral en más de dos décadas

A modo de contraste entre gobiernos colombianos, a continuación, se ofrecen algunos datos para sondear los intercambios entre Colombia y EE. UU. entre los periodos de Álvaro Uribe y Gustavo Petro, dependiendo de la actualización disponible en algunas bases de datos.

Figura 1. Exportaciones colombianas a Estados Unidos (miles de dólares)



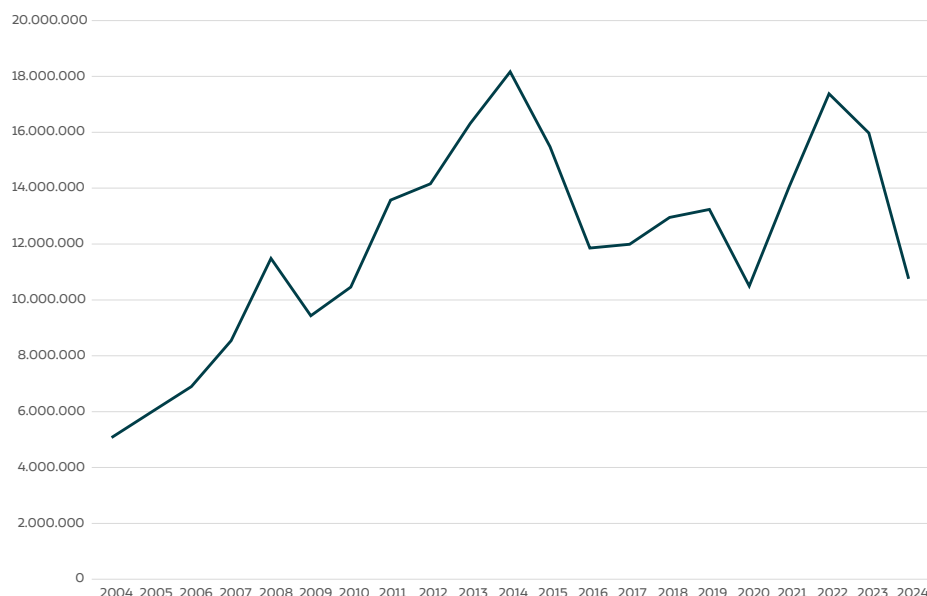
Fuente: autores con base en ALADI (s. f.a).

Como se advierte en la figura 1, las ventas colombianas a EE. UU. tuvieron un alza significativa y casi constante entre los años 2004 (Uribe I) y 2011 (Santos I), esencialmente por el “boom” internacional de los commodities. Sin embargo, a partir de 2012 entran en declive a pesar de que empezó a implementarse el TLC, lo cual resulta contradictorio, pero se explica parcialmente por variables como la economía doméstica de estadounidense, que se resiente desde su crisis de 2008, afectando principalmente a los consumidores y propietarios de viviendas en hipoteca, la fuerte caída en los precios internacionales del barril de petróleo (2008-2009, 2015, 2020) —*commodity*

principal que exporta Colombia— y el “coletazo” posterior sobre Europa y la economía mundial desde 2010. Las ventas se estancan en el segundo gobierno de Santos, se resienten al inicio del gobierno Duque por la pandemia de covid-19 y rebotan o se recuperan parcialmente hacia el final de su mandato. Con Petro se evidencia un declive progresivo.

Esta tendencia adversa puede significar también que el TLC no tuvo el efecto esperado por la negociación en condición de amplia asimetría —lo que resalta Petro—, pero tampoco ha sido perverso porque, de fondo, el problema para Colombia es más estructural y estratégico que impuesto externamente. Estructural por la debilidad y baja competitividad de sus productos frente a los estadounidenses y alta concentración de oferta en bienes primarios, requiriendo una verdadera transformación de sus sectores industrial y agropecuario. Estratégico porque los planes de promoción de las exportaciones y el estímulo para la innovación y la incursión en nuevos mercados han sido intermitentes y carentes de suficientes recursos y plena inclusión para las pequeñas y medianas empresas, que son el tejido principal de la economía colombiana. La línea de tendencia muestra más un estancamiento a mediano plazo que un desastre post TLC.

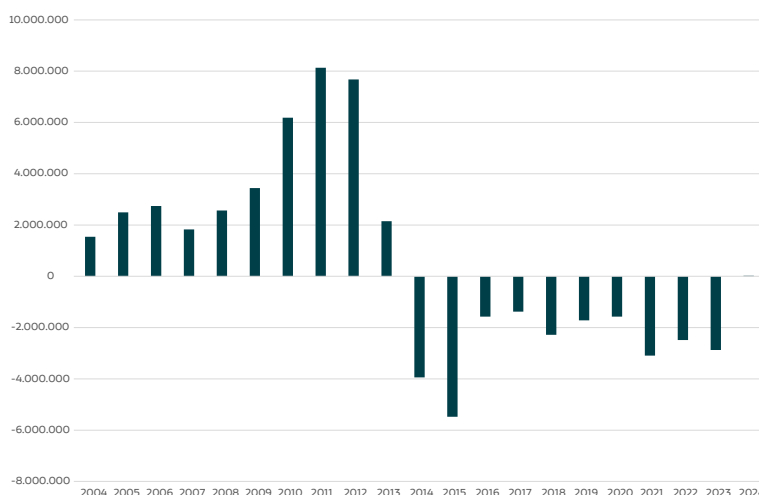
Figura 2. Importaciones colombianas desde Estados Unidos (miles de dólares)



Fuente: autores con base en ALADI (s. f.b).

Ahora bien, por el lado de las importaciones con EE. UU. se advierte una línea de tendencia creciente en el mediano plazo, con picos en 2008 (Uribe II), 2014 (Santos II) y 2022 (Duque), con una breve caída en 2008-2009 (Uribe II) por los factores sistémicos antes enunciados, y fuertes declives en 2015-2016 (Santos II), 2020 (Duque) y 2023-2024 (Petro). Aunque desde el punto crítico de 2012 (TLC) en adelante podría pensarse que Estados Unidos fue el gran ganador y Colombia el perjudicado (narrativa de Petro y sectores anti-libre mercado), la aplicación del acuerdo per se no explica entonces las contracciones señaladas. La tendencia general más bien apunta a la necesidad estructural permanente de Colombia como mercado importador de bienes de alta tecnología (máquinas, vehículos, medicamentos, computadoras, celulares, electrodomésticos) y de alto y mediano valor agregado (alimentos procesados, confecciones, muebles), los cuales, en su mayoría, no se producen en el país o no son tan competitivos en calidad y precios como los estadounidenses.

Figura 3. Balanza comercial para Colombia

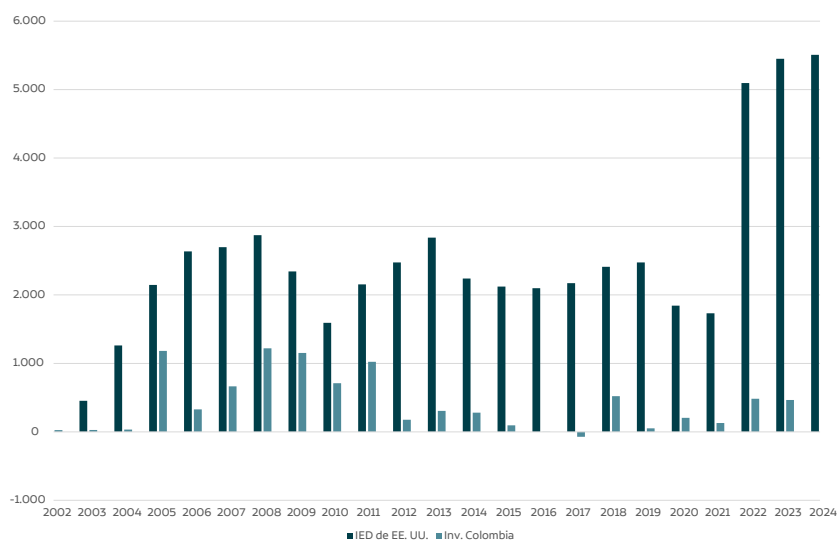


Fuente: autores con base en ALADI (s. f.a y s. f.b).

Evidentemente, la negociación muy asimétrica pudo agravar algunos de los problemas de las pequeñas y medianas empresas (sujetas a elevados impuestos y muchos trámites de formalización), especialmente por los sectores no protegidos o poco estimulados posnegociación y de algunos productos

agropecuarios ante la desventaja de los enormes subsidios con los que cuentan sus competidores estadounidenses. Pero lo cierto es que el pobre presupuesto anual dedicado a investigación y desarrollo, los fallos estructurales de las políticas de (re)industrialización de varios gobiernos colombianos (por ejemplo, Santos y Petro), las fallidas reformas agrarias (como las de Santos y Petro) —atravesadas por el conflicto armado y el problema de los cultivos ilícitos— y la virtual ausencia de políticas robustas y sostenidas de tecnificación agrícola, además de la dependencia a la importación de costosos insumos y fertilizantes, parecen explicar mejor este panorama.

Figura 4. Flujo de inversión entre Colombia y Estados Unidos



Fuente: autores con base en Banco de la República (s. f.).

Desde 2014 (Santos II) o desde algo menos de dos años de empezar a aplicar el TLC, se nota un déficit comercial permanente de Colombia hasta 2024, aunque con variaciones. Este diagnóstico negativo en parte explica el afán liberal de Santos por diversificar mercados para reducir la concentración del comercio con EE. UU., el escepticismo proteccionista de Duque frente a firmar nuevos TLC y su insistencia de aprovechar mejor el ya firmado con la potencia norteamericana, así como la ambigüedad del progresismo de Petro, entre la revisión y la renegociación del TLC. No obstante, y como se argumentó, más que el TLC, los problemas parecen más estructurales en la economía colombiana, en un contexto sistémico de oscilaciones e incertidumbres crecientes en la

economía mundial desde 2008 y pandemia, agravadas por la pugna comercial y geopolítica entre Estados Unidos y China desde Joe Biden y la guerra arancelaria de Donald Trump contra sus socios y competidores. Revisar los términos, como se estaba haciendo a la fecha de este texto, representaría unas mejores parciales, pero poco sostenibles ante las fuertes transformaciones de la economía mundial, jalonadas por la revolución digital y la inteligencia artificial con epicentro en las principales potencias industriales. Renegociar podría abrirle aún más puertas a la política comercial agresiva de Trump, que a la fecha de este texto impuso arancel general del 10 % a Colombia, menos los productos que no se elaboran en EE. UU., sumando ventajas comparativas adicionales para su país en detrimento del país andino.

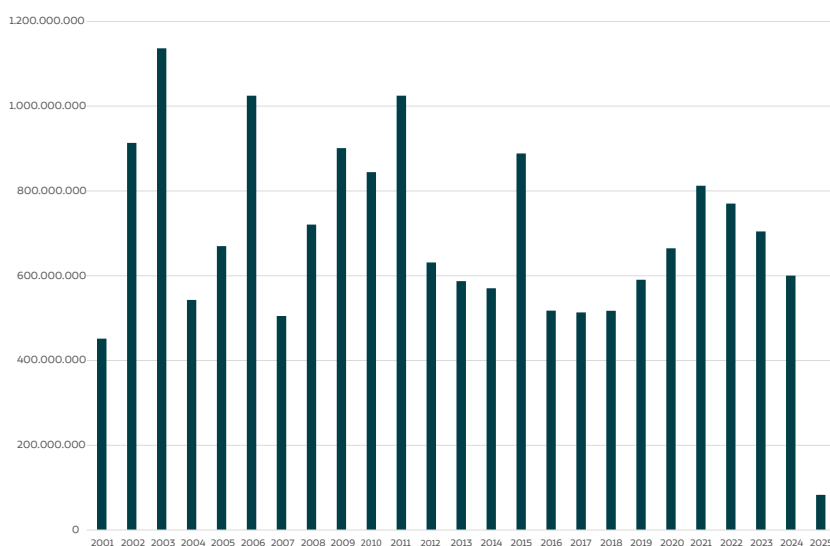
Por el lado de la inversión, puede observarse que la tendencia a mediano plazo para la inversión extranjera directa (IED) que recibe Colombia de EE. UU., su principal inversionista con mucha diferencia, es levemente oscilante pero siempre positiva, con picos en 2008 (Uribe II) y 2013 (Santos I) y predominantemente situada en el intervalo entre los dos mil y tres mil millones de dólares por año, aunque fuertemente halada o sesgada hacia arriba entre los años 2022 a 2024, lo que exhibe, paradójicamente, una coyuntura de inusual elevación a pesar de las incertidumbres y molestias que causó la retórica revisionista, de descarbonización y decrecimiento y de justicia comercial y ambiental de Petro entre los inversionistas. Es decir, el “efecto Petro” debería haber producido un resultado contrario, de contracción de la IED. Otra interpretación podría ser un cierto estímulo del gobierno progresista a los inversionistas, pero en realidad la coyuntura parece obedecer a variables externas e institucionales. Externas porque este repunte podría estar asociado al efecto de rebote de la pospandemia, aumentando la actividad económica entre los capitalistas estadounidenses y su búsqueda de mercados emergentes, cuya reputación para el caso de Colombia no se ha deteriorado ostensiblemente y cuya devaluación monetaria frente al dólar beneficia a las inversiones en dólares. Institucionales porque, a pesar de Petro y su heterodoxia económica, las calificadoras de riesgo y los analistas siguen percibiendo a Colombia como un país que respeta en general la independencia de las instituciones técnicas (como el Banco de la República), la moderación macroeconómica, el pago disciplinado de la deuda y la seguridad jurídica.

Sin embargo, a la fecha de este texto se deja nota de que había factores que elevaron el nerviosismo entre los analistas e inversionistas en 2025, esperando el panorama electoral de 2026, como las tentaciones del gobierno Petro de realizar otra reforma tributaria, subir el techo de endeudamiento y

el gasto frente al PIB, la falta de ejecución de presupuestos en varias carteras y políticas públicas, la apelación a una consulta popular y decretos para forzar la implementación de la reforma laboral que fue resistida por los principales gremios económicos y cuestionada por el propio banco central, la inestabilidad interna creciente ante el fracaso de la política de paz y la remoción permanente de funcionarios de perfil técnico, destacando los de Hacienda.

Complementariamente, la inversión de los colombianos en EE. UU. en el periodo es mucho más baja que la de su contraparte, con fuertes variaciones y una tendencia de mediano plazo relativamente decreciente, cuyos mejores años fueron 2005 (Uribe I), 2008-2009 (Uribe II) y 2011 (Santos I). Su peor momento fue 2016-2017 (Santos II). Nuevamente, aunque el TLC incorporó un capítulo (10) en materia de inversión, el efecto de su entrada en vigor desde 2012 parece casi insignificante para explicar las tendencias de recepción y emisión de capital entre ambos países.

Figura 5. Ayuda estadounidense a Colombia (totalidad de agencias y sectores)



Fuente: autores con base en ForeignAssistance.gov (s. f.).

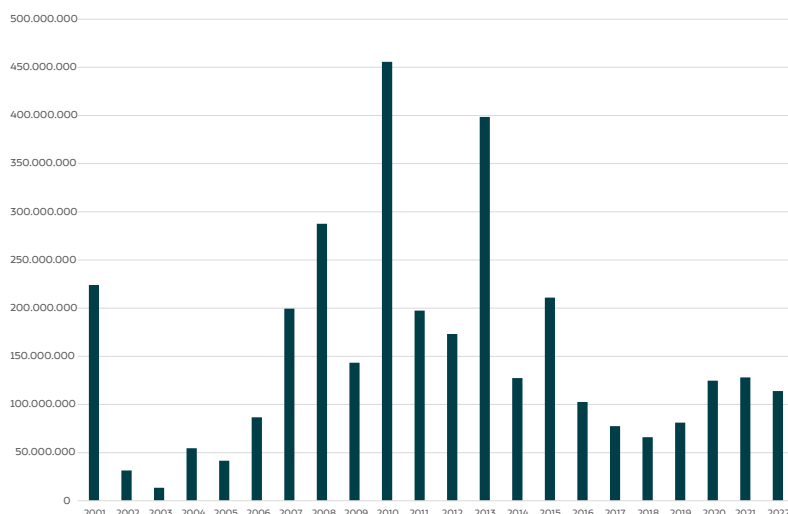
Si se examina la ayuda exterior de Estados Unidos hacia el país, desde todas las agencias y sectores, otra de las fuentes de dependencia material bilateral, destacan a primera vista sus cifras relativamente altas a pesar de los cambios de gobierno y el énfasis de política exterior en ambas partes. De hecho, con excepción de unos pocos años del periodo que beneficiaron

más a Haití, Colombia permaneció como el principal receptor en América Latina y el Caribe y en el *top 5* de los receptores de renta media de EE. UU. en todo el mundo (ForeignAssistance.gov, s. f.). Lo que refleja que, de alguna manera, Colombia sí ha sido priorizado internacionalmente por el Congreso estadounidense y la Casa Blanca. Los mejores años para el país en este aspecto fueron 2003 (Uribe I), 2006 (Uribe I), 2011 (Santos I) y 2015 (Santos II). Los aumentos temporales de 2019 a 2020 (Duque) obedecieron más a la preocupación de Estados Unidos por el reincremento de los cultivos ilícitos y la producción de cocaína, y el de 2021 a los apoyos para superar la emergencia de la pandemia y sus efectos humanitarios y de seguridad alimentaria.

Asimismo, aunque la proporción de la ayuda de EE. UU. fue predominantemente militar para los años de 2001 (71 %), 2004 (81 %), 2005 (58 %), 2007 (61 %), destacando el final de la administración Pastrana Arango y algunos años de Álvaro Uribe, lo cierto es que, en adelante, la proporción fue progresivamente descendente para la ayuda militar y ascendente para la de tipo económico y social, donde la de tipo militar llegó a 5 % o 6 % en los últimos dos gobiernos y 0 % para 2025 (ForeignAssistance.gov, s. f.). Esto revela la tendencia estructural de la potencia norteamericana de exigir a Colombia la nacionalización incremental de la financiación de sus programas y planes de seguridad y defensa, acentuándose más bien la dependencia del país en términos de desarrollo y asistencia humanitaria, o una relativa desecuritización de las relaciones de cooperación.

Sin embargo, las fuertes variaciones en algunos años y la tendencia relativamente decreciente en el mediano plazo podrían señalar tanto la necesidad de EE. UU. de aminorar gastos exteriores —que Trump radicaliza desde 2025— como la afectación del consenso bipartidista hacia Colombia, que no pudo evitar el recorte drástico de 2025 a pesar del deterioro general del panorama de la seguridad y los derechos humanos en el país con el fracaso de la Paz Total de Petro y los legados de la mala implementación del Acuerdo de 2016. A la fecha de este texto, la explicación del bajonazo de 2025 estaba más en la línea presupuestal e ideológica de Trump hacia todos los países (cortar el progresismo y eliminar USAID) que en el “efecto Petro”, dejando nota de que esto parecía agravarse con las confrontaciones personales entre Petro y Trump, de un lado, y entre Petro y Marco Rubio, del otro, y la alta probabilidad de que Colombia fuese descertificada en materia de lucha antidrogas por los informes negativos del Departamento de Estado y de la Secretaría de Seguridad, encabezada por Kristi Noem.

Figura 6. Venta de armas estadounidenses a Colombia (en dólares)



Fuente: autores con base en Center for International Policy (s. f.a).

Arriba puede observarse el comportamiento de la venta de armas de EE. UU. a Colombia en dólares. A pesar de sus mayores fluctuaciones frente a la tendencia de la ayuda total anterior, puede advertirse un patrón similar de disminución en el mediano plazo en los últimos gobiernos, reflejando entre ambas figuras una disminución progresiva en general del apoyo militar pese a las oscilaciones. El mejor periodo de estas ventas fue 2001-2013 (Uribe I y II, Santos I), pero fue disminuyendo y estabilizándose en su techo entre los gobiernos Santos II y Duque. La insistencia de Duque por el combate frontal al narcotráfico y al terrorismo o su alineamiento con Trump no tuvo gran impacto en este patrón. Aunque en la base de datos citada no había registros para el mandato Petro, al cruzar con otras fuentes como el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI, s. s. f.), presentada abajo, se afirma la conclusión de que tampoco él recibió tanto como Uribe o Santos.

Tabla 1. Valor en TIV y tipo de ítems militares transferidos por Estados Unidos

Ítem transferido	Valor en Millones de TIV ⁴ 2002-2025
Aviones y helicópteros	943
Sensores	126
Blindados	60
Barcos	10
Misiles	9
Motores	3
Otros	1
Total	1152

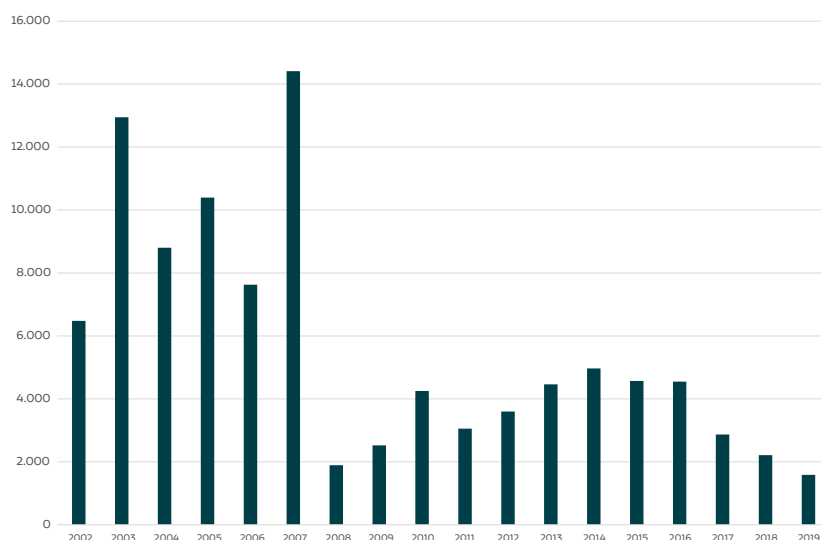
Fuente: SIPRI (s. f.).

En términos de su valor calculado en TIV, lo que más le ha vendido o transferido EE. UU. a Colombia en el periodo son helicópteros ligeros, de transporte y de combate y aviones ligeros, de transporte y de entrenamiento, algunos nuevos y otros de segunda mano. Para los tres años de Gustavo Petro, que no aparecen en la base de datos de la venta de armas presentada anteriormente, SIPRI identifica que en 2023 el país recibió vehículos aéreos por tres millones de TIV y blindados por un millón de TIV; en 2024 recibió blindados estimados en 18 millones de TIV, y en los primeros meses de 2025 no recibió activos o armamentos (SIPRI, s. f.). Esto refleja que, a pesar de las tensiones ideológicas y las críticas del presidente progresista al uso del poder militar, siguió recibiendo transferencias militares estadounidenses, si bien muy inferiores en valor a lo que recibieron en algunos años Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (primer mandato). El elevado costo y las múltiples restricciones de uso de las tecnologías militares de las empresas de defensa en Estados Unidos por parte del Congreso y de la Casa Blanca —y no solamente la naturaleza interna e

⁴ El valor indicador de tendencia (TIV, por sus siglas en inglés) es un sistema desarrollado por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) para medir el volumen de las transferencias internacionales de las principales armas convencionales, proporcionando una unidad estandarizada para la comparación entre diferentes tipos de armas. El SIPRI asigna un TIV a cada sistema de armas en función de sus características (tamaño, rendimiento, etcétera) y costes de producción.

irregular del conflicto armado colombiano—, explican parcialmente por qué Colombia no es receptor de activos de alto perfil ofensivo, a diferencia de por ejemplo, los activos que Rusia ha vendido a Venezuela y que han creado el desbalance estratégico entre vecinos en tensión, como se expuso en el capítulo del realismo neoclásico y la política exterior colombiana.

Figura 7. Personal militar y policial colombiano entrenado por Estados Unidos



Fuente: autores con base en Center for International Policy (s. f.b).

Esta última figura permite inferir parcialmente tanto la influencia de EE. UU. en la Fuerza Pública colombiana como la presencia de personal armado de ese país. Aunque no estaban disponibles algunos años de Duque y los datos del periodo Petro, acá se presume, por las tendencias de política interna y exterior estadounidenses señaladas en el segmento anterior, que no habría lugar a grandes cambios en la tendencia de mediano plazo, que es fuertemente descendente. Este patrón refuerza junto con las dos figuras previas la conclusión de que el apoyo militar de la potencia norteamericana ha venido menguando progresivamente. La transferencia de doctrinas y prácticas militares de esa nación se concentró principalmente en el doble gobierno de Álvaro Uribe. Habría que determinar si el doble estatus dado a Colombia, como socio global de OTAN en 2018 y el de socio estratégico no OTAN de Estados Unidos,

en el gobierno Duque, tendrá un impacto a futuro sobre el intercambio de conocimientos y estándares militares entre ambos países, pero las posiciones reacias de Trump frente a la OTAN y el apoyo externo a sus propios socios hace pensar que el declive de cooperación en seguridad podría mantenerse o acentuarse hacia el fin del segundo mandato del republicano.

► Algunas conclusiones

Siguiendo la línea del marco interpretativo esbozado al inicio de este texto, podría sugerirse que, entre los gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro se desarrolló un ciclo de política exterior de Colombia hacia EE. UU., que inició con un fuerte alineamiento (*respice polum*) en nombre de la cooperación en seguridad y el comercio bilateral, pero que fue debilitándose por factores domésticos y externos —incluso durante el fugaz intento fútil de realineamiento de Duque— y ante las opciones de Colombia para mirar más a sus semejantes (*respice similia*), buscar su propia línea de influencia internacional y apostarle más a los beneficios de la multipolarización del sistema. Ello sin llegar nunca a un punto de ruptura con Washington por la elevada dependencia estructural del país andino hacia el que en 2025 era todavía su principal socio comercial, inversionista y fuente de cooperación internacional.

El efecto del estilo de liderazgo populista de Uribe, acompañado de una perspectiva ideológica neoconservadora o de derecha, se combinó con una perspectiva fuertemente proestadounidense para convertir a Colombia en receptor prioritario de apoyo económico y militar, pero no logró sortear del todo los vaivenes de la política interna de EE. UU. que enrarecen el consenso bipartidista y afectan los flujos de la cooperación, ni alcanzar un trato verdaderamente simétrico o de aliado y partner principal de la superpotencia, más allá del fuerte trabajo conjunto en materia de interdicción aérea y marítima contra el narcotráfico y la construcción de la narrativa bilateral del “éxito exportable” del Plan Colombia, ya sea en dinámicas de cooperación Sur-Sur ofrecidas por Colombia o de cooperación triangular financiadas por Estados Unidos e implementadas por el país andino en su búsqueda de reconocimiento regional.

El radicalismo y personalismo de algunas posturas de Uribe también suscitaron malestar entre los demócratas, particularmente en materia de derechos humanos, y estimularon el lobby de sectores liberales y progresistas de

Colombia tratando de contrapesar o modificar decisiones de la Casa Blanca y del Congreso estadounidenses hacia el país, lo cual operó aún con mayor fuerza durante el mandato de Iván Duque, la polarización y el doble contexto crítico de la pandemia y el estallido social. El hiperpresidencialismo desplegado por Uribe, en detrimento de los contrapesos internos y su conflictividad ascendente con gobiernos de izquierda como los de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Cuba, no fueron plenamente respaldados por EE. UU. fuera de las críticas diplomáticas, y Colombia se percibió en los momentos más álgidos (por ejemplo, las condenas en la OEA o en Unasur luego de la operación Fénix, o las amenazas de ataque aéreo de Venezuela y las reiteradas incursiones de sus soldados o milicias en territorio colombiano) como un país alejado de su región y que apelaba a hipótesis de conflicto y dilemas de seguridad a los que Estados Unidos no prestó demasiada atención y/o en los cuales no estuvo dispuesto a involucrarse directamente.

Si bien etiquetas como ser reconocido como socio extrarregional de la OTAN (Santos) o aliado estratégico no OTAN de EE. UU. (Duque) otorgan algunos beneficios materiales y de estatus político, las oscilaciones de las elecciones a las presidencias y los congresos en ambos lados y los cambios de prioridades domésticas, tanto colombianas como estadounidenses, han limitado mucho el efecto práctico de tales designaciones y no han contribuido a resolver las contradicciones y tensiones que se producen en la interacción entre los intereses nacionales de Estados Unidos y los de Colombia. Todo ello en medio de posiciones o jerarquías de poder muy diferentes, necesidades de desarrollo muy distintas y formas diversas de entender las relaciones exteriores y los grandes problemas mundiales, a pesar de mantener formalmente similitudes ideológicas casi ininterrumpidas en torno a la promoción y defensa de la democracia representativa, los derechos humanos y el libre mercado —criticado, pero no realmente desafiado por Gustavo Petro—. Es cierto que EE. UU. ha apoyado ejercicios disuasivos en los límites marítimos y terrestres entre Colombia y Venezuela, pero en materia de transferencia de capacidades tecnológicas económicas y militares también la relación ha sido muy limitada, y en términos de defensa, muy condicionada por criterios políticos y comerciales, como se ha observado con el tema de la renovación de los aviones de combate, las restricciones al uso de los activos transferidos y las variaciones negativas de la ayuda militar.

El arribo y transcurso del gobierno de Petro y el Pacto Histórico representaron un cierre temporal o curvatura negativa de este ciclo bilateral de casi dos décadas y media con un distanciamiento y enfriamiento relativo de

las relaciones con EE. UU., no solamente explicado o causado parcialmente por los elementos ideológicos del progresismo con sus críticas al régimen global prohibicionista de drogas, a la concentración mundial de la riqueza, a los efectos ambientales negativos de las teorías y los modelos del crecimiento económico ortodoxos y neoliberales, a las políticas que securitizan y reprimen la migración irregular y al intervencionismo militar de las grandes potencias. También tiene que ver fuertemente con el efecto populista de Petro, pero con una inclinación ideológica a la izquierda, lo que ha hecho más volátiles las relaciones diplomáticas a partir de tendencias como el uso indiscriminado, poco calculado y agresivo de las redes sociales del presidente y de algunos funcionarios de gobierno para referirse a controversias bilaterales, la sobrepolitización e ideologización de los discursos oficiales rompiendo las formas y los canales diplomáticos, la designación de funcionarios en el sistema de servicio exterior sin el perfil profesional adecuado y ansiosos de demostrar su lealtad incondicional al mandatario, la instrumentalización de las alocuciones en el exterior para inflamar su perfil caudillista y entusiasmar a sus audiencias nacionales y sectores afines, sin medir los efectos de las reacciones de las delegaciones ofendidas, y el uso de narrativas polarizantes antielitistas, anticoloniales o antiestablecimiento desde las lógicas de la (auto)victimización y el revisionismo histórico.

Se sumó un problema adicional y fue el cambio de jefatura en Washington, pasando del demócrata progresista Joe Biden, tolerante a los códigos políticos de Petro, al republicano neonacionalista y populista Donald Trump, quien también responde a un liderazgo unipersonal y que encontró en Petro una figura idónea momentánea para desplegar una política exterior confrontativa, demostrar el poderío que aún tienen los EE. UU. para realinear a los países de su “patio trasero” y ponerlo como ejemplo de lo que pasa al retar a su gobierno, como sucedió con la crisis de los deportados. Obviamente, el desagrado que Petro expuso abiertamente por la candidatura y figura de Trump y las desavenencias previas con Marco Rubio reforzaron este enfriamiento de las relaciones. No es la primera vez, como se ilustró en varios de los gobiernos anteriores, que una inclinación partidista del Ejecutivo hacia candidatos o figuras republicanos o demócratas afecta el consenso bipartidista o las relaciones con la Casa Blanca tras los relevos de presidente. Tampoco es nuevo el hecho de que diplomáticos de carrera, políticos y empresarios de Colombia intenten mitigar los conflictos bilaterales apoyándose en los lazos de larga data con ciudadanos, empresarios y políticos de ese país. Pero la creciente polarización estadounidense, entre demócratas y republicanos, espoleada por Trump, y su mayor presión sobre los Estados del hemisferio al

comparar con su primer gobierno (2017-2021), anticipaban a inicios de 2025 un escenario de mayor complejidad y menor margen de maniobra para Colombia que en administraciones anteriores, a pesar de la retórica gobiernista de autonomización, independencia y no alineamiento estratégico activo.

Algunos de los datos revisados en algo más de dos décadas permiten entrever que el “factor Petro” no fue tan significativo a 2025 para explicar las tendencias de comercio, inversión y ayuda exterior con EE. UU., aunque las distancias ideológicas y fricciones interpersonales al arribo de Trump amenazaban con alterar varias de estas dinámicas, así como las líneas agresivas de esa administración hacia todos los países del mundo. Las exportaciones a Estados Unidos en mediano plazo se han estancado y han decrecido coyunturalmente durante el gobierno de Petro, aunque la explicación es más estructural y sistémica —economía de estadounidense y mundial— que ideológica o por causa del TLC (2012+). Las importaciones con ese país siguieron creciendo a mediano plazo, casi con la misma pendiente oscilante que venía antes del TLC, pero también decrecieron parcialmente durante los mandatos Santos II y Petro, lo que refleja más factores endógenos de la economía colombiana y del tipo de complementariedad que representa el intercambio entre un país que exporta más commodities y otro que exporta bienes de alta tecnología y valor agregado.

Ahora bien, durante el mandato de Petro, paradójicamente, la inversión extranjera directa que recibe Colombia ha crecido vertiginosamente a pesar de sus discursos contra el capitalismo y el sector privado y de la inestabilidad jurídica, política y de seguridad interna, lo que muestra, junto a la tendencia de mediano plazo que es relativamente oscilante pero siempre positiva, que Colombia sigue siendo percibido como un destino emergente atractivo y un sistema institucional y jurídico estable. Dependiendo, por supuesto, de lo que haga el gobierno Petro en el último tramo de su gestión, con varias reformas estructurales pendientes y permanente tentación a desfasar el techo de la deuda y el tope del gasto público de cara a las elecciones 2026. Por el lado de la inversión colombiana en EE. UU., independientemente de los cambios de gobierno, el mejor momento entre 2005 y 2011 no se ha replicado en adelante, aunque tampoco ha habido una salida inquietante de capital.

En cuanto a la ayuda total estadounidense al país, la tendencia a mediano plazo es descendente, independientemente de los cambios de gobierno en Colombia, pero con oscilaciones que podrían pronunciarse por la polarización interna de EE. UU. y el debilitamiento del consenso bipartidista hacia Colombia,

que sí ha sido afectado por Gustavo Petro, si bien se ha mantenido como el principal receptor regional. En ese patrón también se identifica un decrecimiento progresivo y fuerte del componente militar (deseccutización) y un aumento del componente económico y humanitario reforzado por la coyuntura pospandémica. No obstante, en 2025 se produjo un giro y descenso brusco frente a la tendencia general, pero más explicado por las líneas ideológicas de la administración Trump hacia todo el mundo y su forma de entender la cooperación internacional que por causa de las tensiones con Petro. En materia de cooperación en seguridad, las curvas de venta de armamento y entrenamiento de personal policial y militar por parte de Estados Unidos refuerzan esa imagen de pérdida relativa de importancia, alcanzando cierto techo que también se evidencia en el tipo de armamentos/vehículos transferidos, patrón que no parece afectado por los estatus de socio OTAN y aliado estratégico no-OTAN dado a Colombia, pero habría que matizar examinando intercambios no materiales, como los de estándares y conocimientos (doctrina).

Factores intervinientes como el resultado de las elecciones de Congreso y Presidencia de Colombia en 2026, y otros sistémicos como el efecto *boomerang* para EE. UU. de los múltiples frentes de conflicto comercial y diplomático abiertos por Trump en su deriva populista contra el multilateralismo, podrían mitigar o acentuar esta presión estadounidense sobre el país andino, además de las fracturas de pensamiento entre Trump y Marco Rubio, en las que el segundo se mostraba más afecto al intervencionismo clásico que el empresario republicano y su cruzada por priorizar en todos los aspectos el ombligo de la potencia norteamericana y evitar el despliegue de recursos económicos o militares hacia el exterior.

Referencias

Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (s. f.a). *Exportaciones de Colombia para los países y últimos años informados*. <https://accesoamercados.aladi.org:8443/PLGNJavaEnvironment/com.plgn.maintotxpais>

Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (s. f.b). *Importaciones de Colombia para los países y últimos años informados*. <https://accesoamercados.aladi.org:8443/PLGNJavaEnvironment/com.plgn.maintotxpais>

Almeida, A. (6 de febrero de 2023). *Ucrania: América Latina se resiste a pasarse al bando de la OTAN*. Interferencia. <https://accesoamercados.aladi.org:8443/PLGNJavaEnvironment/com.plgn.maintotxpais>

- Alsema, A. (1 de marzo de 2021). *Biden increases pressure on Duque with explicit support for Colombia's peace process*. Colombian Reports. <https://colombiareports.com/amp/biden-increases-pressure-on-duque-with-explicit-support-for-colombias-peace-process/>
- Alvarado, V. (17 de enero de 2025). AmCham, preocupada por modificación al TLC entre Colombia y EE. UU. *La FM*. <https://www.lafm.com.co/economia/amcham-preocupada-por-modificacion-al-tlc-entre-colombia-y-ee-uu>
- Alzate, J. (13 de febrero de 2025). *Deportados colombianos desde Estados Unidos aumentaron un 1.700%, en comparación con el primer periodo presidencial de Trump*. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/02/13/deportados-colombianos-en-la-era-biden-aumentaron-un-1700-en-comparacion-con-el-primer-periodo-presidencial-de-trump/>
- Cámara de Comercio Colombo Americana, Amcham (13 de octubre de 2022). *Am-Cham Colombia lanza alertas sobre la reforma tributaria: el país está en un momento crítico que puede ser definitivo para su futuro*. <https://amchamcolombia.co/noticias-colombia/amcham-colombia-lanza-alertas-sobre-la-reforma-tributaria-el-pais-esta-en-un-momento-critico-que-puede-ser-definitivo-para-su-futuro/>
- Anzola, M. (13 de marzo de 2022). *La reunión Duque-Biden y el proyecto de ley sobre Colombia*. Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-reunion-duque-biden-proyecto-ley-colombia/>
- Banco de la República (s. f.). *Datos del Grupo Serie: Tasas de cambio y sector externo (Inversión directa)*. <https://uba.banrep.gov.co/htmlcommons/SeriesHistoricas/tasas-cambio-sector-externo.html>
- BBC (1.º de mayo de 2024). *Petro anuncia que Colombia romperá relaciones con Israel, el segundo país en América Latina en hacerlo tras la ofensiva en Gaza*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c84z30mle48o>
- BBC (26 de enero de 2025). *Colombia y EE. UU. dan por acabada la crisis diplomática tras las amenazas entre Trump y Petro por la negativa del presidente colombiano a recibir aviones militares con deportados*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cgq0n5q1g78o>
- Benassi, R. (7 de abril de 2011). *Las condiciones y los plazos de Estados Unidos para el TLC con Colombia*. BBC. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/04/110407_eeuu_colombia_tlc_santos_obama_rb#:~:text=Las%20condiciones%20y%20los%20plazos%20de%20Estados%20Unidos%20para%20el%20TLC%20con%20Colombia,-Fuente%20de%20la&text=El%20presidente%20de%20Estados%20Unidos,Acci%C3%B3n%22%20acordado%20entre%20ambos%20gobiernos

- Bodensiek, A. (13 de febrero de 2024). *en Gorgona, Petro obedece a EE. UU. y lava de verde el proyecto militar. La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/en-gorgona-petro-obedece-a-estados-unidos-y-lava-de-verde-el-proyecto-militar/>
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Revista Colombia Internacional*, (65), 66 – 89. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.03>
- Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Ediciones Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/1642a92d-fe22-4f03-bdd8-5a73c5145810/content>
- Britannica (s. f.). *Progressivism: political and social-reform movement*. Encyclopædia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/progressivism>
- Bulla, D. y Henao, L. (2001). La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque. *Revista 100 días*, (101). <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>
- Camacho, C. (2010). Respite polum: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina. *Historia y Sociedad*, (19), 175-201. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/23599>
- Cámara de Comercio Colombo Americana, Amcham (17 de marzo de 2025). *Estados Unidos mantiene su liderazgo como principal inversionista en Colombia en 2024*. <https://amchamcolombia.co/noticias-colombia/estados-unidos-mantiene-su-liderazgo-como-principal-inversionista-en-colombia-en-2024/>
- Caro, P. (20 de diciembre de 2024). *El Gobierno de Biden deportó la cifra más alta de inmigrantes en una década*. El País. <https://elpais.com/us/2024-12-20/el-gobierno-de-biden-deporto-la-cifra-mas-alta-de-inmigrantes-en-una-decada.html>
- Castrillón, J. y Guerra, R. (2017). A deep influence: United States-Colombia Bilateral Relations and Security Sector Reform: 1994-2002. *Ópera* (20), 35-54. <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.03>
- Center for International Policy (s. f.a). *Arms Sales*. <https://internationalpolicy.org/programs/sam/arms-sales/>
- Center for International Policy (s. f.b). *Foreign Military Training Database*. <https://internationalpolicy.org/programs/sam/foreign-military-training-database/>

- Cepeda, F. y Pardo R. (1989). "La Política Exterior Colombiana 1930 -1974". En: Tira-do Á. (Coord.) (1989). *Nueva Historia de Colombia*, (Vol. III, pp. 9-89). Editorial Planeta. <https://pdfcoffee.com/cepeda-f-and-r-pardo-la-politica-exterior-colombiana-1930-1946-3-pdf-free.html>
- Chrysogelos, A. (2017). Populism in Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.467>
- Central Intelligence Agency, CIA (s. f.). *The World Factbook Colombia*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/colombia/>
- Cook, G. (14 de septiembre de 2021). CONAT, comando élite en la lucha contra el narco-tráfico. *Diálogo Américas*. <https://dialogo-americas.com/es/articles/conat-comando-elite-en-la-lucha-contr-el-narcotrafico/>
- Delgadillo, V. (29 de enero de 2025). Petro sobre deportaciones de EE. UU.: 'Repiten el mismo error de los alemanes en 1943'. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/petro-habla-de-las-deportaciones-de-ee-uu-repiten-el-mismo-error-de-los-alemanes-en-1943-622716>
- Destradi, S.; Cadier, D. y Plagemann, J. (2021) Populism and foreign policy: a research agenda (Introduction). *Comp Eur Polit*, 19, 663–682. <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00255-4>
- Destradi, S.; Plagemann, J. y Taş, H. (2022). Populism and the politicisation of foreign policy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 24(3), 475–492. <https://doi.org/10.1177/13691481221075944>
- Deutsche Welle (3 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>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- 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-BJ1877776>
- El Colombiano (27 de marzo de 2025). *¿En qué consiste el acuerdo biométrico firmado entre Colombia y EE. UU. sobre migración?* <https://www.elcolombiano.com/colombia/visita-secretaria-seguridad-ee-uu-a-colombia-firman-acuerdo-biometria-migrantes-KI26951658>

El Espectador (1.º de junio de 2021). *Francisco Santos: "Apoyo del Centro Democrático a Trump sí afectó relaciones con EE. UU."*. <https://www.elespectador.com/mundo/santos-apoyo-del-centro-democratico-a-trump-si-afecto-relaciones-con-ee-uu/>

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 Tiempo (3 de diciembre de 2021). *Los tanques donados por EE. UU. con los que Colombia patrullará la frontera*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/como-son-los-tanques-con-los-que-colombia-cuidara-frontera-con-venezuela-636692>

Fatoumata, J. y Kwa, A. (2005). *Tras las bambalinas de la OMC: la cruda realidad del comercio internacional*. Intermón Oxfam.

Fiscalía General de la Nación (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/>

ForeignAssistance.gov (s. f.). *Country at a Glance. Colombia*. <https://foreignassistance.gov/cd/colombia/2001/disbursements/0>

France24 (20 de abril de 2023). *"Vamos por el mismo río": Petro y Biden dialogan sobre Venezuela, medio ambiente y paz*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230420-vamos-por-el-mismo-r%C3%ADo-petro-y-biden-dialogan-sobre-venezuela-medio-ambiente-y-paz>

García, F. (24 de febrero de 2025). *La razón que llevaría a Colombia a escoger Gripen para reemplazar Kfir, pese a oferta de EE. UU.* *Blu Radio*. <https://www.bluradio.com/nacion/la-razon-que-llevaria-a-colombia-a-escoger-gripen-para-reemplazar-kfir-pese-a-oferta-de-eeuu-rg10>

García, J. (26 de enero de 2020). *Estados Unidos y Colombia comienzan ejercicios militares conjuntos con un ojo puesto en Venezuela*. Atalayar Between Two Shores. <https://www.atalayar.com/en/articulo/politics/eeuu-y-colombia-comienzan-ejercicios-militares-conjuntos-con-un-ojo-puesto-en-venezuela/20200124145144144240.html>

Garzón, D.; Prieto, P. y Vera, D. (2019). *La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI*. En Pastrana,

- E. y Gehring, H. (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp 143-180). Fundación Konrad Adenauer. https://www.researchgate.net/publication/332472634_La_contribucion_de_las_Fuerzas_Armadas_de_Colombia_a_la_construccion_de_Estado_y_a_la_consolidacion_de_paz_de_cara_al_siglo_XXI
- Garzón, D.; Prieto, P. y Vera, D. (2021). La política exterior de Iván Duque: ¿cambio en la concepción del rol nacional? En E. Pastrana Buelvas y N. Stopfer (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 175-204). Fundación Konrad Adenauer. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021-1.pdf>
- González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación & Desarrollo*, 2(2), 258-285. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/view/1077>
- Hermann, M. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Association* 3(2), 47-81. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00234>
- Hernández, B. (26 de marzo de 2025). *Trump y las sanciones contra la Corte Penal Internacional: Un ataque a la justicia internacional*. Amnistía Internacional. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/trump-y-las-sanciones-contra-la-corte-penal-internacional-un-ataque-a-la-justicia-internacional/>
- Infobae (4 de mayo de 2021). *Departamento de Estado de EE. UU. pide “moderación” en el uso de la fuerza en Colombia para evitar más muertes*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/04/departamento-de-estado-de-eeuu-pide-moderacion-en-el-uso-de-la-fuerza-en-colombia-para-evitar-mas-muertes/>
- Infobae (13 de mayo de 2021). *Las razones de la renuncia de Claudia Blum*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/13/las-razones-de-la-renuncia-de-claudia-blum/>
- Infobae (17 de enero de 2023). *Estados Unidos respondió a Policía Antinarcoóticos 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 (21 de junio de 2023). *Estados Unidos reafirma su apoyo al presidente Petro en su búsqueda de la Paz con la guerrilla del ELN*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/21/la-administracion-biden-sigue-apoyando-al-presidente-petro-en-su-busqueda-de-la-paz-con-la-guerrilla-del-eln/>

- Lacouture, M. (24 de febrero de 2025). Oportunidad, no subordinación. *La República*. <https://www.larepublica.co/analisis/maria-claudia-lacouture-402341/oportunidad-no-subordinacion-4069400>
- La Silla Vacía (27 de febrero de 2025). *Agencia Doge recorta 171 millones de dólares en ayudas a Colombia*. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/agencia-doge-recorta-171-millones-de-dolares-en-ayudas-a-colombia/>
- Las Dos Orillas (29 de marzo de 2021). *El poder de EE. UU. se siente en el mega negocio de los F-16*. <https://www.las2orillas.co/el-poder-de-eeuu-se-siente-en-el-mega-negocio-de-los-f-16/>
- Lewis, O. (30 septiembre de 2016). "Colombia es un tema de consenso bipartidista en Estados Unidos", *Arlene Tickner*. Noticias Universidad del Norte. <https://www.uninorte.edu.co/web/grupo-prensa/w/colombia-es-un-tema-de-consenso-bipartidista-en-estados-unidos-arlene-tickner>
- Lind, M. (16 de diciembre de 2018). *John Mearsheimer on International Relations, Great Power Politics, and the Age of Trump*. The National Interest. <https://nationalinterest.org/feature/john-mearsheimer-international-relations-great-power-politics-and-age-trump-38772>
- López, J. (1 de marzo de 2022). Cuánto vale y cuál es el submarino nuclear de Estados Unidos que llegó a Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/cuanto-vale-y-cual-es-el-submarino-nuclear-de-estados-unidos-que-llego-a-colombia-3313492>
- Los Ángeles Times (1.º de diciembre de 2023). *Presidente de Colombia conecta crisis climática con el "genocidio" palestino en discurso de la COP28*. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2023-12-01/presidente-de-colombia-conecta-crisis-climatica-con-el-genocidio-palestino-en-discurso-de-la-cop28>
- Marín, I. (27 de septiembre de 2021). Altos funcionarios de EE. UU. anuncian proyectos de infraestructura, reforestación y conectividad para el país. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-de-eeuu-lanza-built-back-better-for-the-world-en-colombia-3238631>
- Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Memorias al Congreso 2014-2015*. <https://www.mindefensa.gov.co/ministerio/centro-de-documentos/informe-al-congreso>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (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>

- Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.). *Relaciones bilaterales Colombia - Estados Unidos*. <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/estados-unidos>
- Pastrana, E. y Vera D. (2011). La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe. *Papel Político*, 16(2), 599-635. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092011000200011
- Pastrana, E. y Vera, D. (2017). La política antidrogas de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador. En S. Namihas (Ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 11-52). Instituto de Estudios Internacionales, IDEI, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Fundación Konrad Adenauer, KAS. https://www.researchgate.net/publication/318217141_La_politica_antidrogas_de_Colombia_avances_retrocesos_y_oportunidades_de_cooperacion_con_Brasil_Peru_y_Ecuador
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018). The New Role Conception of Colombia and its Leadership Projection in Central America and the Caribbean in the Post-Conflict Context. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), 13-135. <https://rpquarterly.kureselcalismalar.com/quarterly/the-new-role-conception-of-colombia-and-its-leadership-projection-in-central-america-and-the-caribbean-in-the-post-conflict-context/>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad: del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Namihas (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Instituto de Estudios Internacionales, IDEI, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Fundación Konrad Adenauer, KAS. https://www.researchgate.net/publication/335389252_Colombia_y_su_agenda_de_seguridad_del_gobierno_de_Juan_Manuel_Santos_al_gobierno_de_Ivan_Duque
- Pastrana, E. y Vera, D. (2020). Colombia y la seguridad regional. ¿Nuevas securitizaciones con el mandato de Iván Duque y la crisis de Venezuela? En S. Namihas (Ed.), *Amenazas extrarregionales a la seguridad* (pp. 125-164). Instituto de Estudios Internacionales, IDEI, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Fundación Konrad Adenauer, KAS. https://www.researchgate.net/profile/Diego-Vera-7/publication/343994987_Colombia_y_la_seguridad_regional_Nuevas_securitizaciones_con_el_mandato_de_Ivan_Duque_y_la_crisis_de_Venezuela/links/5f4d111292851c6cfd10353e/Colombia-y-la-seguridad-regional-Nuevas-securitizaciones-con-el-mandato-de-Ivan-Duque-y-la-crisis-de-Venezuela.pdf
- Pastrana, E. y Vera, D. (2021). Colombia y el multilateralismo: acciones y contradicciones de la administración de Iván Duque ante la Organización de Naciones Unidas (2018-2021). En E. Tremolada Álvarez (Ed.), *El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia*

- (pp. 365-408). Universidad Externado de Colombia. https://www.researchgate.net/publication/362580390_Colombia_y_el_multilateralismo_acciones_y_contradicciones_de_la_administracion_de_Ivan_Duque_ante_la_Organizacion_de_Naciones_Unidas_2018-2021
- Pastrana, E. y Vera, D. (2022). Las relaciones cívico-militares en Colombia en la trayectoria de la pandemia. Un balance con contrastes. En S. Namihas y F. Novak (Coords.), *Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 13-54). Instituto de Estudios Internacionales, IDEI, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Fundación Konrad Adenauer, KAS. https://www.researchgate.net/publication/369299182_Las_relaciones_civico-militares_en_Colombia_en_la_trayectoria_de_la_pandemia_Un_balance_con_contrastes
- Petro, G. (2022). *Programa de Gobierno "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>
- Petro, G. (22 de septiembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el foro 'Latinoamérica, EE. UU. y España en la Economía Global'*. <https://x.com/i/broadcasts/1mnGeRMPyPNjX>
- Petro, G. (11 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la quinta reunión anual del Foro de París sobre la Paz*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-quinta-reunion-anual-del-Foro-221124.aspx>
- Petro, G. y Márquez, F. (10 de mayo de 2022). *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>
- Pew Research Center (9 de noviembre de 2021). *Progressive Left*. <https://www.pewresearch.org/politics/2021/11/09/progressive-left/>
- Plagemann, J. y Destradi, S. (2020). The foreign Policy of populists. *Horizons*, (15). <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2020-issue-no-15/the-foreign-policy-of-populists>
- Rodríguez, S. (20 de abril de 2023). Gustavo Petro propuso a Joe Biden una nueva alianza para el progreso. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/04/20/gustavo-petro-propuso-a-joe-biden-una-nueva-alianza-para-el-progreso/>
- Ruiz, C. (28 de junio de 2018). Trump a Santos: A usted le importan más los guerrilleros que los estadounidenses. *El Nuevo Herald*. <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/colombia-es/article193790974.html>

- Salazar, C. (20 de febrero de 2025). Gustavo Petro advirtió que Colombia “pierde” con el TLC con Estados Unidos: aplaudiría su terminación. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/colombia/2025/02/20/gustavo-petro-advirtio-que-colombia-pierde-con-el-tlc-con-estados-unidos-aplaudiria-su-terminacion/>
- Scheller, S. (2017). Nobody builds walls better than me – US Policy towards Latin America under Donald Trump. *Security Policy Working Paper*, (15).
https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2017_15.pdf
- Semana (4 de marzo de 2025). *Petro vuelve a la meta de erradicación de cultivos ilícitos del gobierno Duque*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/petro-vuelve-a-la-meta-de-erradicacion-de-cultivos-ilicitos-del-gobierno-duque/202507/>
- Shifter, M. (26 de junio de 2020). *Between Trump and Bolton: Missed Opportunity in Venezuela*. The Dialogue. <https://thedialogue.org/analysis/between-trump-and-bolton-missed-opportunity-in-venezuela/>
- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (s. f.). *Arms transfers database*.
<https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/ImportExport>
- Swissinfo (13 de mayo de 2020). *EE. UU y Cuba se acusan de «terrorismo» tras inclusión de La Habana en lista negra*. <https://www.swissinfo.ch/spa/eeuu-y-cuba-se-acusan-de-terrorismo-tras-inclusi%C3%B3n-de-la-habana-en-lista-negra/45758832>
- Swissinfo (31 de enero de 2025). *Colombia deja de operar helicópteros antinarcóticos de EE. UU tras la suspensión de la ayuda exterior*. <https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-deja-de-operar-helic%C3%B3pteros-antinarc%C3%B3ticos-de-eeuu-tras-la-suspensi%C3%B3n-de-la-ayuda-exterior/88809011>
- Thoumi, F. (28 de septiembre de 2020). La descertificación: una política obsoleta. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-descertificacion-una-politica-obsoleta/>
- Torrado, S. (6 de febrero de 2025). Proceso de paz con el ELN: fin del cese al fuego, secuestro y suspensión de los diálogos con el Gobierno Petro. *El País*.
<https://elpais.com/america-colombia/2025-02-06/proceso-de-paz-con-el-eln-fin-del-cese-al-fuego-secuestro-y-suspension-de-los-dialogos-con-el-gobierno-petro-clone.html>
- U.S. Department of State, USDS (10 de julio de 2023). *U.S. Relations With Colombia*.
<https://2021-2025.state.gov/u-s-relations-with-colombia/>
- U.S. Department of State, USDS (20 de febrero de 2025). *Designación de cárteles internacionales como terroristas*. <https://www.state.gov/translations/spanish/designacion-de-carteles-internacionales-como-terroristas/>

- U.S. Department of State, USDS (s. f.). *2025 International Narcotics Control Strategy Report*. <https://www.state.gov/2025-international-narcotics-control-strategy-report>
- Valencia, L. (26 de mayo de 2019). Hace agua la política exterior de Duque. *Pares*. <https://pares.com.co/2019/05/26/hace-agua-la-politica-exterior-de-duque/>
- Wallerstein, I. (2007). El moderno sistema-mundo y la evolución. *Antiguo Oriente*, 5, 231-242. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/11906/2/moderno-sistema-mundo-evolucion.pdf>
- Washington Office on Latin America, WOLA (10 de marzo de 2022). *Una agenda urgente para la reunión Duque-Biden, en cuatro temas*. <https://www.wola.org/es/analysis/una-agenda-urgente-para-la-reunion-duque-biden-en-cuatro-temas/>
- Wehner, L. y Thies, C. (2021). The nexus of populism and foreign policy: The case of Latin America. *International Relations*, 35(2) 320–340. <https://doi.org/10.1177/0047117820944430>
- Weintraub, M.; Vélez, M. y Pinzón, C. (25 de marzo de 2025). La resolución que podría cambiar la política global de drogas. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/la-resolucion-que-podria-cambiar-la-politica-global-de-drogas/>
- Zucconi, F. (18 de octubre de 2023). Senadores de EE. UU. critican a Petro por tema Israel-Hamás: “Preocupado de que lidere a Colombia”. *Noticias Caracol*. <https://www.noticiascaracol.com/mundo/senadores-de-ee-uu-critican-a-petro-por-tema-israel-hamas-preocupado-de-que-lidere-a-colombia-rg10>

3

Colombia y Venezuela: ¿irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas o restauración total con Gustavo Petro?*

► Introducción

En la mayoría de los textos académicos que dan cuenta del comportamiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, se resaltan periodos intermitentes de controversia y disputa, o de afianzamiento de relaciones y consenso, como ciclos casi naturales desde que los dos países determinaron seguir sus propios rumbos, al finalizar el proyecto fallido de La Gran Colombia. Avanzada la primera mitad del siglo XIX, el tema de tensión era eminentemente geopolítico, pues la delimitación definitiva de la frontera compartida no pudo ser establecida, particularmente en lo tocante a la península de La Guajira, con secuelas para la indeterminación de los límites en el golfo de Venezuela (Fernandes, 2008).

Paulatinamente en el siglo XX, desde mediados de los años 80 y entrando a la década de los 90, el crecimiento y la expansión de actores ilegales, los flujos transfronterizos ilícitos y el desbordamiento de los efectos del conflicto interno colombiano (Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, 2005) fueron entenebreciendo aún más las potencialidades de cooperación en múltiples fenómenos y acuciando los periodos de tensión sobre los alcances de la coordinación.

Anteriormente, las tensiones se han expresado como coyunturas espontáneas dominadas por la cooperación o la controversia, con factores agravantes de las pugnas en tiempos de crisis, tales como la usanza de una

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

diplomacia retórica y eminentemente mediática, la ausencia de modelos consistentes de política exterior con lineamientos que posibiliten la resolución consensuada de las contradicciones, el agotamiento o intermitencia de los mecanismos conjuntos, y la prevalencia de la informalidad y el protagonismo personal sobre los instrumentos operacionales. De esta manera, se percibe el fortalecimiento del presidencialismo en Colombia, Venezuela y otros países, expresado en un personalismo protagonístico de los jefes de Estado, que desinstitucionaliza las relaciones político-diplomáticas, abriéndole paso a la improvisación y al imperio de las emociones en cada coyuntura.

Por otra parte, pese a la persistencia de las condiciones más perjudiciales para el entendimiento, transversalmente parecieran sostenerse las dinámicas socioeconómicas transfronterizas, junto a un legado fuerte de interdependencia económica y migratoria entre los dos países. Aunque el flujo comercial se ha visto en varias ocasiones interrumpido o torpedeado por decisiones temporales de control y cierre fronterizo, sobre todo por parte de las autoridades de Venezuela. Más que la continuidad de choques entre estilos de política exterior, sujetos a la intermitencia de carácter de los mandatarios, lo que parece definir las relaciones políticas bilaterales entre Colombia y Venezuela es la colisión entre visiones de gobierno contrapuestas, a veces amparadas por rasgos de manejo autoritario¹, conceptos de seguridad incompatibles, intereses políticos irreconciliables y ausencia de bilateralidad para trabajar los problemas transfronterizos. Se evidencian la carencia de políticas bilaterales de coordinación y las fuentes de colisión por distintas doctrinas de seguridad y la degradación autoritaria del régimen político de Venezuela, lo que no logra ser reparado por manifestaciones simbólicas en los escenarios de diálogo informal y probablemente tampoco por las reuniones de alto nivel.

En los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), las relaciones con la Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013) oscilaron entre momentos de cooperación y de confrontación diplomática, con un riesgo de enfrentamiento militar en 2008 y una ruptura casi total de las relaciones en 2010. Con el arribo de Juan Manuel Santos (2010-2014), hubo tres años de aparente normalización de las relaciones en todos los campos hasta el fallecimiento de Chávez. Con la llegada de Nicolás Maduro como su sucesor en 2013 (hasta la fecha del documento) se intenta retomar el buen cause previo,

¹ Véase ampliamente Garretón (2006), Lagos (2006), de la Torre (2005), Herrera (2007), Galindo Herrera (2007), Sánchez (2005) y Laclau (2006).

pero desde 2014 las dinámicas bilaterales se tensan por el manejo abrupto de la frontera por parte del gobierno venezolano. En el segundo mandato de Santos (2014-2018) se intenta estabilizar las relaciones de cooperación en 2015, pero este esfuerzo fue doblemente truncado por el aumento del autoritarismo en Venezuela, con una ruptura del orden constitucional en 2017, y por la decisión de Santos y gobiernos afines de aislar y sancionar al gobierno de Maduro hasta restaurar la democracia en ese país. Cuando sube Iván Duque al poder en Colombia (2018-2022) se prevé la continuidad de la ruptura de las relaciones y el escalamiento del conflicto, por la negativa del uribismo a reconocer a Maduro como presidente; efectivamente, en 2019 se rompen y degradan aún más las relaciones por la doble decisión de Duque de elevar el cerco internacional contra ese gobierno y legitimar en su lugar al gobierno paralelo de Juan Guaidó y los opositores en el exilio.

Después de cuatro años de amenazas mutuas y cierres de la frontera, el líder de izquierda progresista Gustavo Petro asumiría el poder en Colombia (2022 a la fecha), con una tónica totalmente opuesta a la de los anteriores, y una política de reconciliación aún más generosa que la de Santos en su mejor momento con Chávez. Sin embargo, a pesar de coincidir ideológicamente en algunos aspectos con la izquierda que representa el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), fueron factores adversos los rasgos autocráticos de Maduro, el radicalismo de varias de sus figuras de gabinete, los nexos entre el ELN y elementos del sistema político venezolano, el fraude electoral en 2024 a favor de la reelección de Maduro y la elevación de las sanciones contra Venezuela por parte de la segunda administración de Donald Trump en EE. UU. Si bien estos factores no propiciaron la ruptura de relaciones bilaterales, hacia inicios de 2025, generaron tensiones, contradicciones y efectos contraproducentes para el comercio, la inversión y la seguridad de Colombia que no lograron ser maniobrados con eficiencia por parte de Petro. Para abordar esta fluctuación de las relaciones diplomáticas, que invita a pensar en cierto grado de irreversibilidad que Petro tampoco pudo resolver, en el presente capítulo se expondrán los legados de la crisis interpresidencial 2007-2008 y la contraposición entre visiones de seguridad. Posteriormente, se realizará una actualización general de las relaciones bilaterales entre las administraciones de Santos, Duque y Petro, incluyendo algunos datos comparados. El hilo conductor que se propone entre tantos mandatos es que el tope de entendimiento entre Colombia y Venezuela es la diferenciación creciente de sus formas de gobierno o de régimen político, lo cual evidencia que a las autoridades colombianas, aún de izquierda, les resulta cada vez más

difícil lograr políticas de compromiso y sintonizarse en valores comunes con una Venezuela que ha consumado la dictadura y donde parece poco factible la transición negociada del régimen.

En las últimas tres décadas, desde la posesión y desarrollo del gobierno de Chávez (1999-2013), hasta el gobierno actual de Maduro (2013+), Venezuela ha experimentado de forma trascendental una serie de reformas institucionales que entrañan una profunda transformación en cuanto a su modelo nacional de desarrollo y su régimen político en nombre de la doctrina denominada “Socialismo del Siglo XIX”. Lo que en consecuencia, ha promovido la ejecución de políticas que redundan en la cooptación del Estado y de sus instituciones, antes fundamentadas en la división de poderes. Es así como el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) fue capturando importantes organismos y espacios estatales y sociales en nombre de la democracia popular, lo que derivó en un modelo de gestión pública de corte neopopulista, con un Ejecutivo hiperextendido, con un deterioro progresivo de la separación de poderes y el debilitamiento de derechos como la libertad de expresión, de asociación, de empresa y de movimiento, en particular para la oposición. Aunado a esto, Venezuela se ha sumido en una crisis económica que no pudo ser conjurada por las medidas de emergencia, incluyendo nuevas expropiaciones, intervención a los mercados de abastecimiento, control de precios y divisas

Por tanto, la violación constante de las libertades fundamentales y de los derechos humanos en general, ha generado movimientos de resistencia impulsados por la oposición política y por organizaciones de la sociedad civil. A pesar de los cuestionamientos internos y externos al panorama de protección de los derechos en Venezuela, el régimen autoritario ha continuado. Igualmente, la crisis estructural que atraviesa la sociedad venezolana se evidencia en la tragedia humanitaria que vive su población, generando enormes olas migratorias, la destrucción de su aparato productivo y el desmonte de sus instituciones políticas, lo que le ha dado paso a un régimen autoritario que viola sistemática y flagrantemente los derechos humanos de sus ciudadanos en aras de sostenerse en el poder. Así como los gobiernos de Uribe o Duque fueron recalcitrantes en sus posturas contra el régimen, el de Gustavo Petro ha sido especialmente silente o condescendiente en aras de la “reconciliación” y el cambio político pacífico en ese país, lo que no se consumó a 2025.

► Legados de la crisis 2007-2008 y evolución de las relaciones

Después de la “Operación Fénix”, ejecutada en marzo de 2008 por las FF.MM. de Colombia en territorio ecuatoriano, contra un campamento de las Farc-EP, con aval del presidente Uribe y del ministro de Defensa Juan Manuel Santos, pero sin autorización o coordinación con las autoridades del país vecino, bajo el gobierno de Rafael Correa, se agudizó la crisis diplomática trilateral de Colombia con Venezuela y Ecuador. Allí emerge una serie de factores que afectarían las perspectivas para el futuro de las relaciones político-diplomáticas. Fueron negativamente afectadas las líneas de consenso político entre gobiernos y se profundizaron las líneas de divergencia, a pesar de los intentos intermitentes de cooperación.

Anteriormente, se manejaban las siguientes líneas de consenso bilateral:

- Compromiso mutuo con el combate al flagelo del narcotráfico –prevención, control y represión– en el marco de los acuerdos y tratados interamericanos.
- Control de armas, política de desarme, control de materiales explosivos y radiactivos.
- Defensa conjunta de la democracia y observancia de los derechos humanos.
- Tratamiento diplomático de las desavenencias políticas o resolución pacífica de controversias.

Sin embargo, se fueron magnificando las líneas de divergencia ideológica entre ambos Estados a medida que se institucionalizaba la revolución bolivariana y socialista en Venezuela, la securitización del conflicto armado interno y la política exterior de Colombia con la Política de Seguridad Democrática, y colisionaban los dos estilos de populismo entre Uribe y Chávez. Ambos mandatarios fueron dos caras de la misma moneda en cuanto a forma de gobernar, a pesar de que el colombiano se identificó con la derecha doméstica y la republicana en EE. UU., y el venezolano con la perspectiva antiimperialista y crítica de EE. UU. y del capitalismo.

Los dos mandatarios coincidieron en rasgos como el uso informal y mediático de la diplomacia, la construcción de un enemigo externo e interno para resaltar su autoridad, la confrontación con las instituciones de control y

contrapeso, el desafío al derecho internacional, la instrumentalización de las audiencias o masas para legitimar decisiones arbitrarias, el discurso antielitista y contra la clase política tradicional, la apelación a la voluntad popular o pueblo para adoptar posturas agresivas y antidemocráticas y la integración autoritaria de diversos sectores sociales gravitando alrededor de su imagen como salvadores de la nación.

Algunas de las líneas de distanciamiento progresivo son:

- Posición gubernamental frente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc-EP y el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Venezuela pasó de concebirlas como una molestia de un conflicto ajeno, a darles estatus político indirecto para presionar a Colombia a negociar con ellas, y poco a poco, les permitió permanecer en su territorio como aliados tácticos ante una posible invasión por parte de EE. UU. Con Nicolás Maduro, el ELN se convirtió en aliado estratégico, freno contra presuntas estructuras neoparamilitares colombianas del lado colombiano, además de retaguardia y grupo paramilitar a favor de Venezuela en ese territorio, en contra de insurgencias y disidencias colombianas no aliadas que pasaron la frontera (Méndez, 21 de septiembre de 2024). También fue percibido como un jugador proxy, para desestabilizar el gobierno de Iván Duque.
- Posición política frente al fenómeno paramilitar. Mientras en Colombia se considera formalmente que las autodefensas desaparecieron con el proceso de Justicia y Paz (2005-2012) y la desmovilización y desarme de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y que quedaron algunos grupos residuales (Gao-r) y bandas criminales (Bacrim) dedicadas al narcotráfico, pero sin agenda política, el PSUV y figuras chavistas insisten en la existencia de estructuras neoparamilitares dedicadas a tratar de dar un golpe al régimen de Venezuela e incluso asesinar a Maduro, con numerosos señalamientos como en 2018, 2021 o 2023 (Sáenz, 11 de agosto de 2023; Nomesqui, 8 de julio de 2024).
- Posición política frente al acuerdo humanitario y la resolución del conflicto armado interno de Colombia. Con Chávez, Venezuela se mostró a favor del intercambio entre guerrilleros ("presos políticos") y secuestrados y a la salida negociada al conflicto, aunque todo ello se truncó durante el gobierno Uribe. Chávez apoyó el proceso de paz entre el gobierno de Santos y las Farc-EP, que condujo al Acuerdo de 2016, como país acompañante, y Maduro heredó parcialmente ese respaldo desde 2013. Sin embargo, instrumentalizó a estos grupos ilegales y se victimizó contra las operaciones

militares en Colombia apoyadas por EE. UU. tanto en el gobierno de Santos como en el de Duque. Si bien Venezuela fungió como una de las sedes de las mesas de diálogo entre el gobierno Petro y la cúpula del ELN, su forma de protegerles y los nexos económicos ilegales que les unen lo hicieron un actor no imparcial y un mediador no legítimo ante la opinión pública colombiana, continuando como territorio de refugio para esa estructura cuando se rompieron los diálogos y Petro aceptó, a regañadientes, retomar las operaciones militares contra los guerrilleros.

- Modelo de integración regional. Para ambos países cambiaron las prioridades de política exterior hacia la región, de forma permanente, debilitando en la práctica a la Comunidad Andina (CAN) que los vinculaba. Para el caso de Colombia, particularmente los gobiernos de Uribe y Santos prefirieron el bilateralismo comercial y el regionalismo abierto, suscribiendo numerosos Tratados de Libre Comercio (TLC), en aras de la diversificación geográfica y comercial, empezando con EE. UU. y la Unión Europea, pero prácticamente desconocieron el lineamiento constitucional de priorizar la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe (artículo 227, República de Colombia). La Venezuela socialista prefirió impulsar una “integración alternativa”, “sin mercantilismo” y “en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos” (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, s. f.). Junto a Cuba, impulsaron la creación de 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 (Lula, Rousseff) o Argentina (kirchnerismo). La separación geoeconómica entre vecinos se consumó con la salida de Venezuela de la CAN en 2006, siendo aceptada en el Mercado Común del Sur (Mercosur), hasta su suspensión en 2019.
- Relaciones con Estados Unidos. Mientras aquel continuó siendo el principal socio económico y de seguridad para Colombia, a pesar de los cambios de gobierno entre Uribe y Petro, Venezuela disolvió progresivamente varios instrumentos y canales de cooperación con esa potencia, considerándolos mecanismos del imperialismo e intervencionismo. Esto se agudizó con la dictadura de Maduro, quien intercambió constantemente acusaciones con las agencias de seguridad en Washington, rechazando toda prueba o vinculación con los narcotraficantes colombianos

o delincuentes transnacionales venezolanos y señalando a instancias como la DEA y el FBI de articular y proteger organizaciones ilegales como el Tren de Aragua (*Swissinfo*, 22 de febrero de 2025). Pero desde la óptica geopolítica, las diferencias se han pronunciado porque, a partir de los elementos ideológicos antiestadounidenses del chavismo, la ventana de oportunidades económicas y de defensa que le brindan potencias antihegemónicas como China, Rusia, Irán y Corea del Norte y el aislamiento y sanciones impuestos por EE. UU. y sus socios, Venezuela se ha aproximado cada vez más a países no democráticos y que enarbolan un discurso contra occidente y a favor de construir un nuevo orden mundial (Pelcastre, 19 de abril de 2023).

- Cooperación contra el terrorismo internacional. Semejante a lo que ha pasado en materia de lucha contra las drogas, agencias de EE. UU., Israel y elementos de inteligencia colombiana han señalado cómo Venezuela ha pasado de cuestionar las presiones de la potencia norteamericana sobre el hemisferio en cooperación contra el terrorismo a consentir o apoyar el asentamiento de grupos armados ilegales y células terroristas en su territorio. No solamente se refieren a estructuras colombianas como el ELN y disidencias de las Farc-EP (US *Department of State*, USDS, 2023), también a simpatizantes y miembros de las Fuerzas Quds de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán y células del grupo paramilitar libanés Hezbollah (USDS, 2019; Humire, 7 de octubre de 2020; *Swissinfo*, 22 de octubre 2024). Lo que también choca con los intereses de Israel, aliado histórico de Colombia hasta la ruptura de relaciones por parte de Gustavo Petro.

Pese a que desde 2003 se impulsaba bilateralmente la Comisión Mixta para trabajar en torno al problema del narcotráfico, sus resultados no se ajustaron a un marco específico y sostenible de cooperación con rendición de cuentas. Continuamente Venezuela tuvo fuertes controversias con el Departamento de Estado de EE. UU. (USDS, 2008), por su posición reacia a adoptar los programas de asistencia técnica, veeduría y acompañamiento, argumentando disensión sobre el enfoque represivo y postulando la preferencia de un enfoque “humanista, social y bolivariano” (Presidencia Venezuela, 3 de marzo de 2008).

Definitivamente se resintieron las rutas para la cooperación bilateral en esta materia, no solamente por el apego de Colombia a los lineamientos antidrogas de Washington y el distanciamiento de Caracas del enfoque, sino adicionalmente por la polémica persistente entre gobiernos acerca de la cuota de responsabilidad que cada uno tiene en el crecimiento del fenómeno.

El gobierno Uribe siempre señaló la falta de voluntad venezolana para atacar esa fuente de financiación de las Farc-EP, y Chávez en repetidas ocasiones respondió duramente que Colombia apelaba a un doble rasero al favorecer a los paramilitares como agentes principales de expansión del negocio ilícito. Tras la crisis 2007-2008, se evidenció una fuerte escisión con respecto al enemigo *target*: para Uribe las Farc-EP, como amenaza principal interna y factor de riesgo para el hemisferio, y para Venezuela los paramilitares, como fuente primaria de desestabilización fronteriza (*BBC*, 29 de julio de 2009).

Desde la VI Conferencia de Ministros de Defensa de América, celebrada en 2004, Colombia y Venezuela expusieron una progresiva diferenciación en su grado de respaldo a las iniciativas interamericanas para tocar los temas de narcotráfico, armas y terrorismo. Colombia –en convergencia con Canadá y los EE. UU.– se mostró a favor de una evolución utilitaria de la Junta Interamericana de Defensa, JID en la Organización de Estados Americanos, OEA, que permitiera la creación de un cuerpo armado especial de vigilancia, control y represión para todos los tráfico ilícitos, además de promover la orientación del Comité Interamericano Contra el Terrorismo, CICTE, hacia el combate frontal, y no solamente para la prevención y desarticulación de redes de apoyo (Malamud y García, 2006 17). Por su parte, Venezuela encontró en estas propuestas y en las operaciones conjuntas de interdicción con EE. UU. y entrenamiento en el Caribe, y en la consolidación de las bases internacionales antinarcóticos, no solo una fuente altamente potencial de intervención en las democracias, sino también un argumento adicional para propender por una plataforma suramericana de seguridad por cooperación militar que remplazara el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR.

Con posterioridad a la crisis de 2007-2008, el resultado internacionalmente nocivo de la violación colombiana a la soberanía ecuatoriana, motivado por el principio de oportunidad para golpear unilateralmente a las Farc-EP, junto a la búsqueda de espacios diferentes de discusión al interamericano –giras bilaterales y nominalmente el Grupo de Río–, plantearon una perspectiva de refuerzo a las razones venezolanas para llevar las líneas internacionales de consenso itinerantes hacia nuevos círculos políticos en el entendimiento Sur-Sur. Frente a la realidad del amplio conjunto de países que en el sur y centro de América entran en el juego por brindarle marcos alternativos a los consensos tradicionales en drogas, armas y democracia, en desbalance para una Colombia que opone resistencia por su alineación estratégica con EE. UU. en el devenir de la OEA, se puede derivar un grado serio de irreversibilidad para el entendimiento político bilateral.

Pese a que Uribe lo negó, no solamente la participación de los EE. UU. –en asistencia secundaria– en los operativos “Fénix” contra “Reyes” y “Jaque” para liberar a los secuestrados (Powdar, 2008), otorgó una ventaja política al Gobierno de Venezuela para espolear a los gobiernos tradicionalmente prevenidos contra la doctrina de seguridad estadounidense, debilitando aún más la posibilidad de hacer de la lucha contra el terrorismo una línea de consenso en la vecindad andina.

El aumento de los roces trilaterales también significó para Venezuela una ventana oportuna para reimpulsar sus tesis acerca de la causalidad entre la injerencia de EE. UU. en la región, desde la guerra en Colombia y su objetivo encubierto de llevar a los países andinos a un conflicto internacional armado, que le signifique a la potencia del norte la oportunidad para acabar con los proyectos políticos alternativos, vía intervención.

Uribe y Chávez: dos visiones de seguridad

Al confrontar las dos doctrinas de seguridad nacional, es posible entrever similitudes y diferencias que podrían brindar luces para explicar el acortamiento temporal, desde el año 1999, entre los ciclos de cooperación y conflictividad bilateral (Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, 2005), que venían produciéndose históricamente, y la intensificación de los antagonismos emergentes.

En el espectro de las similitudes pueden detectarse factores estructurales y de contenido que tienden a la construcción de lineamientos absolutizantes, simplificaciones conceptuales y vectores de manejo autoritario. Cabe añadir que este fenómeno parece agudizarse cuando existe una relación altamente dependiente, y en algunos aspectos subordinada, de las coaliciones gobiernistas en el interior del Congreso o Asamblea Parlamentaria, con respecto al Ejecutivo, aunque nominalmente se presume la independencia entre poderes. En una enumeración vertiginosa, las semejanzas principales de las políticas marco de seguridad interna entre Uribe y Chávez pueden enunciarse en seis puntos: la priorización de los problemas domésticos de defensa; el alto grado de centralización y militarización de la seguridad; la erosión de las instituciones y los procedimientos democráticos; el despliegue de un manejo autoritario de la seguridad, aunado a la potenciación de la figura presidencial; la instrumentalización política del credo de defensa, para

efectos de obtener legitimidad internacional y popularidad doméstica; y la orientación principal hacia el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, junto a una mayor maniobrabilidad política de las mismas por parte del Presidente (Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, 2005).

Entre las diferencias más notables que contribuyen a dilucidar los tropiezos mutuos para llegar a edificar una política de seguridad bilateral armónica, pueden exponerse tres. En primer término, se identifica una profunda divergencia acerca de la naturaleza práctica de las Fuerzas Armadas, aunque la letra constitucional prescriba, por definición, su neutralidad política y servicio exclusivo al Estado. Por parte del Gobierno colombiano, las FF. AA. constituyen esencialmente un pilar para la estabilización interna del Estado, mediante su presencia efectiva en la totalidad del territorio y el combate a los desafíos emanados de la ocupación o suplantación de los poderes constitucionales por parte de actores y estructuras ilegales/irregulares. Dicha condición está mayormente arraigada en las áreas de colonización reciente, con iniciativas armadas, o en poblados marginales que enfrentan la debilidad o ausencia de las instituciones políticas y administrativas de índole estatal para aplicar justicia, dirimir conflictos o distribuir y redistribuir recursos. Sin embargo, repetidamente se han advertido dificultades que afectan la naturaleza constitucional de las FF. AA. Por ejemplo, el hecho de ejercer control (Presidencia de La República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa de Seguridad Democrática) en el orden público antes de la consolidación de instituciones esenciales, como las de justicia y veeduría; y el papel de defensa del régimen de seguridad vigente, en detrimento de poderes locales no violentos.

En la concepción de Venezuela, las FF. AA. deben “superar” su condición de neutralidad como aparato sistémico para transformarse en un actor político ideológicamente comprometido, de tal forma en que su posición hacia los desafíos internos y externos esté regida por la apropiación de los valores y las metas de la Revolución Bolivariana. Así, su concentración en la seguridad nacional ha tendido a fundirse con los objetivos globales de un programa político en expansión que, crecientemente, ocupa nuevos espacios internos y empieza a asumir como propios los retos que encaran terceros países. Pero la politización de la institución castrense no se restringe a la penetración de un ideario ambiguo de tintes socialistas autoritarios y la adhesión a un cronograma revolucionario. También ha involucrado dos procesos adicionales: la apropiación del cuerpo militar hacia una subordinación directa al líder carismático, como órgano pretoriano al servicio de una promesa de transformación multidimensional, encarnada

en un único conductor; además, una popularización incremental del oficio y la estructura, a partir del reclutamiento de simpatizantes y milicias bolivarianas, aunque no ha logrado cuajar el proyecto de ejército popular dentro de una clase militar históricamente jerarquizada, profesional e incluso oligárquica. Sin embargo, se aprecia un proceso de pretorianización del Estado, en la medida en que las FF. AA. venezolanas han ido asumiendo funciones propias de la seguridad interior (Alda, 2008).

La segunda diferencia es de contenido y tiene que ver con la conceptualización de las amenazas. El gobierno colombiano se ha encargado de introducir una variada gama de problemas a la seguridad, que merecen distintos tipos de análisis y tratamiento dentro de su grado de conexidad con el terrorismo. Esto por considerarlo el primer factor desestabilizador (Alda, 2008), en tanto representa una amenaza para las instituciones y figuras democráticas, amenaza la inversión –nacional y extranjera directa– y la infraestructura económica y energética. En este sentido, la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico se han categorizado, al menos hasta que Petro trajo otro discurso, como “enemigos de la democracia”, por su uso de flujos transnacionales, como el tráfico de insumos, precursores, estupefacientes, armas y explosivos, contrabando, finanzas ilícitas y lavado de activos, además de repartirse con la delincuencia común organizada la responsabilidad en extorsiones, secuestros y homicidios.

En el caso de Venezuela, el concepto de amenaza es mucho más difuso y tiende a no coincidir con los problemas de seguridad más cotidianos e inmediatos de la población, como la escasez de alimentos, la inflación, la inseguridad por criminalidad y el narcotráfico (International Crisis Group, ICG, 2008b). Se tiende a hacer del concepto un referente políticamente dúctil, al asignarlo a las fuentes de distorsión y competencia real o potencial para el proyecto en sus reformas domésticas o arquitectura internacional, en el plano electoral, comunicativo, económico, político e ideológico. De esta manera, aparecen y desaparecen discursivamente “enemigos” como la “oligarquía”, la contrarrevolución, la intervención internacional y, por supuesto, los EE. UU. Es el resultado paradójico de priorizar la legitimación de un proyecto político-militar y de acelerar su profundización en 2008, sin la maduración de las condiciones estatales y societales, cuando para el año 2004 el concepto preponderante en seguridad del “Nuevo Mapa Estratégico” tomaba por núcleo el trabajo en desarrollo humano integral como prioridad, mientras se aseguraba una base sólida para la soberanía y la “emancipación” (Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, 2005).

La persecución a un enemigo nebuloso ha tenido graves consecuencias, como el aumento de la polarización y su traducción en acciones violentas esporádicas, además de controles policiales abusivos y medidas de represión. En varias ocasiones los aparatos de orden público se han enfrentado a la disyuntiva de reducir a los elementos radicales chavistas –en parte armados por el Gobierno–, o permanecer indiferentes ante la necesidad estratégica de contar con una ciudadanía apta para defender la revolución de las amenazas internas y externas (International Crisis Group, ICG, 23 de julio de 2008).

En tercer lugar, aunque la visión doméstica de las doctrinas de seguridad nacional ha estado determinada principalmente por atributos internos, no deja de manifestar eslabones y componentes externos que revisten fuentes no despreciables de antagonismo. Por parte de Colombia, la inclusión estratégica del concepto estadounidense de “guerra contra el terrorismo” –con adaptaciones en el marco local– obedece tanto a una necesidad de despojar a los contradictores armados de toda intencionalidad política tras el fracaso del proceso de paz durante el gobierno de Andrés Pastrana con las Farc-EP, como a la necesidad de complementar los recursos del presupuesto nacional destinado al gasto militar con las fuentes de cooperación internacional, especialmente de EE. UU. (International Crisis Group, ICG, 23 de julio de 2008).

En su propio quehacer, Venezuela introdujo en sus lineamientos para un “Nuevo Pensamiento Militar”, un enfoque de emancipación con respecto a la dependencia externa financiera y política, particularmente condicionada por los EE. UU., así como una interpretación del actual contexto de poder internacional mediante el concepto de “guerra asimétrica”. Desde esta perspectiva, se asume que tanto el Estado como la sociedad son responsables de la defensa de la nación, según lo dispone la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. En consecuencia, la ciudadanía también hace parte de la estrategia de defensa, en caso de producirse una confrontación bélica en contra del enemigo nacional representado en los Estados Unidos, el cual, desde Chávez, constituyó una amenaza constante para la revolución bolivariana, debido a sus intenciones veladas de invadir a Venezuela (Alda, 2008).

Aunadamente a la materialización de los principios de emancipación y asimetría, la doctrina venezolana agregó un realismo pragmático en el tipo de vínculos que ha venido dando a luz con potencias económico-militares con capacidad de contestación política a EE. UU., como Rusia y China, particularmente por su membresía en el Consejo de Seguridad de la ONU. Al ubicar al Gobierno Bolivariano bajo la cobertura de dos poderosos sistemas de gobierno con voz propia y veto, a pesar de ser frecuentemente cuestionados

por Washington por sus tendencias antidemocráticas, Venezuela se asegura de aprovisionamiento en armamento y equipo para continuar fortaleciendo la capacidad militar del proyecto, especialmente porque tiene la necesidad de sustituir proveedores ante la negativa creciente de Occidente, fomentada desde la presión de los EE. UU.; creando, a mediano plazo, un desbalance estratégico militar en detrimento de Colombia, que maneja conceptos de seguridad y defensa que le son contrarios. Una distancia que ni el concepto de Paz Total o el de Seguridad Humana de Petro logró acortar.

► **De Uribe a Petro: de la amenaza de enfrentamiento con Venezuela a la reconciliación “total”**

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 autoritarismo militares) y el desbordamiento de actores y factores relacionados con el conflicto armado interno colombiano hacia el país vecino (desplazados, grupos armados ilegales y narcotráfico), son elementos que desde hace mucho tiempo enrarecen la relaciones de vecindad.

Sin embargo, los elementos que generan distanciamiento se han profundizado en los gobiernos de Álvaro Uribe e Iván Duque, pasando por una fracción en el 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. Lo que además ha terminado reflejándose en diferencias sustanciales de política exterior en materia de aliados principales, concepción de la integración y las 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; más inquietante aún es el hecho de que se ha profundizado la regresión democrática, pasando de un modelo populista, de democracia 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 de partido encabezada por el partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Las mutaciones constitucionales progresivas, selladas por la Asamblea Nacional constituyente y la total exclusión de los partidos de oposición, han conducido a la absoluta cooptación del poder 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 enfrentarse militarmente producto de los efectos de la incursión ilegal de Fuerzas Militares de Colombia en territorio ecuatoriano (Operación Fénix) en 2008, con el pleno consentimiento de Juan Manuel Santos como ministro de Defensa. Las relaciones se deterioraron 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 Venezuela y Ecuador por impugnar la cooperación colombo-estadounidense contra el narcotráfico y las guerrillas en la OEA, Unasur y la Alba en la otra, decidiendo utilizar su política exterior para presionar al gobierno en los escenarios regionales por una negociación de paz, jugando con la idea de darle estatus de beligerancia a las Farc-EP.

Durante el doble gobierno de Uribe, destacó el unilateralismo detrás de las acciones exteriores preventivas y reactivas de la Seguridad Democrática, la falta de socialización y transparencia sobre los términos y alcances de su "Acuerdo Complementario" para la ampliación del uso de bases colombianas por parte de personal estadounidense, declarado inconstitucional por involucrar nuevos compromisos y con delimitación ambigua, el intento de instrumentalizar la Organización de Estados Americanos (OEA) para adelantar una

cruzada contra los gobiernos de Venezuela y Ecuador, y el persistente tono de escepticismo y sospecha frente al propósito político-ideológico detrás de la constitución de la Unasur. Después de muchos impasses bilaterales, finalmente, en 2010, Chávez anunció el rompimiento total de relaciones con Colombia por las denuncias de la delegación de Uribe ante la OEA, señalando la existencia de campamentos de las Farc-EP y el ELN en territorio venezolano, aunque se mantuvieron los canales consulares. Venezuela militarizó la frontera considerando que las FF.MM. colombianas también se atreverían a incursionar contra su soberanía y sus autoridades rechazaron el señalamiento de la Fiscalía de Colombia, que consideraba la posibilidad de interponer una denuncia ante la Corte Penal Internacional contra funcionarios del PSUV que presuntamente cooperaron en más de 60 ataques guerrilleros del lado colombiano (Valery y Salazar, julio de 2010). El comercio ya se había resentido mucho ese año por la decisión de Venezuela de buscar sustitutos para los productos colombianos y el desestimulo para los exportadores de su control de precios.

Cuando llegó Juan Manuel Santos en agosto de 2010, se vislumbró inicialmente una fuerte continuidad en los objetivos básicos de gobierno, con algunos cambios de composición y de conducción ejecutiva. Las anteriormente conocidas como Política de Seguridad Democrática (PSD) o “Fase I” y la Política de Consolidación de la Seguridad (PCSD) o “Fase II” (legados de los períodos 1 y 2 de Uribe, respectivamente) se integraron en una versión ligeramente refinada como Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP). Los objetivos de la nueva política fueron: 1) llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos; 2) desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación; 3) crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana; 4) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable; 5) contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes y 6) fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional (Ministerio de Defensa, 2011).

Para cumplir con estos propósitos, el gobierno Santos erigió seis “pilares” a saber: a) la mejora sustancial de la inteligencia; b) el fortalecimiento del mando y control; c) el aumento de la coordinación e integración de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; d) la protección estratégica de la población; e) la aplicación estratégica de la fuerza; y finalmente, f) el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Ministerio de Defensa, 2011).

Una ventaja fue que la diplomacia de la seguridad y de la defensa trató de manejarse a partir del trabajo exterior propio de esa cartera (Ministerio de Defensa) y no como eje de las giras presidenciales o de la canciller, dado el gran desgaste diplomático y los pírricos frutos que trajo la priorización de la PSD y la securitización de la política exterior. Al principio se auguraba una cierta radicalización ideológica de las relaciones con Venezuela, teniendo en cuenta el desempeño de Santos al frente del Ministerio de Defensa y sus frecuentes roces personales con Hugo Chávez por causa de la libertad de movimiento que gozaban las Farc-EP y los indicios de involucramiento entre funcionarios de esos gobiernos y miembros del grupo insurgente, comunicaciones que fueron filtradas de los discos duros incautados a alias “Raúl Reyes”. Pero de forma sorprendente, Santos logró darle un giro de 180° a su entendimiento con Venezuela y Ecuador en pocos meses, construyendo un nuevo discurso sobre cooperación y desarrollo fronterizo. Santos invocó en sus visitas a la frontera colombo-venezolana una imagen de confianza basada en su interés histórico y personal por la integración económica binacional, bajo la idea liberal de que el aumento de la interdependencia económica menguaría las hipótesis de conflicto entre ambos países.

Adicionalmente, Santos procuró mantener una sana independencia frente a las posturas políticas del expresidente Uribe, lo que en la práctica significó un desplazamiento ideológico hacia el centro, tanto en lo político como en lo económico. Algunos de sus efectos fueron la recuperación de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, aunque no del comercio bilateral por causa de las variables macroeconómicas e instituciones de Venezuela, un alto número de giras internacionales de Presidencia y Cancillería, la visibilidad del país en plataformas multilaterales como el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, la dirección político-técnica de la Secretaría General de la Unasur, la Presidencia temporal de la Comunidad Andina de Naciones y la iniciativa de su proceso de “reingeniería”, así como la participación activa en el “relanzamiento” de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), de la mano con Brasil.

Santos intentó utilizar las ofertas de comercio e inversión binacional y, posteriormente, la inclusión de Venezuela en los procesos de paz en Colombia (Farc-EP, ELN) como estímulos positivos para lograr la reconciliación de ambos países. Al posesionarse, Santos calificó a Chávez como su nuevo mejor amigo y empezó contactos intensivos para relanzar las relaciones. En medio de la euforia política, en 2011 ambos gobiernos anunciaron la firma

de 16 acuerdos de cooperación en diversas materias, incluyendo comercio, pago de exportaciones a empresarios colombianos, creación de empresas de salud, agricultura, ganadería, turismo, desarrollo fronterizo, suministro de combustibles y hasta lucha antinarcóticos, un tema especialmente espinoso, gestos que fueron respondidos positivamente con la reanudación de la venta de gasolina barata de Venezuela en algunas ciudades cercanas en Colombia y la donación de un puente para el municipio de Tibú (*El Espectador*, 9 de abril de 2011). En materia de seguridad, llegó incluso a anunciarse la creación de un programa binacional para combatir a los grupos narcotraficantes a ambos lados de la frontera, compartir información de inteligencia, fortalecer la cooperación judicial y las operaciones conjuntas, aunque se evitó referirse a ofensivas contrainsurgentes y a los presuntos 1.500 hombres de las Farc-EP identificados en territorio venezolano (*Infobae*, 4 de abril de 2011).

Como Venezuela ya no era un país miembro de la CAN, Santos propuso más tarde la firma de un acuerdo comercial de alcance parcial, procurando recuperar el mercado que durante varios años había representado el mayor comprador de bienes de valor agregado de Colombia. También le ofreció un acuerdo para la creación de una empresa mixta para construir un oleoducto que iría desde la Faja petrolera venezolana del Orinoco hasta el puerto colombiano de Tumaco, en la costa Pacífica, además de firmar actas de compromiso para la extensión del gasoducto “Antonio Ricaurte”, el estudio de campos maduros entre PDVSA y Ecopetrol, un acta en materia pecuaria y un Memorandum de Entendimiento entre los Ministerios de Cultura de ambos países (Ministerio de Relaciones Exteriores, 3 de mayo de 2013). En 2012, Santos y el entonces canciller Maduro firmaron los seis anexos al Acuerdo de Alcance Parcial de naturaleza comercial y sostuvieron varias reuniones para examinar el avance de la agenda bilateral y la seguridad fronteriza. Asimismo, habiendo reconocido la existencia del conflicto armado en 2012, y empezado contactos secretos con las Farc-EP (dos decisiones repudiadas por Uribe), Santos optó por utilizar los buenos oficios de Venezuela como país acompañante para motivar al Secretariado de las Farc-EP a comprometerse seriamente con una negociación (2012-2016), evitando un nuevo fracaso tipo “Caguán” (Andrés Pastrana), pero sin dejarle excesivo margen de maniobra a Chávez, como lo hiciera Uribe con los contactos humanitarios en 2007 (*BBC*, 23 de septiembre de 2012). Además del debilitamiento de las Farc-EP con golpes directos, Santos sabía que Venezuela debía estar en la ecuación para garantizar el compromiso de esa estructura con la desmovilización y el desarme, aunque no calculó el efecto negativo del poder corruptor del narcotráfico sobre las disidencias que

pronto emergieron con fracciones, apartándose antes, durante y después del Acuerdo que se firmó en 2016.

Con el fallecimiento de Chávez tras batallar por más de un año con el cáncer, Maduro fue elegido en 2013 como nuevo presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en medio de un proceso electoral en el que no hubo plenas garantías para el candidato opositor, Henrique Capriles, ni un proceso de auditoría sistemática de los resultados (Zegarra, 24 de junio de 2024). En ese momento se expusieron las relaciones como de “coexistencia pacífica de dos modelos y sistemas distintos” y se anunció que serían tan buenas como las que hubo con Chávez, pero difícilmente se pudo disimular la tensión creada por funcionarios venezolanos que acusaban al gobierno colombiano de injerencia indebida y apoyo a Capriles para “conspirar contra Venezuela” (Zamorano, 23 de julio de 2013). En ese año, se revisaron los avances logrados en el marco de las comisiones temáticas de comercio, infraestructura, seguridad y energía, pero ya había un estancamiento fáctico de las relaciones.

En ese mismo año, Colombia y Venezuela renovaron el acuerdo de exportación de energía para beneficiar al país bolivariano, a través de los enlaces internacionales Corozo-San Mateo, ubicado en Norte de Santander, y Cuestecitas-Cuatricentenario, ubicado en La Guajira (Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, 26 de febrero de 2013). En 2014 Santos le ofreció un acuerdo de transporte de carga internacional a Venezuela para simplificar el trámite de ingreso de mercancías y pasajeros entre ambos países, implementando la figura de Transportista Autorizado (Brigard Urrutia, 17 de febrero de 2013). Pese a todo, las relaciones volvieron a erosionarse hacia el segundo mandato de Santos, si bien las diferencias políticas y que se hacían más amplias fueron algo disimuladas por la diplomacia de la paz para legitimar internacionalmente el proceso con las Farc-EP.

El siguiente año (2015), Santos ya expresaba su preocupación democrática por el rumbo que estaban tomando las reformas institucionales venezolanas, lo que le valió agrias réplicas de su homólogo y subalternos. En ese año, Maduro cerró la frontera común con Colombia, mientras Bogotá denunciaba una violación del espacio aéreo por parte de Venezuela, y la crisis se profundizó con la expulsión de cientos de colombianos desde territorio vecino (Velásquez, 3 de agosto de 2018). Al ver la negativa de Venezuela, Santos optó por llevar la denuncia de Colombia a la OEA, donde se tenía que obtener al menos 18 votos a favor de los 34 países miembros para que procediera una resolución, logrando 17 votos a favor, 5 en contra y 11 abstenciones, siendo derrotado por un conflicto comercial con Panamá, que se atravesó en

el camino, pero sobre todo por la influencia de la política exterior petrolera de Venezuela (y la Alba) en los países del Caribe (Pereda, 1.º de septiembre de 2015).

El gobierno de Santos trató la crisis por la vía diplomática con el apoyo de los gobiernos de Uruguay y Ecuador, logrando el restablecimiento del paso peatonal, el retorno de los embajadores de ambas partes que habían sido llamados a consultas y el compromiso de Maduro para normalizar la frontera, quien alegaba la incursión de paramilitares colombianos en su territorio para justificar los estados de excepción y expulsiones (*CNN*, 21 de septiembre de 2015). Sin embargo, Santos insistió que la revolución bolivariana se estaba autodestruyendo económica y políticamente, buscando culpables externos como Colombia, una declaración casi profética porque posteriormente las relaciones cordiales se hicieron imposibles de sostener ante las amenazas de varios de los funcionarios venezolanos contra EE. UU. y Colombia en medio de la regresión democrática y el repudio regional a los abusos de poder del gobierno bolivariano. Ese mismo año, Santos rechazó frontalmente el cierre injustificado de la Asamblea Nacional (AN), en que la oposición había logrado desde 2015 y por primera vez unificarse para conquistar a 2/3 del órgano legislativo, pero el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) y el Ejecutivo desconocieron los resultados y los acusaron de desacato, optando por remplazar arbitrariamente a la AN por la TSJ y luego por una asamblea constituyente paralela e ilegítima (Huston-Crespo, 30 de marzo de 2017). En 2017, Santos declaró que en Venezuela el oficialismo jugaba sucio e instó a los venezolanos a votar masivamente por el cambio en los comicios regionales, mientras los EE. UU. cuestionaron la legitimidad y las operaciones del Consejo Nacional Electoral en contra de las figuras de oposición (*France24*, 13 de octubre de 2017).

A partir de entonces, Santos cambiaría su estrategia diplomática, optando por participar de una cruzada y coalición democrática vía el Grupo de Lima, creado en 2017 para impugnar y aislar regionalmente al gobierno ilegítimo. Fue integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Santa Lucía y Perú, y avalado también por Barbados, EE. UU., Granada, y Jamaica. Posteriormente también fue incorporada Venezuela como miembro, aceptando a Juan Guaidó como presidente interino.

Este grupo fue considerado como el de la posición más férrea frente al gobierno de Maduro, y estuvo bastante alineado con la postura de EE. UU., que asistía también a sus reuniones. Entre sus acuerdos estaban “el no

reconocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, el respaldo a la Asamblea Nacional, la condena a la violación de derechos humanos, el llamado a detener la venta de armas y el apoyo a las sanciones de esquemas como Mercosur” (Angelo e Illera, 2019).

A su vez, el Grupo de Lima llevó la discusión de la crisis a escenarios multilaterales como la OEA y la Organización de Naciones Unidas (ONU), al tiempo que promovió medidas más fuertes como estrategias para impedir el lavado de activos, el financiamiento de corrupción y terrorismo y el otorgamiento de préstamos de organismos financieros regionales e internacionales al gobierno venezolano (Angelo e Illera, 2019).

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. Junto a otros mandatarios democráticos, decidió cesar su participación en la Unasur a inicios de 2018 al ser incapaz Suramérica de encontrar un consenso para obligar a Venezuela a restaurar el orden democrático y electoral. Igualmente, sus preocupaciones y la de las Fuerzas Militares colombianas fueron en aumento a medida que se iba conociendo la profundización de los vínculos entre funcionarios del gobierno y personal de las FANB y la Guardia Nacional con respecto al ELN, las disidencias de las Farc-EP 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 el marco de la Asamblea General de la OEA, Santos respaldó la búsqueda de algunas sanciones políticas y morales, como la Resolución AG/RES.2929 de 2018, por medio de la cual la Asamblea General determinó que el proceso electoral celebrado en Venezuela el 20 de mayo de 2018 careció de legitimidad por no haber contado con los todos los actores políticos de Venezuela y por no haber generado las garantías necesarias para un proceso libre, justo, transparente y democrático (AG OEA, 5 de junio de 2018). Santos reveló que estuvo tentado a romper totalmente las relaciones con el gobierno de Venezuela desde la redacción autoritaria de su nueva constitución en 2017, pero no lo hizo finalmente considerando que los beneficios eran pocos comparados con los perjuicios para muchos ciudadanos a ambos lados de la frontera. No se dejó provocar ni siquiera cuando, a pocos días de dejar el poder, Maduro lo acusó de un atentado fallido en contra de su vida, cuando dos drones explotaron mientras daba un discurso público en Caracas (*Portafolio*, 5 de agosto de 2018). En otras palabras, el camino para un mayor deterioro de las relaciones

bilaterales ya estaba trazado antes del arribo de Iván Duque, con quien la política exterior hacia Venezuela se hizo más dogmática e inflexible porque el uribismo (Centro Democrático) estimaba que la diplomacia de Santos había sido demasiado blanda y condescendiente con Caracas. Después del realineamiento con EE. UU. (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 4 objetivos 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 para coordinar la ayuda multilateral para los migrantes del país vecino (Ministerio de Relaciones Exteriores, 13 de agosto de 2018 y 4 de marzo de 2020).

Como aspirante a líder regional, Duque intentó liderar en la OEA la renovación del sistema interamericano y la consolidación de la Carta Interamericana (DNP 2019), la sustitución de Unasur con PROSUR, fortalecer lazos con Centroamérica y el Caribe y consolidar y ampliar la Alianza del Pacífico para socios del Asia del este (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.). Al mismo tiempo, mediante el alineamiento geopolítico e ideológico con EE. UU. (Donald Trump), Duque quiso mostrarse como colaborador regional en la ofensiva hemisférica contra las drogas ilegales, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad regional. Ambas aspiraciones de rol estuvieron atravesadas por la asunción de posturas ideológicas inflexibles, que responden bien al rol de defensor de doctrina. Duque lanzó a Colombia a tratar de proteger la democracia electoral y el libre mercado en todos los foros regionales. Reinterpretó la diplomacia y el multilateralismo en términos de una construcción ideológica con los similares y una exclusión de los países con regímenes políticos distintos, colisionando de frente con los gobiernos de Nicaragua, Cuba, Venezuela y Bolivia. Incluso, se proyectó como líder de la sanción de conductas no democráticas, de la “denuncia internacional del populismo” y de todo lo que se opusiera a la iniciativa privada (*El Nuevo Siglo*, 26 de junio de 2019). La postura frente al gobierno de Maduro en Venezuela y la injerencia directa de Colombia en sus asuntos internos, al apoyar al presidente paralelo y diputado de oposición Juan Guaidó y a los parlamentarios en el exilio, generó un clima de confrontación bilateral que incluyó amenazas de guerra por parte de algunos miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela.

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 a la región como China. Como 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 de personal militar de Rusia para disuadir a EE. UU. y a Colombia de un eventual operativo o intervención en contra de Maduro, a Colombia le tocó recurrir a algunas donaciones y a 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) (*CNN*, 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-EP.

El gobierno enfiló una gran cantidad de herramientas en contra de la legitimación regional al gobierno de Nicolás Maduro: continuar, pero 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 en el exilio a los representantes de Guaidó y de la Asamblea Nacional. También 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.

Igualmente pudieron 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.

Colombia impulsó la Resolución 1117/19 del 10 de enero de 2019, rechazando la legitimidad del régimen de Nicolás Maduro a partir del mismo día

de la promulgación. Además, Duque respaldó el reconocimiento de la autoridad constitucional de la Asamblea Nacional de Venezuela como órgano legítimamente constituido. Así mismo, Colombia apoyó la Resolución 1124/19 del Consejo Permanente de la OEA que resolvió aceptar el nombramiento del representante de Venezuela², designado por la Asamblea Nacional, hasta que se celebraran nuevas elecciones. En esa misma línea, se respaldó la Resolución CP/RES.1123 del 27 de marzo de 2019, que calificó la grave situación de emergencia humanitaria del Estado venezolano como una de las mayores crisis en el marco del éxodo migratorio en América Latina, señalando que su solución o tratamiento requería acciones solidarias y de cooperación tanto de la región como de la comunidad internacional en general. Esto fue interpretado por Duque como una oportunidad para legitimar su intervencionismo prodemocrático y por las figuras del chavismo como la puerta a un golpe de Estado con apoyo externo, en el que EE. UU. usarían a Colombia como cabeza de playa.

El esfuerzo infructuoso de Duque de obligar a Venezuela a recibir un convoy de ayuda humanitaria a principios de ese año, para su transporte transfronterizo por parte de la oposición a Maduro, condujo a la quema y pérdida de los cargamentos (Cassey, Koettl y Acosta, 10 de marzo de 2019), reforzó la paranoia del venezolano, indujo a un mayor blindaje de la frontera por parte de Venezuela y propició una mayor represión interna contra las protestas ciudadanas. Además, terminó conduciendo a la decisión reaccionaria del venezolano de romper integralmente las relaciones con Colombia desde febrero de 2019 (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.). En abril de ese año, Duque, el Grupo de Lima y EE. UU. apoyaron políticamente el intento fallido de golpe de Estado contra Maduro, liderado por los opositores Leopoldo López y Juan Guaidó, que pretendía empezar como un levantamiento pacífico (Operación Libertad) pero buscaba sumar a los militares disidentes. La falta de un apoyo militar externo e interno real, el control férreo de los generales chavistas sobre las tropas y la escasa credibilidad popular del levantamiento produjeron algunas escaramuzas y protestas rápidamente reprimidas, pero no lograron su cometido (Zamorano, 3 de mayo de 2019).

Para finales de septiembre de 2019, la coyuntura dio un giro radical cuando EE. UU. y los países del Grupo de Lima optaron por sumarse a la estrategia de Juan Guaidó para reincorporar a Venezuela al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, del cual Venezuela y los países de la Alba habían anunciado su retiro en 2012. Si bien se trata de un instrumento

² El 5 de enero de 2019 la Asamblea Nacional de Venezuela designó a Juan Guaidó como representante permanente de la Asamblea Nacional y en general de Venezuela.

originalmente diseñado en el contexto de la Guerra Fría, para repeler de manera colectiva cualquier posible amenaza externa a la seguridad y estabilidad del hemisferio y sus países –pensando entonces en la injerencia de la Unión Soviética–, ha sido invocado una veintena de ocasiones, sin que se llegase a implementar jamás y para todo tipo de situaciones de crisis. Su inoperancia, el colapso de la URSS y el advenimiento de agendas muy heterogéneas de seguridad, muchas de ellas no coincidentes con las amenazas priorizadas por la Casa Blanca –lo que propició el retiro de México en 2002–, hicieron virtualmente obsoleto dicho instrumento.

En 2019, el TIAR tenía apenas 19 adherentes de 34 países miembros. Solo 12 de ellos estuvieron de acuerdo con su aplicación. El 23 de septiembre de ese año se aprobó una resolución que autorizó localizar y congelar en todas las Américas los bienes de funcionarios de Venezuela, presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos y de participar del narcotráfico y de actos de corrupción. Perú apoyó en medio de dudas, Trinidad y Tobago se abstuvieron y Uruguay decidió denunciar el tratado. Ecuador, Nicaragua, México y Bolivia se habían retirado del instrumento en años anteriores. Oficialmente, se descartó la posibilidad de una cooperación militar en contra del régimen del PSUV y/o su principal aliado militar, Rusia. Empero, se dejó abierta la puerta, por influencia de los EE. UU., de evaluar a futuro la formulación de medidas más extremas. Duque lo asumió como un éxito propio.

Pero muchas decisiones del mandatario colombiano contra el PSUV también enfrentaron grandes fracasos. Por una parte, a Duque y sus aliados les resultó imposible lograr que le 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.

Así mismo, 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 no solamente agravó el problema migratorio hacia Colombia y la situación de los connacionales en el vecino país, también terminó estimulando el tráfico de personas y bienes a través de las trochas no controladas.

Además, una de las consecuencias directas de las interferencias de Colombia fue la presunta infiltración, por parte de ciudadanos venezolanos afines al

PSUV, y presumiblemente también de dineros de Rusia, en las protestas surgidas en el marco del Paro Nacional contra Duque (también en el estallido chileno), y presumiblemente también, de la competencia electoral por la Presidencia (Torres, 17 de febrero de 2020; Carvajal, 18 de enero de 2021). Es altamente probable que las operaciones especiales de espionaje, interferencia política y desestabilización contra Colombia por parte de algunos venezolanos afines al PSUV, apoyados por rusos y cubanos, se hayan intensificado con posterioridad al fracaso de la Operación Gedeón, en mayo de 2020. En esa operación, unos 60 venezolanos exiliados y antiguos miembros de las fuerzas especiales del Ejército de EE. UU. intentaron lanzar un ataque anfibio desde la frontera con Colombia, liderados por Jordan Goudreau, quien fundó la empresa de seguridad privada Silvercorp USA. Buscaban capturar a Maduro y otras figuras de la dictadura y extraditarlas a EE. UU., donde el gobierno de Donald Trump había anunciado una recompensa de 15 millones de dólares por presuntos nexos con el narcoterrorismo. La mayor parte de estos mercenarios fueron capturados y ocho, asesinados, algunos de los que sobrevivieron señalaron la falta de recursos, la alta improvisación y los problemas logísticos, evidenciando la ausencia de una participación directa de EE. UU. (Pressly, 13 de agosto de 2020). No obstante, la percepción hiperbolizada hizo su efecto contra una presunta invasión colombo-estadounidense, propiciando una mayor colaboración en defensa entre Venezuela, Rusia e Irán en la frontera con Colombia, incluyendo capacitación y transferencia de lanzadores de misiles tierra-aire y drones y la presencia permanente de milicias bolivarianas en las fronteras.

La línea dura 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 electo, el demócrata Joe Biden, desde su posesión en 2021, 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 volverle a comprar crudo, coincidiendo con la premisa de que los EE. UU. no tienen amigos (o enemigos permanentes) sino intereses. Esto también debilitó al Grupo de Lima. Maduro leyó de forma oportunista el nuevo contexto hemisférico e intentó para finales de ese año proponer a Colombia la normalización de las relaciones, pero Duque lo resistió insistiendo en que no legitimaría una dictadura (*BBC*, 29 de agosto 2022).

Por otro lado, en 2022, en la campaña de las atípicas elecciones presidenciales, en las cuales fueron estrepitosamente derrotados todos los partidos

políticos tradicionales, Gustavo Petro y el movimiento heterogéneo de izquierdas del Pacto Histórico anunciaron su deseo de reestablecer 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. Aunque Duque logró en una última jugada desesperada prohibirle la entrada a Colombia a Maduro con ocasión de la victoria y ceremonia de posesión de Gustavo Petro, lo que el nuevo presidente aceptó sin mucha controversia (*Semana*, 5 de julio de 2022), no pudo evitar el pleno reconocimiento a ese gobierno por parte de la administración siguiente.

De hecho, un mes después de su triunfo, se supo que en la campaña hubo contactos secretos con Maduro por medio de un intermediario desconocido (Quesada, 4 de septiembre de 2022), algo lógico porque la cercanía pública con el PSUV le habría restado votos. Por el contrario, le ayudó la percepción de tomar distancia relativa frente a Maduro, lo que generó que el mandatario venezolano tildara al candidato colombiano y también 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 la 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.

De fondo, inquietaron no solamente esas conexiones ideológicas con Venezuela de algunos de sus alfiles, tanto en gobierno como en Congreso, sino igualmente las posibles monedas de cambio o transacción con el PSUV, no solamente para reestablecer las relaciones a todo nivel, sino además para 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 primera ministra 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 y petróleo a Venezuela, una opción respaldada igualmente por el embajador designado a Caracas, Armando Benedetti (*Infobae*, 20 de septiembre de 2022a). Sin embargo, los problemas técnicos y la presión en contra de Venezuela durante el cierre del gobierno Biden y del inicio del segundo gobierno de Trump, con sus decisiones para sancionar las transacciones de cualquier país o empresa con PDVSA, hicieron

que a la fecha de redacción de este documento esta opción no fuese puesta en marcha, aun cuando desde 2024 se habló de reactivar el gasoducto binacional Antonio Ricaurte, que estaba fuera de servicio desde 2015 (Pinto, 26 de marzo de 2025).

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 en plena crisis del sector de fertilizantes, causada por la guerra ruso-ucraniana, dicha compañía llegó a concentrar el 37% del mercado en Colombia. Este segmento es extremadamente sensible para el país, no solo por lo que representa para 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 allí mismo, logrando que al país no se le cobrara el transporte y entregando la tonelada de urea a 600 dólares, en vez de al 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 los venezolanos (Salazar, 3 de octubre de 2022). El control de la empresa pasó a Maduro desde 2022, pero la polémica se reavivó en 2024, cuando señalaron al gobierno de Petro de facilitar transferencias de fondos por 30 millones de dólares de la empresa Monómeros, ubicada en Colombia, al régimen de Nicolás Maduro y a la sancionada Petroquímicas de Venezuela (Pequiven), a través de una firma ubicada en Hong Kong (Cifuentes, 2 de agosto de 2024). A inicios de 2025, escalaba nuevamente una tensión entre Bogotá y Caracas porque Maduro deseaba vender esos activos a privados como Nitrofert, sin concurso del gobierno colombiano, mientras Petro y la Superintendencia de Sociedades se oponían, alegando tanto afectación a la seguridad alimentaria de Colombia como el posible detrimento de la compañía (Alguero, 31 de enero de 2025).

Pese a lo delicado de estas opciones para la seguridad energética y alimentaria del país, fue más poderoso el efecto de la euforia mediática producida por la reapertura de la frontera y los anuncios de potencialidades económicas bilaterales, incluyendo el anuncio de buscar el retorno de Venezuela a la CAN, halado por Colombia, pero que no se había concretado a 2025. Como jefe de Estado, 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 fuera plataforma de la industrialización y solicitó a su Ministerio de

Educación que se agilizaran 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 de Colombia, 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 en 2022, lo que significaría que el comercio tendría un aumento entre 8% y 10% respecto al año 2021, añadiendo que en todo 2023 se esperaba que la cifra aumentase 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 de entonces, 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 sus asuntos internos, resultó notoria la contradicción de la política exterior colombiana como democracia frente a su nuevo socio no-democrático. Por ejemplo, Petro le pidió oficialmente a Maduro que regresara al sistema interamericano de justicia (CIDH), porque desde 2013 Chávez decidió que Venezuela lo abandonara, lo que 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 parecía que era una oportunidad para que Colombia convenciera al PSUV de retomar el camino de la democracia y de que regresara a la mesa de diálogo con la oposición en México, para organizar elecciones presidenciales en 2024, no hubo avance real al final y Biden no quitó definitivamente las sanciones contra el régimen venezolano, algunas de las cuales afectaron las intenciones de reapertura económica entre Bogotá y Caracas. Por ejemplo, como sucedió con la sanción impuesta por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) en Washington, a la restauración de los vuelos de la aerolínea Conviasa, entre ambas capitales, medida que se extendió hasta 2025, pese a que empresas como Satena, Avianca o Wingo siguieron 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, 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 elevó 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 necesarios para constituir dos tercios de los 34 países miembros, además de que EE. UU. votó en contra (*El Tiempo*, 6 de octubre de 2022), lo que dejó entrever que Biden no quiso legitimar una dictadura, aunque aceptase 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 (Human Rights Watch (HRW), 7 de octubre de 2022). Esto no solamente envió un mensaje confuso –pues la viceministra de Asuntos Multilaterales, Laura Gil, había garantizado el compromiso internacional de Colombia con los derechos humanos– (León, 18 de septiembre de 2022), sino que puso a la administración de Petro en tensión con las ONG y activistas por este doble rasero entre el discurso de la paz interna (enfaticando la seguridad humana y los derechos humanos) y estas posturas evasivas de política exterior.

Aunque la política exterior de Duque se pasó de dogmatismo prodemocrático e intervencionismo, la de Petro ha exhibido 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 lo distancian de las posturas de derechos humanos no solamente de EE. UU., sino además del Reino Unido, Alemania y otros Estados de la UE que aún no reconocen el

gobierno de Maduro y exigen elecciones presidenciales urgentemente. Algo similar sucede con Nicaragua, donde 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 entonces 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). No tiene sentido mantener un parámetro frente a Managua y otro frente a Caracas.

Pese a 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 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 materia de 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 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 MiPy-mes e integración complementaria (Casas, 16 de diciembre de 2022). Allí mismo, anunciaron varios proyectos bilaterales para integrar a los dos países: la expansión de la producción de palma aceitera en la frontera binacional, 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.

Posteriormente, a inicios de 2023, Petro visitó al presidente Maduro, luego anunció 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, creando 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; el ajuste al Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial de 2012 y el Acuerdo Marco de Complementación Económica; la apertura de puentes fronterizos y de todos los pasos limítrofes; 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 un sinnúmero de proyectos en energía, conectividad y otros sectores (*Infobae*, 8 de enero de 2023). En el transcurso de 2023, ambos países lograron suscribir cinco acuerdos: la creación de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Venezuela; la Declaración sobre cooperación en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en territorio fronterizo colombo-venezolano, un acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial N° 28; otro acuerdo sobre transporte internacional de carga y pasajeros por carretera y, por último, uno para prestación de los servicios de tránsito aéreo, búsqueda y salvamento (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.).

En 2024, aunque se dieron otros hitos positivos para las relaciones bilaterales, el gobierno Petro no pudo escapar del fracaso de los esfuerzos de

mediación de Colombia y otros gobiernos progresistas para eliminar las sanciones a Venezuela, a cambio de la realización de elecciones libres y transparentes, exigencia primordial de la administración Biden. A inicios de ese año, el siguiente canciller de Petro, Gilberto Murillo, anunciaba que Colombia había creado cinco consulados en Venezuela, esperando crear ocho más en 2025 y poder llegar a 15 consulados. También destacó avances en transporte, movilidad, asuntos migratorios, cultura, seguridad y cooperación técnica y la suscripción de un memorando de entendimiento entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (Inces) (Ministerio de Relaciones Exteriores, 8 de abril de 2024). Sin embargo, este clima de activismo bilateral fue drásticamente enrarecido por las múltiples denuncias domésticas e internacionales concernientes al fraude electoral de agosto de ese año, que favoreció la reelección de Maduro. Contradiciendo las cifras inconsistentes del Consejo Nacional Electoral (CNE), la oposición y los diversos monitores independientes analizaron las actas recaudadas por el equipo de Edmundo González, quien realmente salió vencedor con un 67% de los votos (*BBC*, 6 de agosto de 2024).

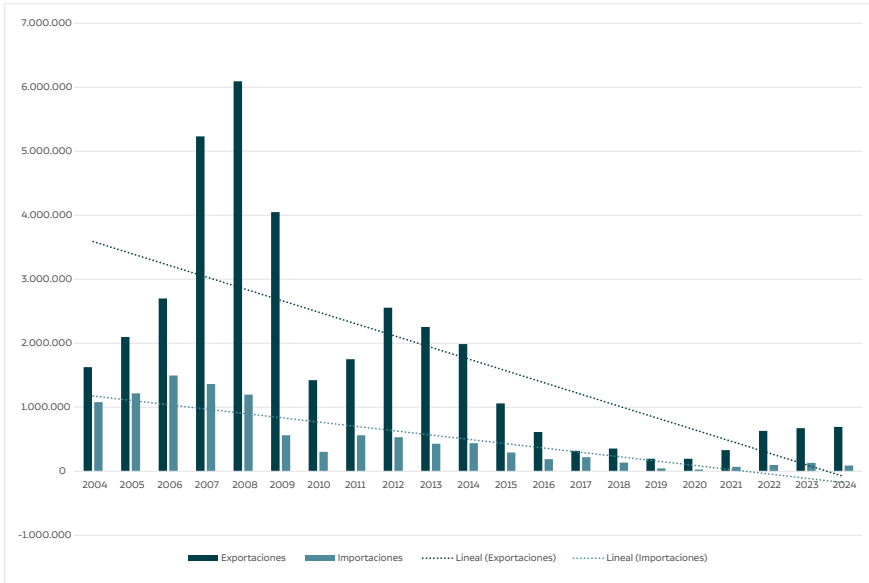
A partir de allí, se redujo mucho la comodidad y el margen de maniobra de la política exterior de Colombia hacia Venezuela, ya que Petro quiso evitar legitimar directamente el fraude, pero también adoptar posiciones de confrontación, como lo hiciera su homólogo progresista en Chile, Gabriel Boric. Tuvo que recurrir a un equilibristo extraño, ya que, ante el fracaso de la triple mediación de México, Brasil y Colombia para evitar otra cruzada y aislamiento internacional contra Venezuela, dado que jamás se hizo la divulgación transparente de los resultados electorales por parte del CNE, no le quedó más remedio que aceptar públicamente que no hubo elecciones libres. Empero, se obstinó en mandar a su embajador Milton Rengifo a la posesión del dictador, y aunque no quiso asistir ni enviar al canciller para evitar la “legitimación”, de facto la avaló, justificándose en que no quería un derramamiento de sangre entre colombianos y venezolanos, que las elecciones no habían sido libres desde el inicio por la continuidad de las sanciones económicas internacionales y que continuaría buscando alguna mediación para apoyar una salida pacífica a la crisis (*DW*, 12 de enero de 2025). Decidió mantener las relaciones e incluso respaldó la II Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración entre ambos países a finales de 2024 para fortalecer la cooperación consular, migratoria, educativa, cultural, eléctrica, energética, fitosanitaria, y discutir las opciones de desarrollo e integración de las zonas de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 28 de noviembre de 2024).

No podía simplemente romper relaciones por razones estratégicas y políticas. Estratégicas: porque el arraigo del ELN en Venezuela y su cercanía con elementos de ese gobierno le obligaban a mantener esa molesta alianza por la “Paz Total”, aunque finalmente no se dio un acuerdo concreto a mediados de 2025. Políticas: porque la reconciliación con Venezuela era su mejor carta de logros internacionales pensando en las elecciones de 2026 para un sucesor del Pacto Histórico, y porque una ruptura provocada por él o Maduro lo harían comparable a la política exterior de Duque, su gran antagonista después de Álvaro Uribe. Esas razones estratégicas variaron un poco en 2025 con el colapso de los diálogos con el ELN por causa de la embestida guerrillera contra las disidencias de las Farc-EP en el Cauca y el Catatumbo, generando una nueva oleada de desplazamiento forzado y homicidios que el presidente rechazó. Como lo hiciera Santos en su momento, apeló a la cooperación de Venezuela para combatir al ELN e incluso lanzó operaciones conjuntas con esas Fuerzas Militares para tratar de recuperar el orden a ambos lados de la frontera, donde la contraparte anunció la realización de la operación Escudo Bolivariano 2025, liderada por el ministro de Defensa de Venezuela, Vladímir Padrino, anunciando la participación de 150.000 efectivos, empleando 159 medios navales, 50 aéreos y 250 terrestres, incluyendo tanquetas con artillería (Agudelo, 31 de enero de 2025).

Pese a la imagen pública, varios informes (por ejemplo Indepaz) expusieron con escepticismo la ausencia de resultados concretos contra el ELN del lado venezolano y cómo esa guerrilla habría convencido al régimen de Maduro de cooperar estratégicamente para ofrecerle una retaguardia militar y un corredor de inteligencia, colaborando conjuntamente a ambos lados de la frontera contra las disidencias de las Farc-EP no afines al PSUV (Frente 33) y vistas por funcionarios de ese país como paramilitares colombianos (*El Espectador*, 26 de marzo de 2025). Petro no solamente jugó con el elevado riesgo de compartir información sensible sobre el ELN con Venezuela, aliado táctico de esa estructura, también comprometió la eficiencia de algunas operaciones con sus trinos y declaraciones, como sucedió con la divulgación prematura de la ubicación de un campamento de esa organización ilegal cerca de la vereda Puerto Barracas en el municipio de Tibú, y al lado del río Catatumbo, en Norte de Santander (Matta, 4 de febrero de 2025). Esto refleja que, más que beneficios, la apertura ingenua a la cooperación en seguridad y defensa con Venezuela termina comprometiendo las operaciones de las FF.MM. de Colombia y la seguridad del país por la naturaleza de su régimen, instituciones y política exterior.

► Relación Colombia-Venezuela en más de dos décadas

Figura 1. Dinámica del comercio bilateral con Venezuela



Fuente: autores con base en ALADI (s. f.).

Los datos anteriores exponen una tendencia fuertemente decreciente a mediano plazo en las exportaciones a Venezuela, aunque hubo una leve recuperación entre 2021 (Duque) y 2022-2024 (Petro). A pesar de las muchas desavenencias con Chávez y la salida de Venezuela de la CAN en 2006, los mejores años para las ventas de Colombia fueron 2007-2009 (Uribe II) y no alcanzaron ese nivel ni siquiera con la normalización de relaciones con Juan Manuel Santos (2010-2013) o la retórica de relanzamiento de relaciones con Petro. Las importaciones han sido en general más débiles, con mejores años en 2006-2008 (Uribe II) y con una tendencia decreciente de pendiente menos pronunciada, pero que no lograron recuperarse ni siquiera con la restauración total de relaciones con Gustavo Petro. Resulta interesante que la variable político-ideológica en Uribe o Santos no parece explicar la tendencia de forma significativa, lo que apuntaría más a variables macroeconómicas de cada país, sobre todo por el deterioro de la economía venezolana. El hecho de que la de Venezuela ya no sea una economía de mercado, siendo fuertemente intervenida por el Estado, y sus múltiples problemas para pagarles a los proveedores internacionales, explican ese techo y le impiden a Colombia desarrollar una

interdependencia sólida con el que fuera uno de sus mejores socios comerciales al ser más complementarios que competidores en varias áreas.

Ahora bien, habría que estimar también los flujos de las economías ilícitas, con los cuales se presume que el PIB de Venezuela podría estarse sosteniendo parcialmente a pesar de las sanciones internacionales, no solo por el apoyo de grandes socios como China, sino además por el incremento de la salida de cocaína y minerales extraídos ilícitamente desde Colombia, junto con el oro venezolano explotado ilegalmente por grupos armados de Colombia en territorios fronterizos con el fin de exportarlo a terceros países. Aproximadamente el 75 % del oro de Venezuela estaría saliendo por contrabando, a través de rutas que las mafias utilizan hacia países vecinos como Colombia, Brasil y Guayana (*La Opinión*, 17 de septiembre de 2022). Aunque sus cifras oficiales son poco confiables, en 2023 las autoridades de Venezuela incautaron 43,7 toneladas de cocaína, un aumento del 34% en comparación con las 32,6 toneladas incautadas en 2022. El 62% de las incautaciones se concentró en el estado de Zulia, que se encuentra al otro lado de la frontera con la región colombiana del Catatumbo, el mayor centro de cultivo de coca de Colombia (Newton y Manjarrés, 20 de marzo de 2024). Las negociaciones poco estructuradas con el ELN, en la Paz Total de Petro, y la ruptura del proceso en 2025, permitirían pronosticar un eventual aumento de estos flujos transnacionales ilícitos.

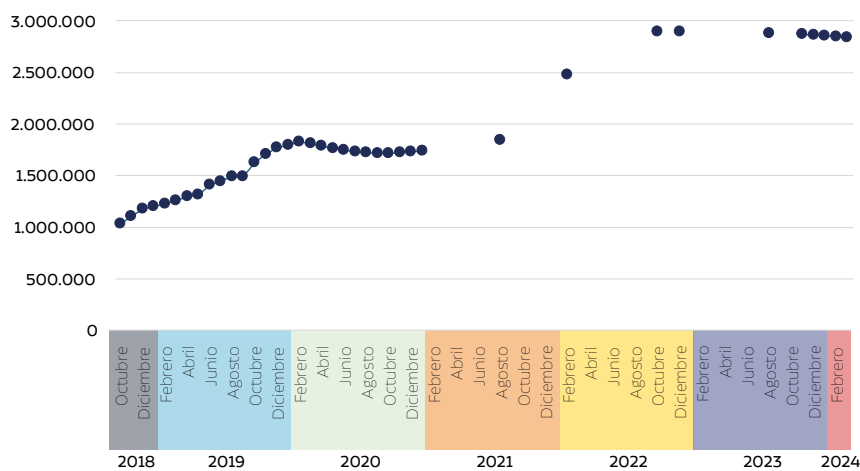
Figura 2. Flujos bilaterales de inversión directa



Fuente: autores con base en Banco de la República (s. f.).

Ahora bien, por el lado de los flujos de inversión, se advierte también una doble tendencia negativa. La inversión extranjera directa (IED) de Venezuela a Colombia ha ido decreciendo progresivamente en medio de fuertes oscilaciones, siendo su mejor lapso 2012-2015 (Santos I y II), lo que parece explicarse parcialmente por el afán de los capitalistas del vecino país de salir a otros destinos ante el colapso de la economía intervenida por el PSUV y la inestabilidad jurídico-política, que se acentúan a partir de la segunda década del siglo. Para el caso de la IED de Colombia en Venezuela, se observan numerosos años de retiro de capital, destacando especialmente 2011 (Santos I), en un contexto en el que la tendencia, desde inicios de siglo, en medio de las reformas de la revolución bolivariana de Chávez, ha sido una aguda desconfianza en invertir en esa economía, patrón que se mantiene, pese a la reconciliación binacional con Petro.

Figura 3. Número de migrantes venezolanos en Colombia

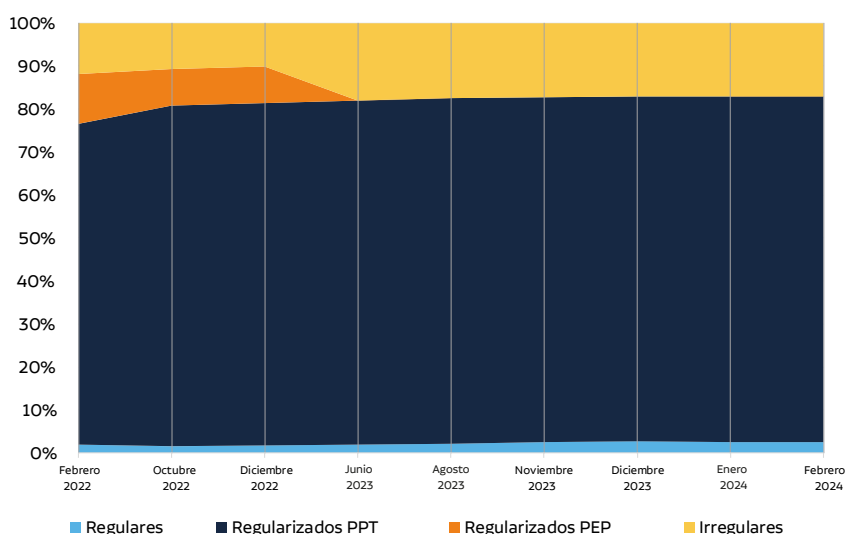


Fuente: Migración Colombia (febrero de 2024, p. 10).

Otro de los ítems críticos de conflicto entre ambos países ha sido la migración desbordada de ciudadanos venezolanos hacia Colombia, que se correlaciona con el deterioro progresivo de la economía y de la situación de derechos humanos por el carácter represivo del régimen político de Venezuela, que se acentúan desde que el gobierno de Nicolás Maduro disolvió la Asamblea Nacional de Venezuela en 2017 y desplegó una persecución sistemática contra la oposición. Es un fenómeno que impactó particularmente al

gobierno de Iván Duque y se agudizó con la pandemia, lo que se ilustra en el crecimiento pronunciado de 2020-2022, pasando de 1.750.000 venezolanos en Colombia a casi tres millones. Durante el gobierno Petro ha decrecido levemente el número, por la salida de estos ciudadanos hacia terceros países (por ejemplo EE. UU.) o su retorno a Venezuela, por programas de repatriación aplicados por el PSUV, como La “Misión Vuelta a la Patria” (2024-2025). En febrero de 2024 se calculaba en Colombia la presencia de unos 2.845.706 venezolanos (Migración Colombia, febrero de 2024).

Figura 4. Proporción de los migrantes venezolanos en Colombia según su situación migratoria.

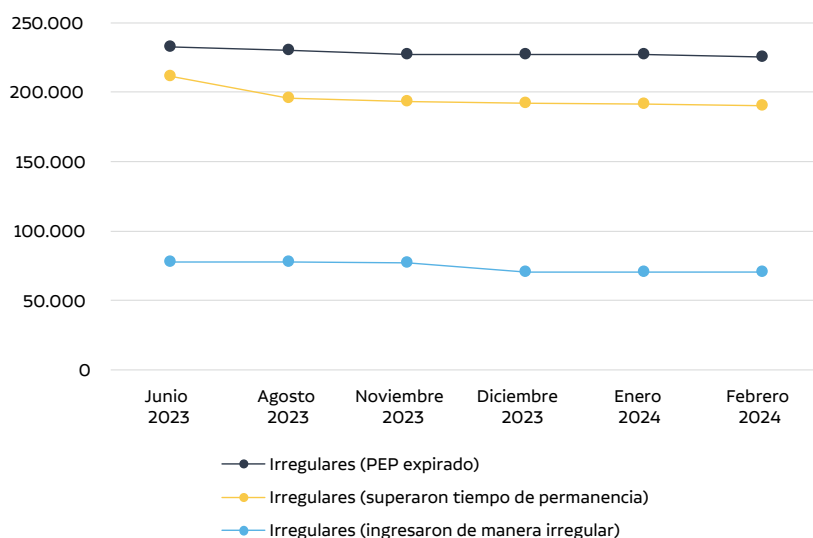


Fuente: Migración Colombia (febrero de 2024, p. 15).

Entre los gobiernos Duque y Petro, más allá de sus diferencias ideológicas, Colombia ha desplegado esfuerzos importantes por regularizar a estos migrantes e incluso ofrecer opciones de residencia y ciudadanía, aunque en medio de altas limitaciones presupuestales y cobertura insuficiente en materia de salud, educación y empleo. Como puede observarse, la proporción de migrantes regulares es muy baja. El porcentaje de receptores del Permiso de Protección Temporal (PPT) que introdujo Duque es alto y se mantuvo estable a dos años del mandato Petro. El PPT y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) son documentos que les permiten permanecer y trabajar en Colombia

de forma legal, pero difieren en su objetivo y alcance. El PPT, que se basa en el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), es un documento de identificación que autoriza a los migrantes a permanecer en Colombia y a ejercer cualquier actividad legal, incluyendo trabajar. El PEP, por otro lado, es un permiso que ya no está en vigencia, pero que permitía a los venezolanos permanecer en el país y trabajar (Universidad de los Andes, s. f.). También puede notarse en este periodo que un 20% de los migrantes permanece en situación irregular, exhibiendo un tope de eficiencia de estos mecanismos.

Figura 5. Número de migrantes venezolanos en condición irregular.



Fuente: Migración Colombia (febrero de 2024, p.16).

En la anterior curva se observa una leve caída en la cantidad de migrantes irregulares de 2023 a 2024, cuando para febrero de ese año se estimaban 486.072 migrantes venezolanos en esa condición, comprendiendo esencialmente personas a las que se les venció el PEP o que superaron el tiempo establecido de permanencia. Eran cifras relativamente positivas, pero que se preveía podrían ser fuertemente alteradas desde 2025 por la política agresiva de deportaciones de Trump, ya que se presumía que los deportados que no aceptase Venezuela o recibidos, pero que no logran reasentarse en ese país, podrían ingresar a Colombia. En síntesis, eran señales que apuntaban a una continuidad de la crisis migratoria en el país, presumiblemente agudizada por

el endurecimiento de las restricciones de Panamá, intentando evitar el paso irregular o ilegal de colombianos, venezolanos y ciudadanos de otras latitudes a través de la frontera en el tapón del Darién, los cuales han intentado seguir hacia Centroamérica para posteriormente ingresar a los EE. UU. Entre 2010 y 2014, las autoridades registraron una media de aproximadamente 2.400 cruces al año hacia Panamá. Luego, en 2015 y 2016 se registraron unas 30.000 llegadas anuales. Tras un descenso temporal, la cifra casi se ha duplicado anualmente desde 2021, alcanzando casi medio millón de personas en total que han cruzado para 2023, destacando la elevada proporción de venezolanos en 2022 y 2023 (Yates y Pappier, 9 de octubre de 2023). Allí ha tenido un papel relevante la estructura armada ilegal colombiana el Clan del Golfo, conduciendo el tráfico ilegal de personas.

Como pudo exponerse en todos estos datos, Colombia y Venezuela tienen retos mayúsculos para reencausar sus relaciones en materia de comercio, inversión y migración, lo que evidencia que romper la cooperación con el régimen del PSUV, como hizo Duque, no es la mejor opción; sin embargo, las ofertas extremadamente abiertas y flexibles de restauración de relaciones, con pocos condicionamientos, como hicieron Santos y Petro, tampoco han logrado estabilizar la coordinación binacional de forma permanente.

Conclusiones

Aunque las relaciones entre Colombia y Venezuela se deterioraron rápidamente con el carácter cerrado de la política de seguridad democrática durante los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y la profundización de la Revolución socialista, de Hugo Chávez (1999-2013), también autoritaria, lo cierto es que con otros gobiernos sucesivos no se han podido restaurar de manera plenamente positiva.

Ya no se trata solamente de los rasgos populistas y autoritarios de Uribe y Chávez, de sus conflictos político-ideológicos, de las actuaciones unilaterales de Colombia en el exterior en aras de su seguridad (Operación Fénix, extradición no consultada de guerrilleros de las Farc-EP y denuncias en la OEA sin el consentimiento del vecino) o de la injerencia de Venezuela en el conflicto y los asuntos internos de Colombia; ambos países se vienen distanciando progresivamente por causa de factores más estructurales, como un diferendo limítrofe sin resolver y que se ha vuelto estratégico en la dimensión de la seguridad energética, la regresión antidemocrática de las instituciones y el

régimen político de Venezuela, las líneas ideológicas que alimentan la política exterior de ambos y sus preferencias geoeconómicas y geopolíticas.

Algunas de las fracturas ideológicas que se vienen acentuando son la concepción que ambos gobiernos tienen frente a los grupos insurgentes colombianos, la percepción que tienen sobre el fenómeno paramilitar en Colombia, la posición acerca de la forma de resolución del conflicto armado colombiano, la concepción que tienen del modelo de integración regional, el valor y la forma de las relaciones con Estados Unidos y los mecanismos privilegiados de cooperación contra el narcotráfico y el terrorismo.

Así mismo, la institucionalización de dos visiones y doctrinas diferentes de seguridad nacional y que han perdurado a pesar de los cambios electorales y los matices de cada mandatario, es un factor explicativo importante. La concepción sobre la naturaleza y el uso de las fuerzas armadas, la conceptualización y priorización de las amenazas y la apertura a fuentes externas de influencia en doctrina de seguridad y defensa, desde orillas distintas, son puntos de fricción clave y que acentúan la preocupación de los analistas con respecto al desbalance estratégico militar que hoy tiene Colombia con respecto a Venezuela.

Ahora bien, las relaciones oscilantes entre cooperación y conflicto entre ambos vecinos son muy anteriores al siglo XXI. No obstante, es en este siglo que se ha evidenciado un debilitamiento constante de la interdependencia económica, aumento de las tensiones migratorias, incremento de las operaciones de vigilancia e interferencia entre ambos y el arraigo de preferencias de política exterior que riñen entre sí, impidiéndoles relanzar de manera coherente una asociación estratégica en cualquier dimensión, a pesar de los esfuerzos de gobiernos relativamente generosos con Caracas, como los de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) y de Gustavo Petro (2022-2026).

A medida que Venezuela se aleja de pilares como el libre mercado, la democracia representativa y los derechos humanos, a los mandatarios colombianos les ha resultado más difícil encontrar códigos comunes para encauzar la cooperación tanto bilateral como hemisférica y regional con ese país.

Las posibilidades de enfrentamiento militar entre ambos Estados fueron evidentemente más altas entre los gobiernos de Uribe (2002-2006 y 2006-2010) e Iván Duque (2018-2022) por su tono confrontativo y el exceso de confianza que tenían en un eventual respaldo por parte de los Estados Unidos en caso de necesidad, recurriendo a estrategias disuasivas. Sin embargo, las amenazas y agresiones por parte de figuras del PSUV realmente no cesaron

con la benevolencia y prudencia estratégica de Santos y Petro, así como tampoco los vínculos cada vez más estrechos entre estructuras armadas ilegales como el ELN y algunas disidencias de las Farc-EP con funcionarios del Estado de Venezuela, en una relación que ha pasado de la conveniencia táctica a la alianza estratégica, por los flujos económicos, para evadir las sanciones internacionales (narcotráfico, minería ilegal) y la posibilidad de contar con una retaguardia paramilitar en contra de elementos disruptivos internos o externos contra el régimen bolivariano.

A pesar de la oferta de una mayor interdependencia comercial y de inversión, y de la firma de numerosos instrumentos de cooperación económica, educativa, agrícola, cultural y hasta en seguridad, Santos encontró un tope con la profundización y aceleración de la dictadura del PSUV, consumada en el primer fraude electoral y la sustitución autoritaria de la Asamblea Nacional. Esta deferencia positiva tampoco garantizó los intereses de los colombianos en el país vecino, donde empresarios, periodistas y ciudadanos comunes han dado cuenta del abuso de poder al otro lado de la frontera y el PSUV constantemente ha recurrido a la imagen del enemigo externo instalado en Colombia, como forma de justificar las decisiones de represión interna.

Aunque Gustavo Petro ha acertado con respecto a la necesidad estratégica de contar con Venezuela para cualquier proceso de paz que involucre a las estructuras alojadas allí, evitando así una intromisión o confrontación directas cuando surgen las diferencias o tensiones –que se exacerbaban con el dogmatismo prodemocrático de Iván Duque–, lo cierto es que su política de total reconciliación y condescendencia no ha rendido tampoco los frutos esperados. Por un lado, no ha logrado eliminar completamente las sanciones internacionales a ese país, empezando por las de Estados Unidos, aunque ha abogado por ello. Esto tiene que ver parcialmente con el fracaso de todos los esfuerzos de mediación, en algunos de los cuales ha participado Colombia, en aras de restablecer la transparencia y competitividad de las elecciones para garantizar una transición pacífica del poder. Por otro lado, el arraigo de la dictadura ha obligado a regañadientes al gobierno progresista a reconocer que hubo un segundo fraude y que no hay garantías para la promoción y el respeto de los derechos humanos, un discurso que el PSUV no está dispuesto a tolerar.

Aunque el gobierno Petro ha intentado restaurar las relaciones en todas las dimensiones, los datos dan cuenta de resultados bastante modestos o débiles. Las estadísticas de comercio con Venezuela entre Uribe, Santos, Duque y Petro revelan un decrecimiento progresivo tanto de las exportaciones

como de las importaciones. A pesar de una leve recuperación de las ventas de Colombia entre 2021 (Duque) y 2022-2024 (Petro), las cifras están muy lejos del mejor momento comercial (2007-2009) y reflejan un techo muy difícil de superar, básicamente por los problemas estructurales de la economía venezolana, por no mencionar los efectos permanentes de la salida de Venezuela de la CAN en 2006 y que Petro prometió, pero no ha logrado revertir. Las importaciones desde Venezuela definitivamente no se han recuperado. A falta de datos más exactos, lo que más preocupa es un aumento sospechado de la interdependencia binacional basada en economías ilícitas, la cual se ha enquistado con los errores de formulación e implementación de la paz total, particularmente con la crisis de seguridad en el Catatumbo y el colapso de los diálogos entre el gobierno y el ELN.

Por el lado de los flujos de inversión externa directa (IED), también se advierte una tendencia doblemente negativa entre los cuatro gobiernos. El mejor momento para la inversión de Venezuela hacia Colombia fue 2012-2015, básicamente por el afán de los capitalistas del país vecino de salir de esa economía. Por el lado de la inversión colombiana a Venezuela, se advierten algo más de 9 años de contracción del capital, cuyo año más dramático fue 2011. Aunque la inversión mutua aumentó un poco en el cierre del gobierno Duque y en 2023 con Petro, es verdaderamente poco significativa y fuertemente afectada por las decisiones sancionatorias de la OFAC y otras dependencias de EE. UU., que tendieron a aumentar con el arribo de Trump, por segunda vez, desde 2025.

Finalmente, las cifras de migración de venezolanos hacia Colombia revelan una estabilización relativa del fenómeno, cuya mayor crisis se dio entre 2019 y 2022 (Duque). La proporción de venezolanos regularizados también es relativamente alta y se ha mantenido estable entre 2022 y 2024. Sin embargo, factores como el fraude electoral de 2024, las deportaciones masivas de venezolanos en situación irregular desde Estados Unidos con Trump, desde 2025, y las debilidades financieras y de gestión pública de Colombia para garantizar la salud, la educación y el empleo a las personas con permisos de residencia, además de su tiempo de expiración, invitan a pensar que la crisis migratoria no se ha zanjado y podría reactivarse, propiciando nuevos momentos de tensión entre ambos gobiernos.

En resumen, inquieta que la ebullición de esta reconciliación bilateral con Venezuela, con pocas condiciones y con generosas concesiones de parte del gobierno Petro, aún en aras de la internacionalización del proceso de paz con el ELN, terminen propiciando una reducción de la autonomía estratégica de

Colombia, impactando negativamente su soberanía energética y alimentaria, especialmente ante un régimen político que suele tomar decisiones intempestivas y hostiles. 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. Donde también se omite la profundidad de las relaciones de grupos armados ilegales y narcotraficantes colombianos con los funcionarios del vecino país.

Así mismo, preocupa sobremanera la ingenuidad geopolítica y estratégica del gobierno Petro 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 han compartido 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 solamente las oportunidades, sino igualmente los riesgos y las 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 Unión Europea. 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 a 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.

Referencias

ACNUR (7 de septiembre 2007). *Proyecto de generación de ingresos del ACNUR da esperanza a muchos en un pueblo colombiano*. Consultado el 2 de agosto de 2008 en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6789

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG OEA (5 de junio de 2018). *AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18). Resolución sobre la situación en Venezuela*. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/RI55-SG-Documentos-OEA-AG-Resoluci%C3%B3n-sobre-la-situaci%C3%B3n-en-Venezuela-1.pdf>

Agudelo, F. (31 de enero de 2025). Petro confirmó operativos militares conjuntos con el apoyo de Nicolás Maduro en los límites con Venezuela: “frontera sin mafias”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2025/01/31/petro-pidio-apoyo-militar-extranjero-para-enfrentar-al-el-n-y-confirmando-operativos-conjuntos-con-venezuela-frontera-sin-mafias/>

Alguero, M. (31 de enero de 2025). La venta de Monómeros despierta preocupaciones en Colombia, alerta estudio por “capital corrosivo”. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/crisis-en-monomeros-como-afecta-la-venta-de-la-empresa-a-colombia-Gj26499719>

Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Alba (7 de agosto de 2008). *Amenaza de IV flota acentúa necesidad del Consejo Sudamericano de Defensa*. Consultado el 9 de agosto de 2008 en <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=3233>

Angelo, P. e Illera, O. (2019). *Américas Last: la política exterior el gobierno Trump en América Latina y en Venezuela*. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 223-253). Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.

Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi (s .f.). *Totales por país o región*. <https://accesoamercados.aladi.org:8443/PLGNJavaEnvironment/com.plgn.maintotxpais>

Banco de la República (s. f.). *Tasas de cambio y sector externo*. <https://uba.banrep.gov.co/htmlcommons/SeriesHistoricas/tasas-cambio-sector-externo.html>

BBC (29 de julio de 2009). *Cinco años de relaciones tormentosas*.

BBC (23 de septiembre de 2012). *Venezuela participará en mesa de diálogo entre Santos y las FARC*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120923_venezuela_colombia_paz_mr

BBC (29 de agosto de 2022). *Colombia y Venezuela: los momentos clave de una relación tumultuosa que ahora se reanuda*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62716220>

BBC (6 de agosto de 2024). *Cuáles son los resultados de las elecciones en Venezuela según las actas publicadas por la oposición*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cj088ml6z08o>

Brigard Urrutia (17 de febrero de 2013). *Cambios a transporte de mercancía y pasajeros entre Colombia – Venezuela*. <https://www.bu.com.co/es/insights/noticias/cambios-transporte-de-mercancia-y-pasajeros-entre-colombia-venezuela>

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/>

Casas, R. (16 de diciembre de 2022). Colombia y Venezuela presentarán 16 proyectos bilaterales a la CAF. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-y-venezuela-presentaran-16-proyectos-bilaterales-a-la-caf-575719>

Cassey, N.; Koettl, C. y Acosta, D. (10 de marzo de 2019). ¿Quién fue responsable del incendio de la ayuda humanitaria para Venezuela? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/03/10/espanol/america-latina/venezuela-ayuda-incendiada.html>

Cifuentes, S. (2 de agosto de 2024). La empresa colombo-venezolana Monómeros, con sede en Barranquilla, le entregó más de 30 millones de dólares al gobierno de Nicolás Maduro: cambios realizados por Gustavo Petro habrían facilitado las transferencias. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/02/la-empresa-colombo-venezolana-monomeros-con-sede-en-cartagena-le-entrego-mas-de-30-millones-de-dolares-al-gobierno-de-nicolas-maduro-cambios-realizados-por-gustavo-petro-habrian-facilitado-las-transferencias/>

CNN (21 de septiembre de 2015). *Maduro y Santos acuerdan la “progresiva normalización” de la situación en la frontera*.

<https://cnnespanol.cnn.com/2015/09/21/los-presidentes-de-colombia-y-venezuela-acuerdan-retorno-de-embajadores>

CNN (11 de septiembre de 2019). *En 11 segundos un avión militar puede llegar a Bogotá, amenaza líder chavista*. <https://cnnespanol.cnn.com/video/avion-militar-amenaza-bogota-chavismo-perspectivas-buenos-aires-cnnee/>

Colprensa (26 de septiembre de 2022). *Los planes comerciales que se vendrían con la reapertura de la frontera con Venezuela*. <https://www.elpais.com.co/politica/los-planes-comerciales-que-se-vendrian-con-la-reapertura-de-la-frontera-con-venezuela.html>

Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG (26 de febrero de 2013). *Colombia y Venezuela renuevan acuerdo de exportación de energía para 2013*. <https://creg.gov.co/publicaciones/8049/colombia-y-venezuela-renuevan-acuerdo-de-exportacion-de-energia-para-2013/>

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>

De la Torre, C. (2005). *Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia*. La Carreta Editores.

Deutsche Welle, DW (12 de enero de 2025). *Petro dice que en Venezuela “no hubo elecciones libres”*. <https://www.dw.com/es/petro-dice-que-en-venezuela-no-hubo-elecciones-libres/a-71279377>

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>

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 (9 de abril de 2011). *Presidentes Santos y Chávez firmaron 16 acuerdos*. <https://www.elespectador.com/politica/presidentes-santos-y-chavez-firmaron-16-acuerdos-article-261974/>

El Espectador (26 de marzo de 2025). *Así usó el ELN el ataque al Catatumbo para empezar a recuperar control territorial*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/catatumbo-ataque-del-eln-a-disidencia-farc-se-hizo-para-recuperar-territorios-y-ayudar-a-venezuela/>

El Nuevo Siglo (26 de junio de 2019). *No hay fórmula mágica para salir de la dictadura en Venezuela*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2019-no-hay-formula-magica-para-salir-de-la-dictadura-en-venezuela>

- 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 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>
- Fernandes, R. (26 de junio de 2008). *Colombia, Ecuador y Venezuela: enseñanzas estratégicas de la crisis fronteriza.* Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/colombia-ecuador-y-venezuela-ensenanzas-estrategicas-de-la-crisis-fronteriza-ari/>
- France24 (13 de octubre de 2017). *Santos acusa a Maduro de 'no jugar limpio' e invita a los venezolanos a votar.* <https://www.france24.com/es/20171013-venezuela-santos-maduro-elecciones>
- Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol (diciembre de 2005). *La agenda de seguridad Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil (2000-2005)* (Policy Paper No. 6). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03820.pdf>
- Galindo Herrera, C. (2007). Neopopulismo en Colombia: el caso del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. *Iconos*, (27), 147-162. https://www.researchgate.net/publication/26484093_Neopopulismo_en_Colombia_el_caso_del_gobierno_de_Alvaro_Uribe_Velez_Temas
- Garretón, M. (2006). Modelos de liderazgo en América Latina. *Nueva Sociedad*, 205, 102-113. <https://nuso.org/articulo/modelos-y-liderazgos-en-america-latina/>
- Herrera, Z. (Ed.) (2007). *El 28 de mayo y el presidencialismo de excepción en Colombia.* Universidad Nacional de Colombia.
- 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>
- Humire, J. (October 7, 2020). *The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime.* <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-maduro-hezbollah-nexus-how-iran-backed-networks-prop-up-the-venezuelan-regime/>
- Huston-Crespo, M. (30 de marzo de 2017). *¿Es legal lo que hizo el TSJ de Venezuela? Aquí la respuesta.* *CNN.* <https://cnnespanol.cnn.com/2017/03/30/es-legal-lo-que-hizo-el-tsj-de-venezuela-aca-la-respuesta/>

- Infobae (4 de abril de 2011). *Difunden detalles del acuerdo Santos-Chávez*. <https://www.infobae.com/2011/04/04/1022303-difunden-detalles-del-acuerdo-santos-chavez/>
- 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 (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 (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/>
- International Crisis Group, ICG (23 de julio de 2008). *Venezuela: ¿reforma política o colapso del régimen?* (Informe No. 27 América Latina). Consultado el 26 de agosto de 2008 en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5583&l=4>
- Laclau, E. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, (205), 56-74. <https://nuso.org/articulo/la-deriva-populista-y-la-centroizquierda-latinoamericana/>
- La Opinión (17 de septiembre de 2022). *75 % del oro en Venezuela sale por contrabando*. <https://www.laopinion.co/premium/frontera/75-del-oro-en-venezuela-sale-por-contrabando>
- Lagos, M. (2006). A apearse de la Fantasía: Hugo Chávez y los liderazgos en América Latina. *Nueva Sociedad*, (205), 93-101. <https://www.nuso.org/articulo/hugo-chavez-y-los-liderazgos-en-america-latina/>
- 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/>

- Malamud, C. y García, E. (15 de diciembre de 2006). *¿Rearme o renovación del equipo militar en América Latina?* (Documento de Trabajo (DT) 31/2006). https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/downloads/17350/%2Fsystem%2Fpdf%2F469%2FRearme_o_renovacion_de_equipamiento_militar_en_america_latina.pdf
- Matta, N. (4 de febrero de 2025). "Se me fue": Petro acepta que trino con mapa de coordenadas del ELN en Catatumbo fue un error. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/petro-acepta-error-de-trino-x-con-ubicacion-de-campamento-del-eln-en-catatumbo-JC26532913>
- Méndez, A. (21 de septiembre de 2024). Venezuela, la retaguardia estratégica que le da oxígeno al ELN: casi 1.300 guerrilleros se esconden en ese país. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/venezuela-la-retaguardia-estrategica-que-le-da-oxigeno-al-eln-casi-1-300-guerrilleros-se-esconden-alli-3383321>
- Migración Colombia (febrero de 2024). *Informe de migrantes venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/informe-de-migrantes-venezolanos-en-colombia-en-febrero>
- Ministerio de Defensa de Colombia (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/revista-policia-nacional-edicion-288.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (3 de mayo de 2013). *Colombia y Venezuela, cronología del restablecimiento de las relaciones bilaterales*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-venezuela-cronologia-restablecimiento-relaciones-bilaterales>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (4 de marzo de 2020). *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/plan_estrategico_institucional_2019-2022_2.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores (8 de abril de 2024). *Las relaciones con Venezuela han tomado un nuevo dinamismo: Ministro de Relaciones Exteriores (e), Luis Gilberto Murillo*. <https://www.cancilleria.gov.co/discurso-balance-comision-vecindad-venezuela-cucuta>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (28 de noviembre de 2024). *Viceministros de Colombia y Venezuela instalan la II Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Venezuela*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/viceministros-colombia-venezuela-instalan-ii-reunion-comision-vecindad-e-integracion>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.). *Venezuela*. <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/venezuela#:~:text=27%20de%20noviembre%20de%201831,de%20relaciones%20diplom%C3%A1ticas%20y%20consulares>

- Newton, C. y Manjarrés, J. (20 de marzo de 2024). *Balance de InSight Crime de incautaciones de cocaína de 2023*. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-incautaciones-cocaina-2023/>
- Nomesqui, J. (8 de julio de 2024). Un plan para asesinar a Maduro: fiscal venezolano afirmó que paramilitares colombianos fueron contactados. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/07/09/un-plan-para-asesinar-a-maduro-fiscal-venezolano-afirmo-que-paramilitares-colombianos-fueron-contactados/>
- Pelcastre, J. (19 de abril de 2023). Venezuela y Corea del Norte profundizan cooperación. <https://dialogo-americas.com/es/articles/venezuela-y-corea-del-norte-profundizan-cooperacion/>
- Pereda, C. (1.º de septiembre de 2015). Colombia no logra la reunión de la OEA para tratar la crisis con Venezuela. *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/09/01/actualidad/1441064502_385821.html
- Pinto, K. (26 de marzo de 2025). Colombia prepara infraestructura aunque actualmente no le compra gas a Venezuela. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/colombia-prepara-infraestructura-aunque-no-compra-gas-a-venezuela-4094624>
- Prieto, E. (28 de agosto de 2008). Incoherencias e inconstitucionalidades de la nueva LOFAN. *Analítica.com*. <https://www.analitica.com/opinion/opinion-nacional/incoherencias-e-inconstitucionalidades-de-la-nueva-lofan/>
- Portafolio (5 de agosto de 2018). *Relaciones entre Colombia y Venezuela se tornarían más agresivas*. <https://www.portafolio.co/internacional/que-le-espera-a-la-relacion-entre-colombia-y-venezuela-519801>
- Powdar, A. (17 de abril de 2008). Relations Soured Once More: Colombia's Search for Security Renders the Region Insecure, as Ecuador and Venezuela Fume. *Council on Hemispheric Affairs*. Consultado el 20 de agosto de 2008 en <http://octavioislas.wordpress.com/2008/04/18/856-coha-report-colombia-rela-tions-soured-once-more-colombia%25e2%2580%2599s-search-for-security-renders-the-region-insecure-as-ecuador-and-venezuela-fume/>
- Presidencia de La República de Colombia (26 de septiembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela*. <https://www.youtube.com/watch?v=Bpt8PKDhTsY>
- Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>

- Presidencia Venezuela (3 de marzo de 2008). *En Venezuela la lucha contra el narcotráfico es frontal*. Consultado el 14 de marzo de 2008 en http://www.presidencia.gob.ve/action/noticia/view_ver_mas_lista?id_noticia_web=856
- Pressly, L. (13 de agosto de 2020). Cómo se planeó la Operación Gedeón, la fallida “misión suicida” que buscaba capturar a Nicolás Maduro. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53710482>
- Quesada, J. (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, J. (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>
- República de Colombia (1992). *Constitución Política*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Sáenz, H. (11 de agosto de 2023). Nicolás Maduro se refirió a los sicarios en el asesinato de Fernando Villavicencio en Ecuador y le echó la culpa a los paramilitares: “cuánto han hecho sufrir a Colombia”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/08/11/nicolas-maduro-asegura-que-asesinato-de-fernando-villavicencio-sigue-un-modelo-sicarial-implantado-por-paramilitares-colombianos/>
- Salazar, D. (3 de octubre de 2022). Los millonarios planes de empresas de fertilizantes en Colombia en pulso con Monómeros. *Bloomberg*. <https://www.bloomberglinea.com/2022/10/03/las-empresas-que-agitan-negocio-de-fertilizantes-colombiana-en-pulso-con-monomeros/>
- Sánchez, R. (2005). *Bonapartismo presidencial en Colombia, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Uniediciones.
- 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 (5 de julio de 2022). Gustavo Petro acepta que Nicolás Maduro no estará en su posesión: “Respeto la posición del actual Gobierno”. <https://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-acepta-que-nicolas-maduro-no-estara-en-su-posesion-respeto-la-posicion-del-actual-gobierno/202252/>
- Servicio Nacional de Aduana del 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/>

Swissinfo (22 de febrero de 2025). *Maduro acusa a la DEA y al FBI de proteger a los principales nombres del Tren de Aragua*. <https://www.swissinfo.ch/spa/maduro-acusa-a-la-dea-y-al-fbi-de-proteger-a-los-principales-nombres-del-tren-de-aragua/88911615>

Torres, M. (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>

Universidad de los Andes (s. f.). *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos/>

Valery, Y. y Salazar, H. (julio de 2010). Venezuela rompe relaciones con Colombia. *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/07/100722_1843_chavez_rompe_relaciones_colombia_fp

Velásquez, M. (3 de agosto de 2018). Ocho polémicas de Juan Manuel Santos en ocho años frente al gobierno de Colombia. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/08/03/ocho-polemicas-de-juan-manuel-santos-en-ocho-anos-frente-al-gobierno-de-colombia>

Yates, C. y Pappier, J. (9 de octubre de 2023). *Cómo el peligroso Tapón del Darién se convirtió en la encrucijada migratoria de las Américas*. <https://www.migrationpolicy.org/article/tapon-darien-encrucijada-migratoria-americas#:~:text=Seg%C3%BAn%20un%20informe%20reciente%20de,2021%20y%20abril%20de%202023>.

Zamorano, A. (23 de julio de 2013). Santos y Maduro, amigos “como con Chávez”. *BBC News*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130722_america_latina_santos_maduro_amigos_az

Zamorano, A. (3 de mayo de 2019). Crisis en Venezuela: “Lo de Guaidó fue un golpe de Estado fallido, pero no estoy juzgando si era legítimo”. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48141788>

Zegarra, G. (24 de junio de 2024). Las presidenciales venezolanas de 2013: cuando la oposición estuvo más cerca de ganar. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/06/24/elecciones-venezuela-2013-resultados-oposicion-orix>

4

Conflictos y cooperación en la relación Colombia-Ecuador hacia 2025*

► Introducción

Juan Manuel Santos cerró un episodio política y jurídicamente tormentoso con el gobierno de Rafael Correa, después de varios años de desencuentros y fricciones, cuando fungía como ministro de Defensa para la administración Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010). La operación Fénix contra las FARC en el territorio ecuatoriano de Angostura, en 2008, y el inicio de un proceso de investigación penal contra los funcionarios públicos colombianos involucrados –incluyendo a Santos– representó el punto más álgido del conflicto bilateral (2008-2010), con la consecuente ruptura de las relaciones diplomáticas. Santos dio pasos significativos para la recuperación y normalización de las relaciones con Ecuador, empezando por la necesaria y conexa reconciliación con el Gobierno venezolano. Paralelamente, el Gobierno colombiano fue aceptando algunas de las más intensas exigencias ecuatorianas para la normalización política, tales como compartir información sobre el operativo ilegal y las bases de datos incautadas a alias Raúl Reyes, cesar las fumigaciones sobre la frontera y comprometerse con el retorno y la asistencia a refugiados y desplazados colombianos en Ecuador.

Hubo algunas dificultades iniciales como la vigencia de las dos demandas contra Colombia (una ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] por la muerte de un ecuatoriano en la operación y otra, ante la Corte Internacional de Justicia [CIJ] por los efectos negativos del glifosato colombiano sobre las poblaciones, los cultivos y las fuentes hídricas ecuatorianas), la falta

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

de esclarecimiento sobre los vínculos entre funcionarios ecuatorianos y miembros de las FARC y el escepticismo ecuatoriano sobre el libre comercio y su crítica indirecta a la estrategia de inserción internacional colombiana. Problemas posteriores no faltaron, como el bloqueo a los transportadores ecuatorianos en Colombia, el debilitamiento progresivo de la CAN y la preferencia colombiana por alternativas de inserción como la Alianza del Pacífico. Sin embargo, tampoco pueden desestimarse potencialidades generadas desde 2011, como la reactivación de la Comisión de Vecindad, la creación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y del Plan Binacional de Integración Fronteriza desde 2012, además del abastecimiento de energía a Ecuador por parte de Colombia, la intención mutua permanente de profundizar el intercambio comercial, y sobre todo, la suscripción de nuevos acuerdos en el marco de los gabinetes binacionales para facilitar la cooperación en desarrollo y seguridad fronteriza mediante la contención de amenazas comunes. Ecuador rechazó cualquier iniciativa de seguridad conjunta del tipo Plan Colombia y prefirió apoyar los esfuerzos de paz negociada de Santos, al menos hasta la crisis del proceso con el ELN de 2018.

En el presente texto, en lugar de un examen minucioso a cada una de las dimensiones de interacción y relación bilateral, se propone primero realizar una comparación general de las capacidades de ambos Estados, atendiendo particularmente a la relación *contexto político, estructura histórica de producción y debilidad histórica del Estado*, como ecuación que puede poner el acento en las políticas de gasto e inversión militar y explicar parcialmente las dificultades de ambos países para cooperar por sus debilidades internas. Esta situación tiende a privilegiar la óptica individualista de la seguridad y medidas nacionales y enrarecer las aproximaciones y la cooperación con el otro. En segunda instancia, se pretende abordar los alcances de la reactivación de la cooperación bilateral que hubo entre Santos y Correa y el tipo preponderante de tratamiento que se adoptó frente a los problemas de la frontera. En tercer lugar, se realizará una actualización de los intercambios bilaterales con el resto del doble mandato de Santos (2010-2014 y 2014-2018), el gobierno de Duque (2018-2022) y lo corrido de la administración de Petro (2022 a de 2025). Posteriormente, se revisarán brevemente algunas cifras sobre algo más de dos décadas de intercambio económico. Y, por último, se propondrán unas conclusiones preliminares para el lapso de tiempo abordado.

► Dos Estados semejantes con capacidades diferentes

Colombia y Ecuador son Estados catalogados como generadores de renta media y con condiciones geográficas similares, si bien Colombia llega a doblar o triplicar al Ecuador en varias de las características tradicionales que se usan para determinar el poder tangible de una nación. Sin embargo, ambos apelan a discursos, intereses y estrategias para definir y fortalecer una posición relevante en la región andina, en Suramérica y en el sistema internacional, más allá de los factores duros del poder estatal. Esa búsqueda no significa que sendos países hayan resuelto su visión a largo plazo para la política exterior ni que hayan logrado establecer con precisión su identidad internacional y los roles que desean y pueden ocupar, pero en sus lineamientos de política doméstica y externa se observa un cierto afán por figurar y de ser posible liderar procesos de cooperación multilateral e integración regional, advirtiendo que no siempre han compartido las mismas creencias y preferencias en cuanto a sus alianzas privilegiadas, el modelo de integración y las políticas para enfrentar problemas de seguridad transnacional como el narcotráfico y el terrorismo.

El Estado colombiano posee varios atributos medianos que le permiten ser contemporáneamente calificado como una “potencia media” a pesar de sus debilidades internas (conflicto armado, narcotráfico y bandas rearmadas y criminales) y ambigüedades en política exterior (entre la búsqueda de autonomía en un sistema multipolar y la alineación de intereses con los EE. UU.). Está catalogado nominalmente como un país de renta media-alta por su PIB per cápita. Su especial ubicación geográfica, con salida a los océanos Pacífico y Atlántico y como puente entre América Central, el Caribe y América del Sur lo convierten en un corredor estratégico para flujos transnacionales, si bien debilitado por la carencia de infraestructura portuaria apta y una malla vial suficiente (Pastrana y Vera, 2012a).

En cuanto a su extensión territorial, Colombia comprende una superficie total de 1.138.910 km², ubicándose en la posición 27 en el *ranking* internacional. Su PIB real o ajustado de 2023 se estimaba en 978.007 miles de millones de dólares, lo que lo convierte en la economía número 32 en el mundo, aunque su PIB real per cápita refleja problemas al representar apenas 18.700 dólares por ciudadano para 2023, y situándolo en la posición 107 entre los demás (CIA Worldfactbook, s. f.a). Pese a esas características intermedias, Colombia se entiende mejor como una potencia secundaria en Suramérica por su proyección principalmente concentrada en sus relaciones bilaterales

con EE. UU. y secundariamente en América Latina, con menor proyección global persistente.

En el caso de Ecuador, sus atributos pequeños y medianos complejizan una caracterización estructuralista cuando se suman a dos cualidades tan dispares como lo son su política exterior activa (participación internacional inversamente proporcional a su tamaño) y su alta inestabilidad interior, aunque también cabe etiquetarlo como potencia secundaria suramericana. Pese a ser considerado un país nominalmente democrático en cuanto a su régimen, acompañado de un presidencialismo fuerte, no deja de experimentar grandes debilidades institucionales o fragilidad en el diseño y equilibrio entre poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como volatilidad política y económica siempre latente. Cabe recordar que de 1996 a 2005 los ecuatorianos tuvieron ocho mandatarios, haciéndose especialmente notorias las destituciones de Abdalá Bucaram (en 1997), Jamil Mahuad (en 2000) y Lucio Gutiérrez (en 2005), eventos de quiebre que comprometieron patrones recurrentes como movilizaciones populares disruptivas y masivas, maniobras de legalidad dudosa por parte de los legisladores en oposición y el involucramiento directo de las Fuerzas Armadas para decidir el cambio de presidente (de la Torre, 2008).

En septiembre de 2010, Ecuador volvió a sufrir un ‘campanazo’ de alerta en la era Correa cuando un sector amotinado de la Policía ocupó varios edificios del Estado y mantuvo cautivo al presidente por varias horas, al mismo tiempo que manifestantes se sumaron al intento de golpe en Quito y otras provincias (*Euronews*, 30 de septiembre de 2010).

Ecuador también está catalogado nominalmente como un país de renta media-alta. En cuanto a su extensión territorial, comprende una superficie total de 283.561 km², ubicándose en la posición 75 en el *ranking* internacional. Su PIB real o ajustado de 2023 se estimaba en 260.213 miles de millones de dólares, lo que lo convierte en la economía número 67 en el mundo, aunque su PIB real per cápita también refleja problemas, al representar apenas 14.500 dólares por ciudadano para 2023, situándolo en la posición 125 entre los demás (CIA Worldfactbook, s. f.b).

Una semejanza estructural interesante podría estar dada por el triángulo: *contexto político* (muy conflictivo), *estructura histórica de producción* (primordialmente extractiva) y *debilidad histórica del Estado* para redistribuir la riqueza y satisfacer demandas ciudadanas. Esta última, notoria en cuanto a la existencia de grandes capas de la población en situación de pobreza y una alta concentración del ingreso que no revela el PIB per cápita.

En cuanto al sector seguridad para 2023, Colombia reportaba un gasto militar del 2,9 % de su PIB y 260.000 soldados activos (CIA Worldfactbook, s. f.a). Ecuador, por su parte, tuvo un gasto militar del 2,0 % de su PIB y 40.000 soldados activos (CIA Worldfactbook, s. f.b). Colombia se ubicaba entre las posiciones 26 y 30 de los Estados que más gastan en defensa, con unos 10.779 millones de dólares, mientras que Ecuador estaba entre las posiciones 58 y 62, con unos 2.692 millones de dólares (Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo, SIPRI, s. f.).

La interpretación de esa ecuación de tres variables tiene varios escenarios explicativos. El SIPRI advierte algunos. En primer lugar, cuando Estados que dependen fuertemente de la exportación de *commodities* o recursos primarios (como Colombia y Ecuador) experimentan períodos de bonanza, pueden sentirse tentados a gastar más en el sector militar con estos excedentes, porque el costo político de hacerlo es menor que si aplicaran instrumentos tradicionales como los impuestos directos (SIPRI, 2010).

En segundo lugar, la dependencia a recursos de extracción que generan grandes impactos ambientales y bajas tasas de retorno en términos de desarrollo/inversión para las regiones en donde se concentran esas actividades, trae consigo fuertes motivos para propiciar descontento poblacional y la conflictividad política, lo cual es un insumo relevante para explicar el fortalecimiento de los aparatos policial y militar (SIPRI).

En tercera instancia, el deseo de proteger la infraestructura extractiva (como los pozos automatizados, los oleoductos y las refinerías) frente a enemigos internos o externos reales o potenciales, es un potente impulsor del gasto militar (SIPRI).

En cuarto lugar, las rentas o excedentes generados por la exportación de recursos naturales tienden a ser insuficientemente registradas en las cuentas nacionales o con poca rendición pública de cuentas, lo cual es un incentivo perverso que permite la realización de compras y gastos por fuera del presupuesto o con muy poca fiscalización (SIPRI).

Contexto político

En cuanto al *contexto político*, a pesar de que tanto Rafael Correa como Juan Manuel Santos gozaron de altos índices de respaldo y popularidad, no puede desconocerse el telón político doméstico altamente conflictivo que los

vio surgir y que acompañó con muchas convulsiones a los gobiernos anteriores, escenarios que revistieron un marco propicio para la emergencia de propuestas presidencialistas de mano dura, fuerte control poblacional, estados de excepción y estrategias populistas y clientelistas para la cooptación gubernamental del Estado democrático. Por lo menos, así lo fue durante los ocho años del presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), igualmente en la era Correa. En el caso colombiano, el antecedente principal fue un proceso de paz fallido entre el gobierno de Andrés Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), guerrilla de origen campesino y liberal, penetrada posteriormente por el marxismo-leninismo, que además utilizó la llamada “Zona de Despeje” (San Vicente del Caguán) para fortalecer su posición político-militar, desplegando por lo menos cuatro estrategias enunciadas por Levy Martínez (2011): la consolidación de una zona de control territorial permanente, la aproximación política formal a redes y articulaciones sociales de múltiple origen, la construcción de una diplomacia intensiva hacia partidos políticos, sindicatos, gobiernos y organismos internacionales, y finalmente, el apuntalamiento de una mayor simetría militar frente a las FF. AA. colombianas.

El éxito temporal de las FARC fue tal que trajo consecuencias muy negativas para la inclusión democrática y las relaciones con los vecinos. Entre otras se encuentran: el fortalecimiento de los paramilitares, hasta su desmovilización en el segundo gobierno Uribe; la construcción de una nueva alianza ideológica (uribismo), entre sectores conservadores de las Fuerzas Militares, los gremios económicos y los partidos políticos; el esfuerzo permanente del gobierno uribista por involucrar amplias porciones de la sociedad civil en la estrategia contrainsurgente; el impulso al militarismo mezclado con valores cívicos y patrióticos; el aprovechamiento del discurso estadounidense en torno al 9-11, para rechazar la existencia de conflicto armado interno y argumentar la persistencia de simple narcoterrorismo; la estigmatización negativa de la oposición y las ONG; y la alineación político-militar con los EE. UU. (Ortiz, 2008)

Al final de la era Uribe, y pese a los notables logros en cuanto a la recuperación de la gobernabilidad territorial, del crecimiento económico y de la confianza inversionista, además del desmonte parcial del paramilitarismo con el proceso de Justicia y Paz, el balance político fue bastante perjudicial. Precisamente, externalidades como la pérdida de socios comerciales tradicionales como Venezuela y Ecuador, el desgaste del discurso antiterrorista como eje de política doméstica y exterior, así como la inconformidad ciudadana frente

a posturas moralmente cuestionables por parte del establecimiento, fueron razones claves para explicar el reformismo de élites que catapultó a Juan Manuel Santos como figura de continuidad, pero con la urgencia de introducir cambios específicos (Novoa, 2010).

Señales inobjetables de un mandato conflictivo en la era Uribe son los mal llamados ‘falsos positivos’ (crímenes de lesa humanidad), las falsas desmovilizaciones, el desvío de subsidios agrícolas (Agro Ingreso Seguro), las ‘chuza-das’ o infiltraciones ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a opositores políticos, periodistas y magistrados, junto con las alianzas de múltiples intereses entre nichos legales de la economía doméstica, políticos regionales y actores ilegales (Pastrana y Vera, 2012a).

Cabe recordar que la alineación con EE. UU. en la era Uribe implicó la permanente denuncia por parte de Colombia respecto a una presunta tolerancia de gobiernos como los de Venezuela y Ecuador a la presencia de campamentos de las FARC en sus territorios, así como también el alto riesgo fronterizo y regional que revestían los planes de adquisición de armamento y producción nacional por parte de Venezuela (Pastrana, 2011a).

En un contexto muy distinto, apareció Santos como un burócrata experto y consumado que rescata tanto su trayectoria liberal (ministro de Comercio Exterior y ministro de Hacienda) como su prestigio al frente de la cartera de Defensa en la era Uribe, con el fin de otorgarle nuevo aliento al pluralismo político y a una economía abierta y con buen ritmo de crecimiento, favorecida por la diversificación económica, pero sin romper inicialmente con los supuestos de la Política de Seguridad Democrática (PSD). El cambio más significativo en la esfera de la seguridad fue un cambio de visibilidad internacional, pues la diplomacia de la seguridad y de la defensa trataron de manejarse a partir del trabajo exterior propio de la cartera de Defensa y no como eje de las giras presidenciales o de la Canciller (Pastrana y Vera, 2012b).

Este giro en política exterior, sumado a la consecución de otros intereses temáticos como la energía, educación, telecomunicaciones (TIC), innovación, ciencia y tecnología, biodiversidad y cambio climático, desarrollo agrícola, infraestructura y comercio e inversión, favorecieron tanto el regreso colombiano a la política sudamericana como la normalización de las relaciones con vecinos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

En el caso del Ecuador, el contexto político conflictivo enmarcó la oportunidad para la elección de Rafael Correa (2007-2017), además de la volatilidad política y económica y la fragilidad institucional de las que se habló

anteriormente, contexto delineado por cuatro grandes rasgos que condujeron a la caída del excoronel y presidente Lucio Gutiérrez en 2005: su gestión con altos niveles de corrupción y autoritarismo, sus medidas de estabilización y ajuste estructural de corte neoliberal (monetarismo para controlar inflación, privatización del sector público, apertura comercial, reducción del gasto social, aumento del recaudo fiscal) en medio de una economía en crisis, sus extralimitaciones en el ejercicio de sus funciones institucionales y el descontento popular ante el incumplimiento sistemático de demasiadas promesas populistas de contenido social (Ortiz, 2008).

Correa emergió como un tecnócrata (economista y académico) de aspiraciones políticas ambiciosas, sin conexión directa con los partidos políticos, sin trayectoria burocrática visible e impregnado de un fuerte sentimiento antiestablecimiento que resalta el personalismo y el carisma en la conducción gubernamental, además de que abrazó el “Socialismo del Siglo XXI”, doctrina que lo distanció radicalmente en lo político de las instituciones del Consenso de Washington y de EE. UU. (no tanto en lo económico), al tiempo que lo aproximó (con límites) a la Venezuela del presidente Hugo Chávez y a la Bolivia de Evo Morales (Jaramillo-Jassir, Tibocha y Duarte, 2008).

A diferencia del estilo delegativo y pragmático de Santos, el de Correa se caracterizó desde el inicio como un gobierno “revolucionario” de democracia radical, opuesto al dominio de las instituciones por parte de los partidos políticos o “partidocracia” y en clara desavenencia con las élites empresariales, los bancos y los medios de comunicación privados (Conaghan, 2009). Como una suerte de populismo tecnocrático o tecnopopulismo.

En similitud relativa con prácticas políticas de otros líderes de la región como el mismo Uribe, Chávez o Daniel Ortega, Correa apeló a estrategias como el uso de la televisión, las alocuciones presidenciales y los encuentros con la ciudadanía, para crear una identificación personal entre líder y seguidores, el rechazo a la mediación institucional y partidista, la encarnación personal de medidas proteccionistas y bienestaristas, el uso clientelista de políticas redistributivas y la persistencia de un discurso carismático y nacionalista que tendió a polarizar la sociedad¹ exaltando a “los de abajo” y ridiculizando a las élites tradicionales, además de la transformación (erosiva) de la constitución, para sustituir la democracia representativa por formas

¹ En el caso de Uribe, la fractura societal en el discurso estribaba más en el antagonismo amigos de la Seguridad Democrática versus amigos del terrorismo, como fractura artificial que pretendía deslegitimar las observaciones críticas y los escepticismos a la solución militar frente a las FARC y el ELN.

cuasiparticipativas y para ampliar notoriamente los poderes del Ejecutivo (de la Torre, 2010).

En política exterior, esta orientación gubernamental, *más personalista que ideológica*, tuvo dos caras contrarias que en varias ocasiones dificultan explicar la conducta ecuatoriana oscilante en sus relaciones exteriores. Por una parte, el predominio de un presidencialismo fuerte en la formulación y ejecución de la política doméstica y exterior, en detrimento de un consenso nacional incluyente y de la participación de la sociedad civil (Jaramillo-Jassir, Tibocho y Duarte, 2008).

Esto permitió la toma de decisiones arbitrarias o bruscas tales como la amenaza de abandonar unilateralmente la CAN, la no asistencia enfática a la Cumbre de las Américas en 2011, los recelos y las amenazas de adelantar una reforma profunda contra la “intromisión” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la expulsión de la embajadora de EE. UU. en Ecuador, en 2011. No obstante, se manifestó una segunda cara que incidió en que Ecuador cambiase rápidamente de posición o moderara algunas de sus decisiones previas: la búsqueda de una mayor estabilidad en política exterior, con el fin de no arriesgar la confianza inversionista y crediticia de las que ha dependido para su dinamización económica, sumada a una posición internacional poco autónoma o con poca capacidad para desafiar y/o competir directamente con otros actores internacionales (Jaramillo-Jassir, Tibocho y Duarte 2008).

Esta segunda cara hizo que Ecuador no se atreviera a romper definitivamente toda relación con los EE. UU., acercándose con ciertas reservas al proyecto energético de integración de Venezuela (sin dejar de buscar otros socios potenciales como Irán y Rusia) y sin soltar a otros polos de desarrollo como Brasil (Malamud y García-Calvo, 2009), e incorporándose a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) pero sin someterse al liderazgo venezolano, ni olvidar la CAN, ni dejar de buscar un posible ingreso al Mercosur como miembro pleno e impulsando la búsqueda de una posición central en lo que fue Unasur (Delgado, 19 de diciembre de 2011).

Estructura de producción

En cuanto al segundo factor, la *estructura histórica de producción*, las economías colombiana y ecuatoriana tienden a ser altamente dependientes de la extracción y exportación de recursos naturales por tratarse de productos

que ocupan la mayor parte del PIB anual, frente al bajo nivel de industrialización, tecnificación y elaboración de manufacturas. Esta condición semejante las convierte en economías fuertemente competitivas, más que complementarias, y más si se examina el tipo de recursos que más incentivos reciben a la apertura comercial y la intensificación. Esta similitud no solo supone una mayor predisposición a conflictos domésticos con expresiones violentas por la redistribución de las rentas de la extracción y las políticas flexibles (laborales, fiscales y ambientales) para la atracción de inversión en dichos sectores, también es una fuente potencial de conflicto bilateral, considerando que la minería y los hidrocarburos buscan desarrollarse a partir de la atracción de inversión extranjera directa (IED) sostenida mayoritariamente por el extranjero, traducido en firmas de inversión que fungen como *rent-seekers* y que han encontrado la legislación ecuatoriana como menos competitiva frente a otras como la colombiana, al comprometer un régimen ambiental más estricto que incluye licenciamientos adicionales para uso de agua, mayores costos de patentes mineras y mejor reparto de regalías, además de nichos de conflicto social antiminero (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, IISD, 2009).

O por lo menos así era hasta el gobierno de Gustavo Petro y su retórica ambientalista radical contra el sector minero-energético, que fue desestimulando a algunos aliados, como pasó a inicios de 2025, cuando la compañía Shell anunció que vendería sus activos en Colombia y dejaría de ser socia de Ecopetrol, en gas. Decisiones que podrían afectar la competitividad y futura seguridad y soberanía energética del país, y que ya en el pasado han promovido la salida de otras compañías del sector como Exxon Mobil, Conoco, Chevron y Repsol (Rodríguez y Quiceno, 24 de abril de 2025).

Para enero de 2012 y afirmando la tendencia de 2010 (aunque con una nueva metodología para unificar el sector extractivo, acorde a lo solicitado por la OMC), Colombia aparecía con un elevadísimo grado de dependencia a las exportaciones extractivas, sumando un 69,5 % entre combustibles, minería y semejantes del total de las exportaciones (DANE, 2012), sin productos agrícolas. Para el caso ecuatoriano, la balanza comercial de enero a diciembre de 2011 señalaba que las exportaciones de hidrocarburos sumaron por sí solas un monto aproximado de 12.911.639 miles de dólares y un 57,9 % del total de las exportaciones (Banco Central del Ecuador, febrero de 2012), adicionando que históricamente, la minería no era un sector que aportara mucho a su PIB (entre 0,6 y 0,4 %) (IISD, 2009) y que solo el banano representó un 22,9 % de las exportaciones (MRECI, 2011).

Ambos países tienden a reforzar esta especialización en *commodities* en lugar de convertirse en una opción de desarrollo por apalancamiento de sectores nacionales débiles como la industria y los servicios. Aunque fueron disminuyendo porcentualmente entre Santos y Duque, en Colombia, en 2022, las exportaciones de *commodities* representaron un 39,7 % del valor total de las exportaciones, incluyendo combustibles y productos de industrias extractivas (DANE, febrero 2025). Ecuador por su parte exportó en 2022 solamente en combustibles un 35,4 %, además de un 5,8 % en minerales (WITS, 2022).

Debilidad del Estado

La comparación extractiva es llamativa, puesto que parece haber una fuerte relación entre el conflicto social doméstico violento, la dependencia de *commodities* que no necesitan altos grados de estructuración productiva (es decir con baja o nula industrialización), los cuales suscitan fracturas sociales y tienden a generar enclaves o múltiples porciones de soberanía relativa por parte de firmas transnacionales (en lugar de clústeres o formas de concatenación productiva entre firmas extranjeras y nacionales), y como tercer factor, la *debilidad del Estado*. Esta relación parece ser más intensa en el caso de los bienes agrícolas, que actúan como mayores multiplicadores del vínculo, en comparación con los productos mineros o petroleros (Macartan, 2005).

Lo endeble del Estado no tiene que ver solo con la presencia territorial y magnitud del aparato policial y militar sino, primordialmente, con la estructura institucional para resolver las necesidades básicas insatisfechas o NBI², o técnicamente, el estado de funcionamiento del proceso de *inputs* (demandas, peticiones, exigencias) versus *outputs* (estrategias, programas, políticas públicas). Además de que ambos Estados comparten una estadística de aproximadamente un tercio de sus poblaciones nacionales en situación de pobreza monetaria, el coeficiente de concentración del ingreso y el índice proporcional de NBI son bastante ilustrativos.

Colombia ostenta una de las concentraciones de la riqueza más altas de América Latina (por encima de Brasil) y del mundo,³ con un índice de 55,9 y

² Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), las carencias críticas o NBI se enmarcan en cuatro áreas principales: acceso a vivienda, acceso a servicios sanitarios, acceso a educación y capacidad económica.

³ Para el consejero Presidencial para la Prosperidad, Samuel Azout, Colombia podría haberse convertido en el cuarto país más desigual del mundo (*Semana*, 12 de marzo de 2011).

una leve reducción para 2012, a pesar de la multiplicación del gasto social en la era Santos. En 2023, en el gobierno Petro, se reportaba un Gini de 54,6 y aunque reflejaba una leve caída frente a años previos, siguió siendo extremadamente alto (Consultor Salud, 17 de julio de 2024). Para 2010, Ecuador no estaba muy lejos, con un índice de 49,3, según estimaciones del Banco Mundial (s. f.). En 2023, el índice de Gini de ese país fue de 45,7, reflejando una reducción importante pero un balance aún muy desigual para su sociedad (INEC, enero de 2024).

En cuanto al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en Colombia, aunque en 2011 se reportó un promedio de 22,78 % de la población nacional en situación de NBI, llamaba la atención que la proporción poblacional que habitaba en áreas periféricas o distintas a las cabeceras o centros departamentales alcanzaba a sumar un 53,51 % en cuanto a NBI (DANE, 2011). Para 2023, el porcentaje de población a nivel nacional con necesidades básicas insatisfechas fue del 12,1 %, reflejando un importante avance social entre Santos, Duque y Petro, pero con un 28,4 % para centros poblados y zonas rurales dispersas, cifra que fue aún mayor en los territorios atravesados por el conflicto armado, haciéndolo más proclives a participar de las economías ilícitas (Gobernación del Atlántico, 2023).

Para el caso de Ecuador, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) reportó en 2010 un promedio nacional de NBI de aproximadamente 41,8 % de la población, con un inquietante saldo de 72,2 % de la población rural o periférica en situación de NBI (MCDS, 2010). En diciembre de 2023, la tasa de pobreza por NBI en Ecuador fue de 30,8% a nivel nacional, resaltando que en el área rural fue de un elevado 52,0 % (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, enero de 2024). Pese a los evidentes avances de los gobiernos de Correa y Lasso, la extrema debilidad socioeconómica persistente en el sector rural lo hace proclive a la inestabilidad social y también a la participación de sus ciudadanos en las dinámicas lucrativas del crimen organizado transnacional.

El descontento popular podría ser más preocupante como fuente potencial de conflicto interno desestabilizante, además de las NBI, considerando que los altos niveles de corrupción son un síntoma adicional de debilidad estatal. Colombia y Ecuador se encontraban en 2011 en las posiciones 80 y 120 de transparencia política (respectivamente) entre 183 países, quedando como muy corruptos (Transparency International, 2011). Para 2023, Colombia ocupó el lugar 87, reflejando un deterioro desde 2018, y Ecuador, el 115, con una mejoría entre 2016 y 2020, pero

evidenciando un nuevo retroceso entre 2021 y 2023 (Transparency International, 2023).

Pero además de los factores estructurales similares de cada país que pueden desatar conflictos violentos, hay que reconocer el papel crítico o catalizador de las economías ilegales transnacionales y del crecimiento de las estructuras de crimen organizado local y transnacional relacionadas entre ambos países, además del derramamiento del conflicto armado colombiano hacia territorio ecuatoriano. Tanto los problemas de desarrollo como de control territorial (monopolio de la violencia) se entremezclan en ambos vecinos para generar inestabilidad persistente. En 2024, Colombia aparecía en la posición 63 entre los Estados de mayor fragilidad estatal (179 medidos), perdiendo posiciones frente a años anteriores, como reflejo de los vacíos de la Paz Total, mientras Ecuador aparecía en la posición 90 y también perdía estabilidad frente a años previos (The Fund for Peace, 2025).

► **La reactivación de la cooperación en las relaciones Santos-Correa y la persistencia de la militarización fronteriza**

En la era Uribe-Correa, los conflictos político-ideológicos parecían más fuertes que los ánimos y las opciones de cooperación, abarcando varias dimensiones además de las malas relaciones interpersonales. El factor personal o de perfil de los líderes no es lo único que explica las dificultades de cooperación. En ese sentido, autores como Benítez, Celi y Jácome (2010, en Pastrana, 2011c), dan cuenta de seis conflictos generales, antes de la era Correa-Santos, a saber:

1. La existencia de una línea fronteriza altamente permeable por parte de grupos armados ilegales, narcotraficantes y delincuentes, carente de vigilancia compartida y solidaria, socioeconómicamente muy vulnerable. Esto sigue siendo una dura realidad a 2025.
2. El despliegue de acciones de fuerza y combate frontal por parte de Colombia al narcotráfico y a la guerrilla, con impactos perdurables sobre el lado ecuatoriano y sin mecanismos claros de autocontención, a pesar de que se ha intentado resolver con protocolos de seguridad cooperativa. Aunque en menor medida, las autoridades de Ecuador también han

militarizado y cerrado unilateralmente la frontera en medio de sus ofensivas domésticas contra el crimen organizado.

3. La presunción de Ecuador de llevar ante sus tribunales nacionales o a la justicia penal internacional a funcionarios colombianos de alta autoridad como el exministro de Defensa y luego presidente, Juan Manuel Santos, y el excomandante general de las Fuerzas Militares de Colombia, Freddy Padilla de León, por la supuesta autoría intelectual en el bombardeo ilegal a territorio ecuatoriano, en la operación Fénix, de marzo de 2008. Aunque J. M. Santos dejó de ser uno de los procesados, la corte de Sucumbíos (Ecuador) ordenó luego la detención del director de la Policía Nacional de Colombia, general Óscar Naranjo, así como a cinco antiguos militares más, y si bien el proceso finalmente se cerró, Santos desestimó la jurisdicción de la corte y defendió la actuación de todos los implicados (*El País*, 9 de septiembre de 2011). Allí opera una descoordinación bilateral de la rama judicial, pero también resalta la debilidad de la OEA u otro organismo regional para resolver este tipo de conflictos.
4. La desconfianza permanente de Ecuador a ser involucrado en el Plan Colombia y en la estrategia colombo-estadounidense de seguridad, además de su reticencia a establecer mecanismos específicos de coordinación oponiendo el principio de “cada uno cuida de su propio patio”. Esto fue mitigado parcialmente con protocolos de frontera, diálogos 2+2 o 2+3 en torno a la seguridad y con gabinetes binacionales organizados desde la era Santos. También, desde 2025, en el segundo mandato de Noboa, había la posibilidad de un mayor acercamiento en seguridad y defensa con EE. UU., ofreciendo incluso el alojamiento de bases militares a esa potencia, pero del lado colombiano era Petro quien se alejaba de ese enfoque, enfatizando la seguridad humana y la paz negociada con todas las estructuras armadas ilegales, con contenido político o sin él.
5. La intermitencia y debilidad de la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron) como mecanismo solucionador de los dilemas bilaterales de seguridad. Santos procuró reactivarlo y complementarlo con otros espacios de diálogo de alto nivel que se han mantenido vigentes a 2025, pero son permanentemente sujetos al resultado de las discrepancias intergubernamentales, que se han magnificado entre Petro y Noboa.
6. La continuidad de las dos demandas internacionales interpuestas por Ecuador contra Colombia, ante la Corte Internacional de Justicia y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a razón de los efectos

perjudiciales de las fumigaciones aéreas con glifosato sobre el otro lado de la frontera y por la muerte de un civil ecuatoriano (Franklin Aisalla) durante el bombardeo ilegal. Ambas fueron zanjadas cuando, en 2013, Santos aceptó que Colombia compensara a Ecuador con 15 millones de dólares y se comprometiera a no fumigar cerca de la frontera y, en 2014, Colombia indemnizó a la familia del civil ecuatoriano muerto en la operación contra Raúl Reyes (*EFE*, 7 de febrero de 2014).

Las tensiones fronterizas (puntos 1 y 2) menguaron relativamente a finales de los mandatos Uribe-Correa, y aunque las controversias políticas e ideológicas no cesaron en medio de las relaciones diplomáticas rotas, la hipótesis de conflicto militar bilateral se diluyó momentáneamente. Fueron esenciales el compromiso colombiano de evitar el traspaso de sus tropas y de actores armados ilegales hacia Ecuador, puesto que el bombardeo ilegal era presuntamente un suceso más entre varios hechos de traspaso fronterizo por parte de efectivos colombianos, así como el logro del acuerdo mutuo entre delegados de las Fuerzas Armadas de ambos países por la OEA, que restableció la *Cartilla de seguridad* para regular e informar mutuamente los movimientos de militares y policías en la frontera.

Aun en medio de los conflictos irresueltos y las divergencias ideológicas, Colombia y Ecuador se han venido aproximando positivamente y a pasos progresivos desde la normalización de las relaciones político-diplomáticas al inicio de la era Santos en 2010. El primer hito fue la reactivación de la Comibifron y el establecimiento de tres comisiones especiales (presunta resolución del punto 5): una para temas de delincuencia transfronteriza y grupos subversivos, otra para el desarrollo de las comunidades de frontera y ayuda humanitaria, y la última para asuntos sensibles como las demandas internacionales interpuestas y el proceso legal contra funcionarios colombianos en Ecuador por el bombardeo en Angostura (Benítez, Celi y Jácome, 2010, citado en Pastrana, 2011b).

A partir de las nuevas interacciones, puede resaltarse que aunque la seguridad fronteriza es un tema de mutuo interés en medio de enfoques divergentes y se viene manejando con reservas y discreción, la agenda binacional es muy diversificada y apunta al reforzamiento de las interdependencias positivas en asuntos como el transporte, los proyectos de integración en infraestructura, el tratamiento compartido a los migrantes y refugiados colombianos en Ecuador, el aprovisionamiento energético desde Colombia y la protección y el desarrollo conjuntos de la Amazonía (Pastrana, 2011b).

El encuentro presidencial entre Correa y Santos en diciembre de 2011 fue fructífero para el mejoramiento de la cooperación y la integración binacional. Representó grandes oportunidades para construir y fomentar una vecindad estratégica y perdurable, aunque no resolvió del todo conflictos como la disparidad entre concepciones de la seguridad nacional, la distinta interpretación del conflicto armado colombiano y su posible solución, las diferentes prioridades geográficas o alianzas privilegiadas que tienden a entrar en fricción, las visiones opuestas sobre el deber ser de la integración regional, las estrategias preferidas de inserción internacional o el dilema entre competitividad y complementariedad. Pueden sintetizarse los primeros avances en torno a cinco puntos claves: la creación de un nuevo mecanismo de consulta política de alto nivel o gabinete ministerial, la plena aplicación de la Decisión 399 de la Comunidad Andina para liberalizar y regular la oferta de tránsito comercial internacional por carretera (a propósito de las demandas de Ecuador frente a bloqueos y protestas de transportadores colombianos), el fortalecimiento de la cooperación para la seguridad fronteriza, la ejecución de los proyectos de integración vial, física y energética delineados por la Comisión de Vecindad e Integración y, finalmente, la dinamización del comercio, el turismo y la inversión (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

En la dimensión polémica de la seguridad, las conversaciones empezaron a destrabarse cuando Santos accedió a la solicitud ecuatoriana de compartir la información recolectada en los discos duros incautados a las FARC durante la operación Fénix y transmitir los detalles de dicha ofensiva militar, además de introducir un Plan de Acción para facilitar la atención integral y el retorno de los colombianos en Ecuador, y en contraprestación, Ecuador se comprometió a demostrar que no permitiría el ingreso ni la estadía de narcotraficantes y grupos armados ilegales colombianos, exponiendo en 2010 la destrucción concreta de unos 125 campamentos de las FARC (Pastrana, 2011c).

Para darle un mayor nivel de institucionalización a las relaciones bilaterales en adelante, los gobiernos coincidieron en desarrollar y utilizar los instrumentos y canales establecidos para tratar controversias o formular iniciativas, decisión que contribuyó sustancialmente a reducir los ánimos personalistas, las comunicaciones o declaraciones informales y fuera de tono, la diplomacia reactiva y el exceso de presidencialismo en la política bilateral. Aunque el fantasma de esa conflictividad desbordada trató de reaparecer con la política exterior populista de Gustavo Petro.

El entendimiento en el sector de la seguridad fronteriza no ha estado exento de obstáculos y diferencias de concepción, sin embargo, ha visto avances

que no obtuvieron la presión bilateral y multilateral sistemática como en el gobierno de Uribe. El Gobierno ecuatoriano accedió en 2011 a firmar con el gobierno Santos un Programa de Acción Binacional para fortalecer la Seguridad Fronteriza. Los ministros de Defensa Rodrigo Rivera (Colombia) y Javier Ponce (Ecuador) habían abonado el terreno para una cooperación simétrica, flexible e institucionalizada en el marco de la reactivación de la Combifron en febrero de 2011.

A finales del mismo año, los jefes de las carteras de Defensa, Juan Carlos Pinzón (recién nombrado en Colombia) y Javier Ponce, continuaron definiendo los mecanismos del acuerdo, manifestándose un énfasis por parte de Ecuador en tres aspectos: su compromiso con el desmantelamiento de campamentos de grupos ilegales colombianos, revelando la detección y destrucción de unos 377 refugios en la frontera norte, entre 2007 y 2010 y accediendo a la extradición de alias Danilo (jefe del frente 48 de las FARC); su compromiso para evitar la dispersión de cultivos ilícitos, pero desde su propio programa preventivo y social; y su autonomía para actuar contra los grupos armados ilegales sin denominarlos como terroristas, con el objeto de evitar su involucramiento en políticas antiterroristas dirigidas por Washington y para dejar una puerta abierta que le permita participar como eventual facilitador de un proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC.

A principios de 2012, sendos ministros volvieron a encontrarse para empezar a tratar un nuevo asunto de seguridad fronteriza que complejiza aún más el impacto que tienen los grupos armados ilegales en la periferia: la minería ilegal. Los informes de inteligencia de ambas partes advirtieron el crecimiento de este fenómeno, e incluso, las autoridades ecuatorianas señalaron la presencia registrada de la columna móvil Daniel Aldana de las FARC y de una facción de la banda emergente los Rastrojos, en la localidad de Tobar Donoso (Ecuador), en donde combinan la extracción ilícita de oro con los cultivos ilegales, generando impactos ambientales y sociales perjudiciales.

Ecuador le apostó un tiempo al Plan Ecuador, como alternativa al Plan Colombia, programa destinado a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, para el mejoramiento de la estructura básica, la reactivación económica, el bienestar social y la protección civil del medio ambiente, así como el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, [Resdal], 2007).

Posteriormente, mandatarios ecuatorianos como Lenin Moreno (2017-2021), Guillermo Lasso (2021-2023) y Daniel Noboa (2023-2025, 2025-en curso)

se acoplaron un poco más al enfoque ofensivo colombiano y a la cooperación moderada con EE. UU., aunque manteniendo su distancia frente al conflicto armado colombiano y apostando a las políticas basadas en la soberanía, dado que no reactivaron la base antinarcóticos de EE. UU. en Manta, que Correa desmanteló en 2009, ni propusieron alguna similar, salvo Noboa en su campaña de 2025, pero que a la fecha de este libro no había sido materializada.

El despacho de Defensa ecuatoriano dio un giro cualitativo esencial para la identificación de los factores de riesgo común, demostrando que el reconocimiento oficial de la existencia fáctica (aunque intermitente) de miembros de las FARC y de bandas criminales en su territorio, quienes traspasan usualmente la frontera para descansar de las operaciones militares del Estado colombiano y aprovisionarse de bienes y víveres, es un logro diplomático que puede multiplicar la confianza y el intercambio de información estratégica para la seguridad de ambas partes. El inicio de la operativización del Plan de Acción Binacional por parte de los viceministros de Defensa de ambos Estados, en la que se trató la posibilidad de intercambiar programas de capacitación para las Fuerzas Armadas y de intercambio de personal en cursos actuales de formación, además de la asesoría de Colombia para la Política de Derechos Humanos y de Derecho Operacional que estaba construyendo Ecuador, fueron oportunidades esenciales.

Sin ser aún ideal, el clima de confianza bilateral como resultado de estos intercambios fue de tal manera positivo que, en febrero de 2012, los cancilleres Holguín (Colombia) y Patiño (Ecuador) consiguieron fijar un acuerdo para delimitar en un tratado el punto de inicio del límite marítimo de la boca del río Mataje (Pacífico colombo-ecuatoriano), que se encontraba indefinido desde el tratado general de fronteras de 1916.

No obstante, siguió emergiendo la hipótesis del Gobierno ecuatoriano como secuela de la estrategia militarista de solución: el efecto de “contagio” o derrame del conflicto armado hacia el Ecuador. No en balde, el propio ministro de Defensa de ese país confirmó, en 2011, el despliegue permanente de unos 10.000 (otras fuentes aseguran que fueron 13.000) efectivos ecuatorianos en la frontera norte, un 30 % de sus Fuerzas Armadas situadas en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas, cifra que revela que la sensación de alerta de Ecuador no fue menor y que coincidió con estimaciones de 2009, en las que se calculaba que entre Fuerza Terrestre, Fuerza Naval y Fuerza Aérea, Ecuador podría tener unos 37.184 efectivos (Red de Seguridad y Defensa de América Latina [Resdal], 2010). La proporción de efectivos ecuatorianos en la frontera norte tendió a incrementarse, con una

estimación de 57.983 hombres armados por parte de algunos centros independientes para 2010, es decir, un incremento de tropas cercano al 56 % en un solo año.

Por parte de Colombia, solo en 2009 se disponía, presumiblemente, de una cifra de entre 18.000 militares móviles para la frontera con Ecuador y unos 27.000 uniformados, lo que hacía pensar que las tendencias de ambos Estados constituían una hipótesis real de militarización fronteriza y un obstáculo a la integración socioeconómica y física pacífica de las comunidades vecinas. A finales de 2011 sendos presidentes revelaron indirectamente la intensificación de esta tendencia, cuando J. M. Santos anunció un aumento del pie de fuerza militar y policial para enfrentar los ataques de grupos armados ilegales en el puerto marítimo de Tumaco (próximo a la frontera), mientras Correa anunciaba nuevos planes de inversión militar para adquirir aviones de transporte, lanchas guardacostas, camiones y radares, aludiendo a la doble necesidad de aumentar la operatividad de las Fuerzas Armadas (apenas cercana al 50 %) y de evitar una incursión ilegal de Colombia, como la de 2008.

Más allá de las justificaciones políticas y operativas de Colombia y Ecuador, y pese a los nuevos acercamientos gubernamentales, parecen evidenciarse patrones de la remilitarización de la seguridad de cara a otros factores. Por ejemplo, las distintas y antagónicas percepciones de las amenazas y la necesidad, la preservación de la lealtad de las élites castrenses para estabilizar ambos regímenes proclives a crisis políticas e institucionales, el arraigo de valores e ideas militaristas entre sus sociedades y la confusión y fusión de políticas de seguridad y de defensa por sus debilidades internas (Pastrana, 2011c).

A modo ilustrativo cabe recordar la controversia entre el exministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Rivera, y el partido oficialista (de la U) a finales de 2011, contexto en el que ya se hablaba de una presunta desmoralización de las tropas colombianas frente al recrudecimiento de las acciones de las FARC, mientras el partido mayoritario de gobierno exigía al Congreso una nivelación salarial de militares y policías en contra del concepto ministerial que estimaba la nómina en punto de equilibrio. En el caso ecuatoriano, el presidente Correa denunciaba en febrero de 2012, ante sus Fuerzas Armadas, la creación de un presunto Plan Revancha entre algunos de ellos, para revivir el intento de golpe de Estado policial del 30 de septiembre de 2010 (el '30-S'), por lo que anunció mejoras salariales para los efectivos ecuatorianos, con alza de entre un 5 y un 25 %.

En Colombia llamó la atención, en el terreno de la opinión pública, que para febrero de 2012 (momento de nuevo escalamiento de violencia por parte de las FARC), un 47 % de los ciudadanos inquiridos se declaraba abiertamente a favor de perder mayores libertades para mejorar la seguridad, un 81 % tenía una opinión altamente favorable de las Fuerzas Militares, 51 % dijo tener un concepto desfavorable frente al Congreso, un 58 % expresó su percepción desfavorable del sistema judicial, y un 67% se pronunció en el mismo sentido de los partidos políticos, sumado a que un 77 % manifestó que la derrota militar de las guerrillas era posible y un 45 % creía que la mejor solución al conflicto armado era la militar (Gallup, 2012).

Todo esto revelaba entonces un patrón de arraigo preocupante de valores antidemocráticos y una gran asimetría entre una alta confianza hacia el sector de las Fuerzas Armadas y una baja confianza hacia las instituciones políticas. Esta lógica pareció arraigarse entre los gobiernos de Lasso y Noboa del lado ecuatoriano por causa del escalamiento de las acciones violentas del crimen organizado en ese país desde la segunda década del presente siglo, aunque matizada por promesas y programas de desarrollo multidimensional para la frontera y los territorios adyacentes. Del lado colombiano, se dieron unos virajes, como en el segundo gobierno de Santos, que apostó más a la paz negociada y a la implementación del Acuerdo con las FARC de 2016, que al fortalecimiento tradicional de las FF. MM., buscando transformarlas para roles de posconflicto (protección de desmovilizados, desminado, construcción de memoria y paz, apoyo a procesos productivos y cultivos alternativos) y participaciones internacionales de seguridad cooperativa y diplomacia de defensa, incluyendo el partenariado con OTAN. Incluso con Duque, las FF. MM. recibieron programas de formación intensiva en derechos humanos en medio de presiones y recortes de ayuda de EE. UU. y priorización de los recursos para desarrollo alternativo y atención humanitaria, en medio de las críticas de diversos sectores sociales al uso de los militares en actividades de control sanitario y ciudadano en la crisis del COVID-19.

Aún con el gobierno de izquierda progresista de Gustavo Petro, se mantuvo alta la reputación social de las FF. MM. y baja la de los poderes públicos y partidos tradicionales, pero en medio de decisiones y narrativas presidenciales que debilitaron directa o indirectamente las FF. MM. y restringieron fuertemente las operaciones ofensivas en el marco de diálogos multilaterales de paz y ceses bilaterales del fuego, lo que permitió el fortalecimiento de varias estructuras armadas ilegales en el contexto de una alta improvisación en la política de Paz Total y la falta de respaldo de una política sólida de seguridad. Paradójicamente, los

errores e imprevisiones de los enfoques de paz de Santos y Petro, y ya no solamente las medidas militares frente al conflicto interno, generaron la percepción en las autoridades gubernamentales del Ecuador de que el efecto de derrame desde Colombia continuó afectando negativamente a los ciudadanos de su país, lo que condujo a un posterior distanciamiento frente a la posibilidad de involucrarse directamente en los diálogos.

► **De la reconciliación con Santos a la cooperación sostenida con Duque y Petro**

Las articulaciones entre Colombia y Ecuador han sido dinámicas después de la reconciliación en 2010, siendo especialmente encausadas por el mecanismo de los gabinetes binacionales, que se lanzaron en 2011 (Santos) y se prolongaron hasta 2023 (Petro), cuando se produjo otra crisis bilateral. La agenda binacional para cada uno de esos encuentros se organiza en torno a siete ejes: i) seguridad y defensa, ii) infraestructura y conectividad, iii) asuntos fronterizos, iv) asuntos ambientales, v) asuntos sociales y culturales, vi) asuntos económicos y comerciales; y vii) el Plan Binacional de Integración Fronteriza (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.c).

Al menos en su formalidad, se evidencia un interés permanente de ambos países por sostener una cooperación multidimensional, sin desconocer que los fenómenos transfronterizos suelen generar coyunturas de tensión por las debilidades institucionales de ambos Estados, sea narcotráfico y contrabando, oleadas inmanejables de migración y desplazamiento forzado o traspaso de miembros de grupos armados ilegales y organizaciones delincuenciales, mayoritariamente colombianos pero también crecientemente ecuatorianos, sobre todo con el recrudecimiento del crimen organizado en Ecuador.

Desde el comienzo del nuevo milenio, el desbordamiento del conflicto armado colombiano y sus grupos armados ilegales hacia el suroccidente de Colombia y la conformación de poderosas bandas delincuenciales en Ecuador, se ha mezclado con la alta capacidad de las mafias ecuatorianas para organizarse dentro de las prisiones y expandirse en todo el país, sobre todo desde 2010, convirtiéndose en proveedores de servicios para los narcotraficantes colombianos. Del lado colombiano destaca la movilidad transfronteriza de algunos frentes de las FARC antes del Acuerdo de Paz de 2016, y de sus disidencias, ubicadas al sur, en los años posteriores o de posacuerdo,

incluyendo incursiones del Clan del Golfo; mientras que del lado ecuatoriano destacan Los Choneros y sus fracciones separadas, que desde 2021 se apoderaron de una gran parte del país y a partir de 2023, declararon la guerra al Estado, conllevando a que el presidente Daniel Noboa militarizara varias localidades en 2024 (*InSight Crime*, 3 de diciembre de 2024).

Por esta complejidad coexisten en las dinámicas bilaterales, tanto momentos sucesivos de esfuerzos de coordinación en seguridad y temas de desarrollo, como tensiones y exigencias mutuas de acción en la frontera y los territorios adyacentes, dada la alta fragilidad de sus Estados en las periferias, la porosidad de sus fronteras y la presencia fluida de esas cadenas ilegales transnacionales, incidentes de seguridad que han propiciado quejas, señalamientos de responsabilidad y decisiones de manejo y hasta cierre unilateral de la frontera.

Durante el doble gobierno de Santos (2010-2014 y 2014-2018), se realizaron seis gabinetes binacionales: 2012 (Tulcán), 2013 (IpiALES), 2014 (Esmeraldas), 2015 (Cali), 2017 (Guayaquil) y 2018 (Pereira). A pesar de su ausencia en 2016, se evidencia una regularidad anual de los intercambios diplomáticos y una diversificación de los puntos geográficos de encuentro. Entre los instrumentos y acuerdos más significativos suscritos en ese periodo, se encuentran: el programa de acción binacional de 2011 para fortalecer la seguridad fronteriza entre los ministerios de defensa de ambos países; un acuerdo sobre la ampliación turística de la zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana del mismo año; el reglamento de tránsito y transporte terrestre turístico de 2012; el reglamento para la detención, recuperación y devolución de automotores, aeronaves y embarcaciones de 2012; el reglamento de tránsito y transporte terrestre transfronterizo de 2012; el acuerdo de seguridad social de 2012 y el plan de acción para la atención de los refugiados colombianos en el Ecuador y un plan de retorno de 2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.c).

En el marco del relanzamiento de las relaciones con Santos, ambos países pusieron en marcha el Plan Binacional de Integración Fronteriza, que busca articular los planes nacionales de ambos países para mejorar las zonas de frontera en sus condiciones sociales, mercados de trabajo y obras de infraestructura física. En este contexto, en 2012 se lanzó el Fondo de Desarrollo y Reparación Social para financiar la integración comercial, el desarrollo social, económico y cultural de las poblaciones fronterizas y el uso sostenible de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.c). Precisamente, en 2013, se reunieron en Ecuador, Santos y

Correa para aprobar y empezar a implementar el Plan Binacional, inaugurar el nuevo puente Rumichaca, mejorar la interconexión petrolera, utilizando mejor el oleoducto de Ecuador, aumentar la interconexión eléctrica en localidades de la frontera, construir tres ejes viales, luchar contra la minería ilegal, cuidar de las cuencas hídricas, cooperar judicialmente y reconocer las titulaciones universitarias (*Infobae*, 24 de noviembre de 2013). En 2014, Colombia y Ecuador firmaron un Acuerdo de reconocimiento mutuo de títulos profesionales y grados académicos de estudios superiores (Ministerio de Relaciones Exteriores, 21 de julio de 2014). También se produjo el documento marco del Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2022. En la reunión de alto nivel de finales de ese año, Santos y Correa acordaron en cuatro reuniones realizadas en Tulcán e Ipiales, un plan de acción binacional enmarcado en 6 ejes de trabajo que buscaba precautelar el bienestar de las poblaciones de la zona de influencia de los volcanes y coordinar las acciones de preparación y respuesta (Gobierno de Ecuador, 15 de diciembre de 2014).

En agosto de 2015, ambos gobiernos acordaron la estructura operativa y organizativa del Fondo de Desarrollo Fronterizo y se establecieron los órganos y procedimientos para la toma de decisiones técnicas y directivas en cuanto al financiamiento de programas y proyectos en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.c). En 2017, los dos mandatarios se encontraron considerando que las relaciones estaban en su mejor momento, refrendaron su compromiso con los acuerdos bilaterales anteriormente suscritos, buscaron profundizar las áreas de integración en seguridad, asuntos fronterizos, sociales, culturales y ambientales, así como en infraestructura y economía. Adicionalmente, Santos agradeció a Correa por su apoyo al proceso de paz con las FARC y por haber sido anfitrión de los diálogos con el ELN (*El Tiempo*, 16 de febrero de 2017). Correa siempre fue crítico del enfoque ofensivo de la seguridad frente al conflicto armado en Colombia y partidario de una solución negociada, considerando que ese fenómeno afectaba injustamente al Ecuador, lo que lo distanció profundamente de Álvaro Uribe y lo aproximó al gobierno de Santos.

En febrero de 2018, Santos y el presidente sucesor en Ecuador, Lenin Moreno, suscribieron un Memorando de Entendimiento con el BID para avanzar en la concertación de un convenio de administración para el Fondo, con el fin de implementar los proyectos en la ZIF en los sectores de infraestructura, seguridad, desarrollo económico, desarrollo social y medio ambiente, aprobando también la versión 2.0 del Plan Binacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.c). No obstante, el buen entendimiento con Moreno, volvieron

a tensarse las relaciones por causa del fracaso de las negociaciones con el ELN, un grupo insurgente que se ha caracterizado por su extrema descentralización, ambición de transformación estructural de la economía y la territorialidad y baja disposición a discutir su desarme y desmovilización efectivos. A principios de ese año, Santos se vio obligado a suspender los diálogos por tres ataques con explosivos dirigidos contra fuerzas policiales en el norte de Colombia, los cuales dejaron siete policías muertos y 45 heridos, *ad portas* de iniciar el quinto ciclo de diálogos de paz en Quito, conversaciones que ya estaban congeladas después del atentado a un oleoducto en ese mismo mes (BBC, 29 enero 2018). La crisis del proceso interno por poco se transforma en una crisis bilateral, cuando en abril de ese año, el gobierno de Moreno decidió renunciar a ser sede y garante de las negociaciones de paz con esa guerrilla, no solamente por la continuidad de sus acciones armadas, sino esencialmente por el deterioro de su propia seguridad, causado por el desplazamiento de las disidencias de las FARC hacia ese país, siendo el punto culmen el secuestro y posterior asesinato en cautiverio de un equipo periodístico ecuatoriano a manos del grupo disidente Frente Óliver Sinisterra ex FARC (Miranda, 19 de abril de 2018). Pese a este desenlace, en diciembre de ese mismo año, los presidentes volvieron a reunirse para lograr que las entidades nacionales de planeación y territoriales concertaran los proyectos binacionales para seguir avanzando en el Plan Binacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.c). Como puede advertirse, las externalidades del conflicto armado colombiano, cuyos actores y dinámicas se han vuelto crecientemente transnacionales, y la falta de un plan de contención fronteriza del conflicto por parte de Colombia, además de los enormes riesgos del posacuerdo y la implementación débil del acuerdo de paz 2016, son factores que debilitaron la coordinación bilateral y elevaron la vulnerabilidad de Ecuador a los cambios y mutaciones de ese conflicto.

Durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), se desarrollaron cuatro gabinetes binacionales: 2018 (Quito), 2019 (Cali), 2020 (virtual) y 2021 (Cartagena) (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.a). La regularidad anual de los intercambios de alto nivel se mantuvo, a pesar de la crisis sanitaria por COVID-19. Aunque no se adoptaron instrumentos como en el doble mandato de Santos, se desarrollaron varias iniciativas de cooperación en el marco de los acuerdos vigentes. En mayo de 2020 se llevó a cabo el Mecanismo 2+2/2+3, que es un foro diplomático-militar para el diálogo y la coordinación en temas de seguridad y defensa, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, ministros de Defensa y en ocasiones por el ministro de Gobierno

o Interior. A mediados de ese mismo año se lanzó el Plan Operativo Anual Binacional (POAB), que constituye la hoja de ruta para adelantar acciones binacionales en materia de seguridad y defensa de Colombia con sus vecinos (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.b). Este volvió a suscribirse en 2021, para formular 64 tareas específicas, con el fin de combatir a los grupos armados ilegales, el contrabando de hidrocarburos y mercancías, el tráfico de armas y explosivos, la minería ilegal, la trata de personas, el narcotráfico y el lavado de activos, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores, 6 de mayo de 2021). En noviembre de 2020 también se realizó Comisión Binacional de Fronteras (Combifron), un mecanismo de confianza mutua mediante el cual se intercambia información de inteligencia para optimizar las operaciones coordinadas contra todas las amenazas. En diciembre de ese mismo año, se hizo la reunión de Mandos Regionales de Frontera, un mecanismo binacional que permite realizar coordinaciones operacionales entre las unidades militares, policiales y oficinas migratorias, responsables del control y la seguridad fronteriza (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.b).

Pese a ese dinamismo bilateral, también hubo episodios críticos que alteraron el buen entendimiento. Por una parte, la inestabilidad doméstica de Colombia propiciada por el estallido social y paro nacional de 2019-2020 en contra de la iniciativa de reforma tributaria del Gobierno, de sus políticas ofensivas en materia de narcotráfico y grupos insurgentes y por sus críticas al Acuerdo de Paz con las FARC de 2016, terminó reflejándose en la política exterior. A finales de 2019, la administración Duque ordenó el cierre inmediato de la frontera terrestre y fluvial con Ecuador para evitar el ingreso de extranjeros que pudiesen alterar el orden público y la seguridad, argumentando la infiltración de las protestas por parte de ciudadanos venezolanos, decisión que también se extendió a las fronteras con Venezuela, Perú y Brasil (*Deutsche Welle*, 19 de noviembre de 2019).

Pocos meses después, en 2020, Duque ordenó, de manera concertada con los gobiernos de Brasil, Perú y Ecuador, el cierre de todas las fronteras, permitiendo solamente el transporte de carga para el ingreso y la salida de productos por los puntos terrestres habilitados, como medida para evitar el ingreso de migrantes contagiados por coronavirus (Carranza, 17 de marzo de 2020). Posteriormente, se definió la entrega de los productos a transportadores de la contraparte en la frontera, para evitar el ingreso de migrantes y, al mismo tiempo, facilitar la continuidad del comercio.

A pesar de las restricciones, la crisis sanitaria no obstruyó del todo los intercambios políticos. El 11 de enero de 2021, Duque se reunió con el entonces

presidente Moreno en el puente sobre el río Mataje y en San Lorenzo, Ecuador, para tratar la reactivación económica y la terminación del eje vial La Espriella, Mataje, San Lorenzo (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.a). Pese a algunas diferencias iniciales, Moreno y Duque exhibieron en general una alta afinidad en su rechazo a la dictadura de Venezuela, el apoyo a la apertura comercial y la integración regional democrática. Sus posiciones comunes incluyeron que ambos afirmaran la existencia de interferencia del gobierno de Maduro en las protestas sociales violentas en ambos países, que apoyaran la ofensiva contra las disidencias de las FARC que se movían entre ambos territorios y que dieran reconocimiento a la emergencia de estructuras armadas ecuatorianas en conexión con las colombianas.

Con el cambio de gobierno en Ecuador, las dinámicas bilaterales no se alteraron en esencia. El 20 de abril de 2021, el entonces presidente electo Guillermo Lasso visitó en Bogotá a Duque, en su primer viaje internacional después de ganar la elección. El 14 de agosto de 2021, Duque y Lasso dieron por concluidas las obras de la vía que une a ambos países del lado colombiano, con la entrega de 19 kilómetros de vía nueva y cuatro puentes vehiculares del corredor binacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.a).

Para finales de agosto de 2021, se aprovechó la virtualidad en tiempos de aislamiento, para realizar un taller sobre herramientas tecnológicas entre Ecuador y Colombia para enfrentar la trata de personas, evento en el que ambos intercambiaron conocimientos como la presentación de la herramienta tecnológica Libertaap, la ruta para la protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas por parte de Colombia, las herramientas del Sistema de Registro de Víctimas y mapa interactivo, y el Sistema de Seguimiento a la Política Pública por parte del Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, 25 de agosto de 2021).

También se produjo un evento local en Ipiales, para abordar temas relacionados con la coordinación en materia migratoria y de seguridad, la lucha contra el COVID-19, el bienestar de las poblaciones en la zona limítrofe, la reactivación económica y el protocolo de reapertura de fronteras terrestres. Colombia buscaba una respuesta a las observaciones de las entidades nacionales a la propuesta ecuatoriana para la reapertura, que se había acordado en el IX Gabinete Binacional de 2020, siguiendo la Resolución 667 del 19 de mayo de 2021 del Ministerio del Interior. Entonces el Gobierno colombiano tomó la decisión de reabrir, en un futuro cercano, los pasos marítimos, terrestres y fluviales de la frontera con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil (Ministerio de Relaciones Exteriores, 25 de agosto de 2021).

Días después, ambas delegaciones intercambiaron experiencias en el Comité Binacional de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras, en el cual Colombia socializó los proyectos nacionales y programas que se desarrollaban en la zona de integración fronteriza en beneficio de las comunidades étnicas, y presentó los avances del proceso de vacunación en estos grupos poblacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 31 de agosto de 2021).

A mediados de septiembre de ese año, se realizó, en formato virtual, el conversatorio sobre experiencias exitosas, lecciones aprendidas y dificultades del programa de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal entre Ecuador y Colombia en materia de Trata de Personas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 16 de septiembre de 2021). En octubre, en el marco del convenio de 2020 y del Fondo de Desarrollo Fronterizo y Reparación Social entre Colombia y Ecuador, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se iniciaron las entregas de las dotaciones de los equipos biomédicos para los hospitales priorizados en los departamentos de Nariño y Putumayo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 22 de octubre de 2021).

Las urgencias alimentarias, energéticas y comerciales de ambos países presionaban por la reapertura, pese a la continuidad de las muertes a ambos lados por el virus. Aunque se postergó un poco la decisión por el temor a la variante ómicron del COVID-19, en diciembre de ese 2021, ambos países decidieron levantar las vallas en el paso fronterizo de Rumichaca, restaurando el ingreso y la salida de vehículos de todas las modalidades de transporte, así como los flujos peatonales, siempre y cuando cumplieran todas las medidas de bioseguridad y los requisitos de ingreso establecidos por las autoridades sanitarias (*Infobae*, 18 de diciembre de 2021). Aunque la seguridad y la economía fueron prioridades de Duque frente a sus vecinos, también aparecieron otros asuntos en la agenda regional o subregional con Ecuador, en la que ambas delegaciones compartieron espacios en el marco de las reuniones de alto nivel en el Foro Prosur, Comunidad Andina, el Pacto de Leticia y el Programa Mundial de Alimentos enfocado en América Latina, todas en 2021.

Ya para el año 2022, ambos países anunciaron la reapertura de la totalidad de los pasos fronterizos, incluyendo los de San Miguel; Carmelo-La Victoria y Chiles-Tufiño, buscando restablecer las dinámicas comerciales, familiares y laborales de los pobladores de la zona fronteriza (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1 de marzo de 2022). En mayo, se celebró la VIII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre Colombia y Ecuador, en la cual se suscribió el Programa de Cooperación 2022-2024, alineado con

la Agenda 2030 y conformado por una cartera de nueve proyectos en los sectores de fortalecimiento institucional, desarrollo y bienestar, agricultura y pesca, desarrollo rural, empleo y trabajo decente, productividad, tecnología y evaluación de proyectos (18 de mayo de 2022). A finales de ese mes se produjo otra reunión de Altas Autoridades de Seguridad y Defensa de Ecuador y Colombia, a través del POAB para 2022, reflejando una importante afinidad para seguir manejando conjuntamente los desafíos de seguridad transnacional. Ese mismo mes, se produjo un breve impase diplomático cuando Lasso afirmó que Ecuador vendió un avión Legacy Embraer EMB 135-BJ de uso presidencial a Colombia por ocho millones de dólares, pero Iván Duque negó la adquisición, anunciando que le correspondería al próximo mandatario tomar la decisión (*Deutsche Welle*, 18 de mayo de 2022), lo que fue objeto de polémica doméstica por las prioridades sociales y humanitarias pospandémicas.

El 9 de junio de ese año, se llevó a cabo un encuentro entre Duque y Lasso en el marco de la IX Cumbre de las Américas llevada a cabo en Los Ángeles, EE. UU., donde los mandatarios reafirmaron su voluntad de seguir colaborando en el marco de los acuerdos y gabinetes binacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.a). En general, la tónica entre Duque y Lasso evidenció alta afinidad ideológica, incluyendo el apego de ambos al libre mercado, al combate frontal contra el narcotráfico y el crimen, e incluso a la denuncia de elementos afines al movimiento del expresidente Rafael Correa como partícipes de corrupción y hasta vínculos con grupos armados ilegales, como en el caso de las pesquisas de la Fiscalía de Colombia sobre la presunta financiación del ELN a la campaña del correísta Andrés Arauz, en 2021 (*Semana*, 23 de abril de 2021).

La llegada de Gustavo Petro (2022 a la fecha), como primer presidente de izquierda en Colombia, representó parcialmente una continuidad de la cooperación multidimensional con Ecuador, pero con un retorno de las controversias y los conflictos diplomáticos por causa no solamente de las complejidades de los fenómenos ilegales transnacionales y las vulnerabilidades de ambos Estados, sino esencialmente por la ideologización y radicalización de la política exterior colombiana por parte del mandatario progresista con estilo populista. Como se advertirá en otros capítulos de este libro, Petro exhibió una cruzada retórica internacional en contra de lo que consideró la ultraderecha mundial, calificándolos en ocasiones como nazis, alineándose con otros líderes de izquierda para cuestionar el capitalismo y señalar como responsables del cambio climático, las guerras, la desigualdad y las crisis migratorias a las grandes

potencias occidentales. Apeló, al igual que lo hiciera Uribe en su momento, a una diplomacia informal, conflictiva, personalista, mediática, desinstitucionalizante, en aras de resaltar su valía personal, construir un enemigo externo y debilitar a la oposición doméstica, pero con un recurso constante a las masas en nombre de los pueblos oprimidos y la historia revolucionaria latinoamericana.

Por un lado, Petro solamente desarrolló a plenitud un Gabinete Binacional (XI) en 2023 (Tulcán), suspendiendo ese mecanismo desde 2024, por controversias políticas. Aunque llamó permanentemente a la integración de los países andinos, desde el punto de vista ideológico, planteó distancias desde un inicio con los presidentes Lasso y posteriormente Noboa, más ubicados a la centro-derecha del espectro político. Pero pese a las diferencias, el 7 de agosto de 2022, Lasso participó en la posesión de Petro como presidente, llevándose a cabo una reunión bilateral entre ambos mandatarios el 6 de agosto (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.a).

Además de ratificar la continuidad del trabajo conjunto por la hermandad y la integración binacional, coincidieron en la importancia de fortalecer la coordinación en materia de seguridad, defensa nacional, lucha contra el cambio climático e integración económica, tema en el que Lasso afirmó que Ecuador mantenía su aspiración de formar parte de la Alianza del Pacífico (AP) (Presidencia Ecuador, 6 de agosto de 2022). Precisamente, la cumbre de la AP que se iba a desarrollar en México a finales de ese año no se produjo porque el Congreso del Perú negó la autorización de viajar al mandatario izquierdista Pedro Castillo, lo que posteriormente se agravaría en 2023, con el intento de Castillo de disolver el Congreso, que condujo a su posterior destitución y detención, rechazadas por Petro, además de los conflictos diplomáticos entre Petro y la presidenta encargada en Perú, Dina Boluarte. Aun sin cumbre, el presidente progresista mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO) recibiría a Petro, Lasso y Boric, presidente de Chile, con el fin de discutir la economía regional y el efecto de las crisis políticas domésticas como la peruana o brasileña, y en el caso de Ecuador, cerrar la última etapa de la negociación de un tratado de libre comercio con México, uno de los requisitos para hacer parte de la AP (*Associated Press*, 23 de noviembre de 2022).

A mediados de enero de 2023, Petro y Lasso participaron en la sesión “Liderazgo para América Latina”, en el marco del Foro Económico Mundial de Davos; junto con el Mandatario de Costa Rica, Rodrigo Chávez; la vicepresidenta de República Dominicana, Raquel Peña; y el ministro de Finanzas de Brasil, Fernando Haddad. En ese y otros espacios se notaron las distancias ideológicas. Mientras Petro insistió en que hay que descriminalizar y reducir

el consumo con prevención, ante el fracaso global de la guerra contra las drogas, Lasso solicitaba a los países del mundo enfrentar con decisión al narcotráfico, cuestionando que fuese una guerra perdida. Igualmente, mientras Petro atacaba los modelos de crecimiento basados en la minería y los hidrocarburos, Lasso cuestionó los discursos violentos y de ambientalismo radical que exigían el fin de los pozos petroleros y a las multinacionales de la minería que no invirtieran en el Ecuador, aunque coincidió con el colombiano en la necesidad de buscar nuevas energías limpias y combatir a los grupos delincuenciales que encabezan la minería ilegal y la degradación forestal (Presidencia de Colombia, 18 de enero de 2023; *La Hora*, 19 de enero de 2023; *Infobae*, 22 de septiembre de 2023).

A finales de ese mes, Petro agradecería a su homólogo por permitir el tránsito de vehículos de Colombia por su territorio mientras se solucionaba el derrumbe que afectaba desde mediados de enero la vía Panamericana, insistiría en promover la transición energética para reducir la dependencia al petróleo, producto central de Ecuador, el manejo humanitario de la crisis migratoria de venezolanos y el aumento de la protección amazónica, mientras Lasso mantuvo una actitud receptiva e incluso agradeció las labores realizadas por las autoridades colombianas para que en La Guajira se capturara, a finales de 2022, a Germán Cáceres, uno de los feminicidas más buscados del Ecuador (Fuquen, 31 de enero de 2023). En el marco del XI Gabinete Binacional, ambas delegaciones revisaron avances en temas de seguridad y defensa, asuntos fronterizos, ambientales, sociales y culturales, económicos y comerciales, infraestructura y conectividad, y el Plan Binacional de la Zona de Integración Fronteriza. Adicionalmente, Petro invitó a Ecuador a unir esfuerzos en la protección de la Amazonía y de las energías limpias, mediante la construcción con un corredor para la conexión de las Américas, que iría desde La Patagonia hasta la frontera de México con EE. UU., y también se refirió a la posibilidad de que Chile, Argentina y Bolivia se unieran en torno a la constitución de la “OPEP del litio”, todo para confeccionar un nuevo poder geopolítico (Ministerio de Relaciones Exteriores, 31 de enero de 2023).

Aunque Lasso fue cauto al respecto, esas y otras propuestas del presidente colombiano causaron una mezcla de admiración, perplejidad y escepticismo en toda la región, reflejando grandilocuencia en sus declaraciones internacionales pero escasa planeación y ruta concisa de implementación (algo que también caracterizó la retórica de AMLO, uno de sus grandes amigos y aliados ideológicos, quien en 2021 había sugerido remplazar a la OEA con un organismo alterno y no subordinado a EE. UU., ante lo cual, Petro estuvo

siempre inclinado a reformar e incluir nuevos derechos en la Carta Interamericana, en vez de sustituir dicho sistema). Pero además de esas distancias señaladas con Petro, Lasso experimentó una contracción relativa de su política exterior, incluyendo las relaciones con Colombia, por la agudización de la crisis política interna.

Lasso decretó a mediados de mayo la disolución de la Asamblea Nacional, de mayoría opositora, y solicitó la convocatoria de nuevas elecciones legislativas y presidenciales, con un mecanismo constitucional denominado la “muerte cruzada”, en medio de su conflicto con el correísmo y del juicio político iniciado en su contra por acusaciones de malversación de fondos públicos (*BBC*, 17 mayo 2023). En noviembre de ese año, Lasso aceptó ceder al mandato a su sucesor, Daniel Noboa, elegido en los sufragios extraordinarios y quien completaría el periodo 2021-2025, destacando sus logros en materia de vacunación y lucha contra la desnutrición infantil, mientras sus opositores señalaban que Ecuador acababa el año como uno de los países más violentos de Latinoamérica, con una tasa de homicidios que rondaba los 40 por cada 100.000 habitantes (*El Tiempo*, 23 de noviembre de 2023). La crónica situación de seguridad ecuatoriana, en medio de la guerra desatada por las organizaciones criminales contra el Estado, condujo a la tendencia electoral por Noboa, candidato de origen empresarial, de centro-derecha, pero con un mayor énfasis en la mano dura contra la violencia armada y narcotraficante. Elecciones en las cuales el correísmo perdió por eventos violentos que marcaron a la opinión pública, como el asesinato del candidato Fernando Villavicencio.

Además de la crisis política y de seguridad, por el aumento del crimen organizado, Ecuador enfrentó una constante crisis energética y apagones, causados principalmente por la sequía de los ríos de la Amazonía, donde se encuentran las principales centrales hidroeléctricas, lo que se había mitigado parcialmente con la venta de energía por parte de Colombia. Pero para el segundo semestre de 2023, Petro tomó la decisión de restringir esa venta al enfatizar la producción para la demanda interna, mientras Lasso le solicitó reciprocidad y no olvidar que Ecuador también llegó a venderle energía a Colombia cuando lo requirió (*Deutsche Welle*, 28 de octubre de 2023). Finalmente acordaron que Colombia incrementaría la exportación de energía en 10 gigavatios/hora día, durante los meses de noviembre y diciembre para evitar los racionamientos en el vecino país (Álvarez, 30 de octubre de 2023). La información disponible hasta octubre de 2023 ponía en evidencia un incremento en la importación de electricidad desde 2020 por parte de Ecuador,

y una progresiva reducción de sus exportaciones o ventas de electricidad a Colombia, donde los costos de importación de electricidad para el vecino, hasta octubre 2023, fueron diez veces mayores a 2020 y 400 % superiores en comparación a 2022, llegando a pagar solo en septiembre de 2023 unos 61.450.000 dólares a Colombia (Gómez, 26 de diciembre de 2023).

Esta misma línea de tensión y cooperación se repitió en los años 2024 y 2025, con el presidente Noboa. En 2024, Colombia suspendió la venta de energía a Ecuador el 30 de septiembre, debido a la intensidad de la sequía, reanudando las ventas el 18 de noviembre. A inicios de 2025, ambos países chocaron de nuevo por este tema, ante lo cual el Gobierno ecuatoriano aseguró que le estaba vendiendo energía eléctrica a Colombia, pero el Ministerio de Minas y Energía colombiano refutó esa afirmación, explicando que el intercambio de energía entre los dos países correspondía exclusivamente a operaciones de la red, para efectos de mantener la seguridad de la interconexión, o condiciones establecidas en la Decisión 816 de la Comunidad Andina de Naciones (Presidencia de Colombia, 19 de febrero de 2025). La ministra de Minas de Ecuador, Inés Manzano, aseguró que, desde el 11 de febrero de ese año, Colombia le estaba comprando energía, citando los datos del operador del mercado, la empresa XM, pero las autoridades de Colombia insistieron en que en el caso de que llegara energía proveniente de Ecuador, no era mediante una compra, sino que se debía al intercambio que se hace, porque el sistema es interconectado (Orozco, Medina y Pinto, 18 de febrero de 2025).

Daniel Noboa asumió en 2023 un corto mandato, que solo duraría un año y medio, con el fin de completar el periodo de Guillermo Lasso, antes de ir a elecciones presidenciales habituales, lo que propició que pocos mandatarios anunciaran oficialmente su asistencia a su investidura, destacando Petro como el único mandatario que asistió, mientras los demás países enviaron a sus cancilleres, o a sus embajadores en Ecuador (Benito, 23 de noviembre de 2023). La agenda bilateral, aprovechando el evento, incluiría las ideas de Petro para enfrentar conjuntamente la sequía en toda la región, construir “una alternativa de defensa de la selva amazónica” u ‘OTAN amazónica’ y disminuir la violencia “provocada por la nueva realidad criminal” (Saavedra, 23 de noviembre de 2023). Adicionalmente, y aprovechando la nueva tónica, Petro solicitó trabajar por la apertura fronteriza con Ecuador por el río Mataje, donde la vía ya estaría hecha y la aduana colombiana lista, faltando poner el puesto fronterizo de Ecuador.

Ya para febrero, ambos gobiernos expresaron disposición de continuar aplicando acuerdos bilaterales para facilitar repatriaciones voluntarias de

personas privadas de la libertad (Ministerio de Relaciones Exteriores, 14 de febrero de 2024). El Gobierno de Colombia argumentó la disposición de fortalecer la aplicación del Convenio de Esmeraldas, aunque el país declaró la emergencia carcelaria ese mes. Este tema fue otra fuente de tensión, dado que las autoridades ecuatorianas, independientemente de su alta o baja afinidad ideológica con el Gobierno colombiano de turno, exigieron a Colombia apoyarle en su crisis de hacinamiento carcelario, dada la elevada cantidad de ciudadanos del otro país detenidos allí. De acuerdo con un censo de 2023, en las cárceles de Ecuador había un total de 1.467 presos colombianos y 1.347 venezolanos, incluyendo privados de la libertad con y sin sentencia (*Ecuador Chequea*, 29 de abril de 2024). En ese contexto, se produjo una pequeña primera crisis bilateral, cuando Noboa anunció unilateralmente la expulsión de 13 presos colombianos, lo que no respondería al mecanismo de repatriación acordado, con el agravante de que el mandatario ecuatoriano anunció, además, su intención de entregar en la frontera, incluso a los 1.500 delincuentes colombianos en poder de las autoridades de su país.

Los cancilleres de ambos países optaron por reunirse rápidamente, para aprobar un protocolo para el traslado de personas colombianas privadas de la libertad en el país vecino, mitigando parcialmente la controversia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 de abril de 2024). No obstante, las contrapartes de Colombia insistieron en que físicamente no había espacio para recibir a todos (Sánchez, 17 de abril de 2024).

Pero a mediados de ese mismo mes se produciría un segundo conflicto y una verdadera crisis bilateral. De forma unilateral, Gustavo Petro decidió suspender la realización del que iba a ser su segundo gabinete binacional con Ecuador. La razón fue la incursión que la Policía ecuatoriana hizo en la Embajada de México en Quito, para detener al exvicepresidente Jorge Glas, quien fuera la mano derecha de Rafael Correa y que había recibido dos sentencias por asociación ilícita y cohecho. Petro decidió sumarse a la postura fuerte de México, en la cual AMLO optó por romper relaciones con ese país y presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia (Torres, 15 de abril de 2024). Aunque este hecho evidentemente violó la Convención de Viena y fue condenado en la OEA, Petro politizó el exceso de su homólogo para reencausar su batalla retórica contra las ultraderechas de la región, aludiendo a “la barbarie que avanza en el mundo” y en contra del “pacto democrático dentro del continente” (*EFE*, 6 de abril de 2024). Petro también anunció que pediría a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) medidas cautelares a favor de Glas, sumándose a presidentes progresistas

como AMLO y Lula (*El Espectador*, 18 de abril de 2024). Es decir, de una u otra forma, las fracturas ideológicas regionales que dejó el legado populista y de progresismo de Correa han tenido resonancias en la relación grisácea entre Noboa y estos líderes. Aunque en agosto de 2024, con el canciller Gilberto Murillo, y en marzo de 2025, con la canciller Laura Sarabia, se anunció que se estaban haciendo preparativos para realizar por fin el XII gabinete binacional, lo cierto es que al cierre de este libro no había fecha concreta para su celebración.

A pesar de esa coyuntura negativa, los intercambios entre cancilleres, embajadores y funcionarios de menor nivel continuaron relativamente sin grandes alteraciones. Para mayo de 2024, ambas delegaciones anunciaron que fortalecerían su colaboración en materia hidrometeorológica, para lo cual el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), de Colombia, y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI), de Ecuador, continuaron trabajando por la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos en las cuencas binacionales (PNUD Colombia, 10 de mayo de 2024). En ese mismo mes, la Embajada de Colombia en Ecuador presentó la primera semana de colores por la vida de “Cátedra Colombia Potencia de la Vida”, como parte de su Estrategia de Diplomacia Cultural, con diversas actividades en materia de experiencias de paz (Embajada de Colombia en Ecuador, 7 de mayo de 2024). A finales de ese mes, la nueva embajadora ecuatoriana, María Gabriela Troya, fue recibida por el presidente Petro, quien le agradeció al colombiano por la venta de energía y la aceptación de los detenidos trasladados, y expresó la voluntad de su gobierno de trabajar conjuntamente en la lucha contra el narcotráfico y la minería ilegal, mejorar el comercio bilateral, dinamizar el flujo de transporte transfronterizo y posiblemente cooperar conjuntamente para el desarrollo del sector del cacao y chocolates (Embajada de Ecuador, 21 de mayo de 2024).

Pero pese a estos intercambios institucionales, las discrepancias del alto nivel permanecieron vigentes, como lo demostró la entrevista a Noboa concedida al diario estadounidense *The New Yorker*, en la que expresó que Petro era «un *snob* izquierdista», «inteligente, pero (que) no está consiguiendo hacer nada», resaltando su perspectiva de la necesidad de desplegar un enfoque más ofensivo contra la criminalidad en la región, lo que podría interpretarse como una crítica a la Paz Total del colombiano (*Swissinfo*, 18 junio 2024). Duras declaraciones que prefirieron ser

pasadas por alto temporalmente por Petro, quien accedió a reunirse con su homólogo en el marco de la conferencia mundial de Biodiversidad COP16 en Cali (Colombia), donde hablaron de aumentar la cooperación energética y sostener un encuentro en las islas Galápagos para diciembre (Bernal, 30 de octubre de 2024). Efectivamente, a finales de ese año, en ese punto del Ecuador, ambos mandatarios resaltaron los acuerdos alcanzados en áreas claves como la protección ambiental, la seguridad fronteriza y la cooperación energética, así como la necesidad de seguir avanzando en el tránsito por Mataje y discutir una hoja de ruta para el gabinete binacional pospuesto (Gobierno de Ecuador, 15 de diciembre de 2024).

Esta aparente concordia entre presidentes rápidamente volvió a desplomarse en 2025, cuando Petro decidió no reconocer la reelección de Noboa para el periodo 2025-2029, quien en el conteo oficial obtuvo el 55,6 % de los votos en contra de la correísta y progresista Luisa González. Además de ofrecer asilo a los opositores perseguidos por Noboa, Petro se justificó en que en siete provincias ecuatorianas se decretó el estado de excepción y el Ejército dirigió la jornada electoral, considerando así que no hubo elecciones libres (*EFE*, 16 de abril de 2025). Aunque evidentemente hubo asimetría en la competencia electoral por la posición presidencial de Noboa (presidente-candidato) y restricciones fuertes en algunas zonas en medio de la guerra desatada por las organizaciones criminales contra el Estado, y pese a la narrativa correísta de fraude, la misión de la OEA reconoció la victoria de Noboa y descartó cualquier sospecha en ese sentido, mediante la audiencia pública de escrutinios en la que revisó las actas del Consejo Nacional Electoral (*Infobae*, 26 de abril de 2025). Pero la posición de Petro pudo reflejar el deseo dogmático de varios progresistas en la región por el retorno del correísmo a Ecuador y puso en riesgo las relaciones bilaterales sin un fundamento racional (León y Niño, 27 de abril de 2025). A la fecha de este texto, Noboa restaba importancia a estas declaraciones y afirmaba estar dispuesto a seguir cooperando con el Gobierno colombiano por el desarrollo y la seguridad de las fronteras y sus territorios adyacentes. Aunque la ventana de la discordia ideológica permanecía indefectiblemente abierta.

► Algunos datos de la relación Colombia-Ecuador en más de dos décadas

Figura 1. Exportaciones e importaciones Colombia-Ecuador

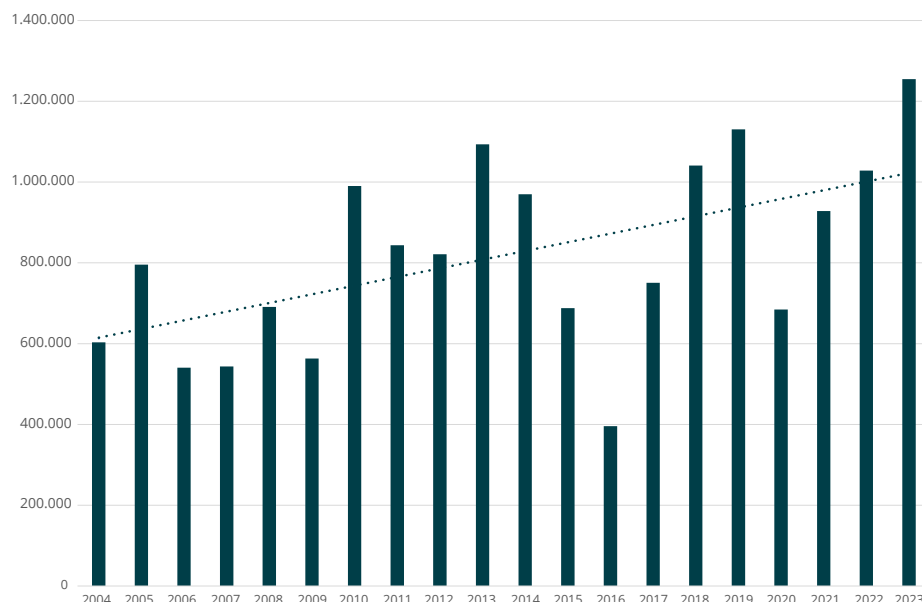


Fuente: autores con base en ALADI (s. f.).

Pese a las oscilaciones políticas y a los cambios gubernamentales entre ambos países, que se advirtieron anteriormente, las relaciones comerciales han sido relativamente estables e incluso en momentos crecientes para el periodo abordado. Como puede notarse, las ventas a Ecuador crecieron durante una parte de los gobiernos de Uribe (2002-2006 y 2006-2010), pero fueron inevitablemente afectadas negativamente por la crisis bilateral de 2008-2010, tras la violación de la soberanía al vecino país y la ruptura diplomática. Posteriormente se reactivaron de manera importante en el primer periodo de Santos (2010-2014), con la reconciliación y el relanzamiento de las relaciones, aunque cayeron bastante en su segundo mandato (2015-2018), recuperándose al final. Con Duque (2018-2022) volverían a ser en general ascendentes, aunque se atravesó temporalmente la pandemia halándolas hacia abajo en 2020, pero con efecto de rebote después. Con Petro crecieron en 2023, pero cayeron estrepitosamente en 2024. Por el lado de

las importaciones, la línea de tendencia refleja estancamiento a mediano plazo. También hubo crecimiento y luego algo de contracción durante la crisis bilateral del segundo gobierno Uribe. Suben durante el primer mandato de Santos y descienden en el segundo. Posteriormente, se estancan en el mandato Duque y caen fuertemente en el segundo año del gobierno Petro.

Figura 2. Balanza comercial Colombia con Ecuador*



* En miles de dólares.

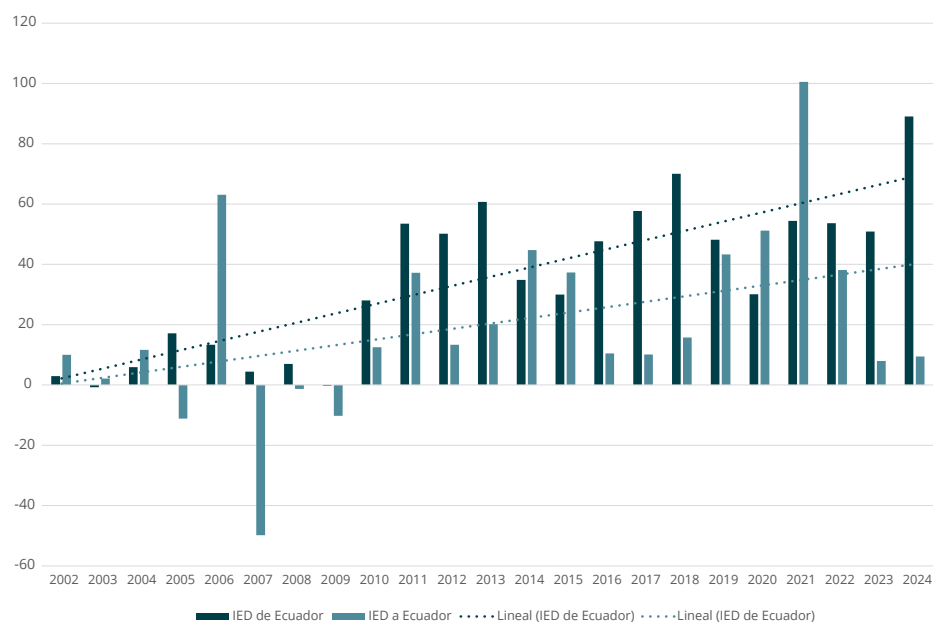
Fuente: autores con base en ALADI (s. f.).

La figura de balanza comercial para Colombia refleja un diagnóstico esencialmente positivo sobre su vecino de Ecuador y con una tendencia creciente progresiva a mediano plazo, lo que demuestra la elevada importancia de este socio comercial, pero también la queja de los últimos mandatarios ecuatorianos, particularmente de Noboa, sobre revitalizar las relaciones comerciales con una perspectiva de mayor equidad en los beneficios –que Colombia le compre más–.

Puede observarse que los mejores años del balance para Colombia fueron 2022-2023, 2018-2019, 2013 y 2010, en ese orden, y curiosamente, el país obtuvo más diferencia a favor en 2023, a pesar del mal año comercial

con Petro, con la menor diferencia favorable en 2016 (Santos II) y 2006-2007, 2009 (Uribe II). Este diagnóstico predominante para Colombia podría variar en caso de una mayor conflictividad entre Petro y Noboa, una revisión de parte del Gobierno ecuatoriano del acuerdo comercial vigente, en medio de un contexto en el que el nacionalismo y revisionismo económico de Trump empieza a inspirar a otros líderes conservadores y/o el resultado de los esfuerzos de Ecuador por formalizar su adhesión a Mercosur (y su eventual salida de la CAN, por lo tanto, secundando a Venezuela y Bolivia). De ahí la vital importancia de que Colombia logre apoyar la adhesión de Ecuador a la Alianza del Pacífico, y en caso de su salida de la CAN, prever la negociación de un nuevo acuerdo.

Figura 3. Flujos bilaterales de inversión directa*



* En millones de dólares.

Fuente: autores con base en Banco de la República (s. f.).

Ahora bien, cuando se examina la inversión bilateral, se refleja un incremento progresivo relativo a mediano plazo, tanto en la IED recibida (verde oscuro), como en aquella enviada a Ecuador (verde claro). En ambas aristas, IED hacia adentro y hacia afuera, la relación fue bastante pobre durante el doble gobierno de Uribe, y aunque ello pareció cambiar en 2006, hubo una

rápida contracción del capital colombiano en ese país justo al año siguiente. El capital colombiano hacia Ecuador aumenta en el primer periodo de Santos, en el segundo se estanca un poco y sube significativamente en el gobierno Duque a pesar de la pandemia, siendo 2021 su mejor año, pero contrayéndose de forma muy pronunciada en el gobierno Petro.

El capital de Ecuador hacia Colombia gozó de un crecimiento relativo en los dos gobiernos de Santos, con una leve contracción en 2014-2015 y una estabilización al final de su mandato y el transcurso del de Iván Duque. A pesar de las tensiones políticas e incertidumbres jurídicas creadas por Petro, la inversión ecuatoriana creció de forma significativa de 2023 a 2024, siendo ese el mejor año de todo el periodo. Algo que no resulta tan extraño porque, como se observa en otros casos como la IED de EE. UU., la economía colombiana siguió generando una relativa confianza en los mercados externos, por su institucionalidad, o al menos hasta antes de las reformas económicas (laboral, tributaria) profundas anunciadas para 2025, por parte del Gobierno y el Pacto Histórico. No deja de ser llamativo que, en el periodo contemplado, Ecuador ha invertido mucho más en su vecino (808 millones de dólares), que Colombia en él (466 millones de dólares), lo que refrenda doblemente la importancia de este socio económico andino y que podría ponerse en entredicho tanto con el aumento de la conflictividad ideológica entre gobiernos como con el desplazamiento de Ecuador a otro bloque económico. De ahí la urgencia que han exhibido Santos y Petro por revitalizar o relanzar la CAN, pero con poca materialización en asuntos de (re)integración.

► Algunas conclusiones

En la esfera de la seguridad, las necesidades de transparencia en las actuaciones de cada parte y de mínima coordinación en medio de estrategias diferentes, ante lo cual Colombia adopta una posición ofensiva en la seguridad mientras su contraparte privilegia una postura defensiva o de disuasión para evitar el “contagio”, con algunos complementos sociales, se hacen cada día más acuciantes. El Plan Colombia y el Plan Ecuador fueron propuestas parciales, dispares y competitivas, emanadas de concepciones antagónicas de la seguridad nacional, y aunque esa disparidad intentó zanjarse con la reactivación de la cooperación en decisiones tales como la resurrección de la Combifron, la creación e inicial operativización de un programa o plan de

acción binacional para fortalecer la seguridad fronteriza y el incremento en el intercambio de información estratégica, las divergencias en intervención territorial perduran.

Además de las necesidades operativas de ambas partes, parecen confluir factores preocupantes como la búsqueda de la lealtad de las élites castrenses en contextos críticos, el arraigo de valores antidemocráticos y la alta valoración de las iniciativas armadas, así Ecuador argumente con insistencia su respaldo a la salida negociada del conflicto armado y presente su insistente disposición para facilitar una negociación entre el Gobierno colombiano y los grupos armados ilegales por tratarse de un conflicto ajeno que le victimiza. O al menos hasta el punto en que, paradójicamente, los fallos en los procesos de construcción de paz y posconflicto de los gobiernos colombianos (posacuerdo desde Santos y Paz Total de Petro) también le significan problemas para involucrarse directamente en los diálogos, porque se ha hecho objeto de presiones armadas y posibles retaliaciones por parte de esas estructuras en medio o con el fracaso de los acercamientos.

Es urgente formular un programa conjunto de seguridad multidimensional que trascienda la noción territorial rígida de las fronteras. Máxime teniendo en cuenta las transformaciones espaciales y sociales vertiginosas que trae la globalización en los aspectos comercial, migratorio y tecnológico (sobre todo en cuanto a nuevas tecnologías de información y comunicación), lo cual se convierte en una combinación que resalta agudamente las disparidades económicas entre Estados y entre segmentos poblacionales, facilitando además la construcción de agresión cooperativa antigubernamental y antiestatal entre agentes radicales con grandes distancias entre sí pero con esquemas de pensamiento similares (Victoroff, 2005).

La inestabilidad social es una realidad subproducto de la pobreza y factor que alimenta al conflicto armado. No es casualidad que J. M. Santos simplificara la relación entre conflicto político, exclusión y protesta, interpretando los disturbios y las movilizaciones populares, repetitivas en 2011, como una estrategia de las FARC para estimular e infiltrar la protesta social para producir violencia y caos.

La convergencia entre la inevitable porosidad fronteriza, los mercados ilegales, el armamentismo, la expansión de radicalismos ideológicos y el arraigo de la pobreza y la desigualdad, representan un peligroso coctel en las relaciones colombo-ecuatorianas que no logra resolver la multiplicación de bases, puestos de control y tropas.

A pesar de las diferentes capacidades entre los dos países, con asimetría económica y militar a favor de Colombia, hay convergencias estructurales en cuanto al contexto político conflictivo e inestable, el sistema histórico de producción por extracción (alta dependencia a la exportación de *commodities*) y la debilidad de ambos Estados para satisfacer necesidades básicas y lograr el control territorial, especialmente en las periferias y zonas rurales, elementos que también explican la oscilación política y volatilidad de las relaciones bilaterales en medio de las guerras de cada uno contra sus factores generadores de amenazas domésticas. Ha habido cooperación reactivada e intercambio diplomático positivo a pesar de que se mantienen las distancias relativas entre Ecuador y EE. UU., al menos hasta que Noboa anunció un giro radical con perspectiva muy ofensiva contra el crimen. Las tendencias mutuas de apostarle al alto gasto militar y al aumento de tropas en la frontera se mantuvieron, aunque matizadas con la construcción de un plan integral binacional para desarrollar conjunta y multidimensionalmente la frontera y sus territorios adyacentes, como base de la seguridad integral y de la vecindad, aunque con persistentes dificultades de recursos e institucionalización. Máxime con el carácter fuertemente personalista y presidencialista de las políticas exteriores de ambos.

Es evidente que con el doble gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) las relaciones con Ecuador dieron un giro de 180 grados, pasando de la confrontación política y las tensiones diplomáticas y hasta militares que había con Uribe, a una cooperación revitalizada y multidimensional. Sin embargo, el tono populista de Correa y las divergencias ideológicas limitaron mucho la integración binacional.

Con Iván Duque (2018-2022) hubo altas afinidades ideológicas con los mandatarios ecuatorianos Moreno y Lasso, en materia de apoyo al libre mercado, rechazo a la dictadura de Venezuela y a su interferencia en protestas sociales en ambos países, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, el apoyo a la democracia representativa y la cooperación en materia sanitaria. Aunque con retos y amenazas persistentes en la frontera, difíciles de maniobrar por causa tanto del escalamiento de la violencia armada en Colombia desde el posacuerdo con las FARC (2016), como por el recrudecimiento de la violencia por parte de las organizaciones delincuenciales de Ecuador en contra de su propio Estado desde la segunda década del presente siglo.

Algo que podría cambiar, pero no resultaba tan claro en 2025, era la coordinación bilateral en seguridad con la guerra desatada por el presidente de centro-derecha Daniel Noboa en contra del crimen organizado y su propuesta

inusual de solicitar la instalación de una base militar de EE. UU. en su territorio para enfrentar esa amenaza. Una alternativa radical que en cualquier caso distaba diametralmente del enfoque de Paz Total del progresista Gustavo Petro (2022 a la fecha) en Colombia. De hecho, fueron numerosos los episodios de fricción ideológica entre Petro y Noboa en materia migratoria, económica y política, sin llegar a romper las relaciones como en 2008, pero afectando y ralentizando el avance de los múltiples mecanismos y acuerdos vigentes, empujando por el gabinete binacional, aunque sus delegaciones intentaron demostrar el tono interrumpido de la cooperación y mantener los canales abiertos a pesar de las tensiones interpersonales de sus dos líderes.

A pesar del mejoramiento general de las relaciones en todas las dimensiones, siguió siendo un gran desafío la formulación conjunta de un proceso de reingeniería de la CAN, sobre todo pensando en las manifestaciones recurrentes de Ecuador para abandonar el organismo y adherirse al Mercosur, al igual que lo hizo Venezuela en 2006. De consumarse ello y sin perspectivas claras de adhesión plena de Ecuador a la Alianza del Pacífico, Colombia perdería gravemente uno de sus mejores socios económicos, lo cual pudo comprobarse con algo más de dos décadas de cifras en materia de comercio e inversión de Santos a Petro, que evidencian un crecimiento progresivo de las exportaciones colombianas e incluso de su superávit en la balanza, además del aumento general de la inversión mutua, destacándose la de Ecuador hacia su vecino andino.

Referencias

Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (s. f.). *Totales por país o región*. <https://accesoamercados.aladi.org:8443/PLGNJavaEnvironment/com.plgn.maintotxpais>

Álvarez, N. (30 de octubre de 2023). Colombia aumentará la exportación de energía a Ecuador para evitar racionamientos en el país vecino. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/10/30/aumentara-exportacion-de-energia-de-colombia-a-ecuador-para-evitar-mayor-rationamiento-de-luz-en-ese-pais/>

Associated Press (23 de noviembre de 2022). *México recibe a Boric, Lasso y Petro tras anular cumbre*. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-11-23/mexico-recibe-a-boric-lasso-y-petro-tras-anular-cumbre>

- Banco Central del Ecuador (febrero de 2012). *Evolución de la balanza comercial enero-diciembre 2011*. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201202.pdf>
- Banco de la República (s. f.). Tasas de cambio y sector externo. <https://uba.banrep.gov.co/htmlcommons/SeriesHistoricas/tasas-cambio-sector-externo.html>
- Banco Mundial (s. f.), *Índice de Gini*. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- BBC (29 de enero 2018). *El gobierno de Colombia suspende las negociaciones de paz con el ELN después de una serie de atentados*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42866073>
- BBC (17 de mayo 2023). *El presidente Guillermo Lasso decreta la disolución de la Asamblea Nacional de Ecuador y solicita la convocatoria de elecciones*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65623515>
- Benito, L. (23 de noviembre de 2023). Por qué Gustavo Petro fue el único presidente que asistió a la posesión de Daniel Noboa en Ecuador. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/11/23/por-que-gustavo-petro-fue-el-unico-presidente-que-asistio-a-la-posesion-de-daniel-noboa-en-ecuador/>
- Bernal, J. (30 de octubre de 2024). Gustavo Petro se reunió con Daniel Noboa, presidente de Ecuador, en la COP16: esto fue lo que hablaron. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/10/30/gustavo-petro-se-reunio-con-daniel-noboa-presidente-de-ecuador-en-la-cop16-esto-fue-lo-que-hablaron/>
- Carranza, D. (17 de marzo de 2020). Gobierno de Colombia cierra todas las fronteras del país para evitar transmisión del COVID-19. *Anadolu Ajansi*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/gobierno-de-colombia-cierra-todas-las-fronteras-del-pa%C3%ADs-para-evitar-transmisi%C3%B3n-del-covid-19/1768542#>
- CIA Worldfactbook (s. f.a). *Countries. Colombia*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/colombia/>
- CIA Worldfactbook (s. f.b). *Countries. Ecuador*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ecuador/>
- Conaghan, C. (2009). La Presidencia Plebiscitaria de Correa. *Journal of Democracy*, 1, 112-128. Consultado el 31 de noviembre de 2011 en <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/conaghan.pdf>

- Consultor Salud (17 de julio de 2024). *DANE reveló reducción de la pobreza monetaria en Colombia durante 2023*. <https://consultorsalud.com/dane-reduccion-pobreza-monetaria-2023/#:~:text=El%20coeficiente%20de%20Gini%20es,la%20distribuci%C3%B3n%20de%20los%20ingresos>
- De la Torre, C. (2008). Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (pp. 197-227). CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160229034345/12torre.pdf>
- De la Torre, C. (2010). *Rafael Correa un Populista del Siglo XXI*. Latin American Network Information Center (LANIC). University of Texas. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf>
- Delgado, E. (19 de diciembre de 2011). "Ecuador quiere ingresar al Mercosur". *El País*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/ecuador-quiere-ingresar-al-mercosur>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2011). *Colombia. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional. Resultados Censo General 2005*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (5 de marzo de 2012). *Boletín de Prensa: Comercio Exterior Exportaciones*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_ene12.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (febrero de 2025). *Exportaciones. Información febrero 2025*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones#:~:text=En%20el%20mes%20de%20referencia,sectores%20con%208%2C5%25>
- Deutsche Welle (19 de noviembre de 2019). *Colombia ordena cierre de fronteras previo a gran paro*. <https://www.dw.com/es/colombia-ordena-cierre-de-fronteras-por-seguridad-previo-a-gran-paro-contr-duque/a-51324027>
- Deutsche Welle (18 de mayo de 2022). *Lasso dice que Ecuador vendió avión presidencial a Colombia*. <https://www.dw.com/es/guillermo-lasso-dice-que-ecuador-vendi%C3%B3-avi%C3%B3n-presidencial-a-colombia/a-61833209>
- Deutsche Welle (28 de octubre de 2023). *Lasso se reúne con Petro tras problema energético en Ecuador*. <https://www.dw.com/es/lasso-se-re%C3%B1e-con-petro-por-problemas-energ%C3%A9ticos-en-ecuador/a-67245737>

Ecuador Chequea (29 de abril de 2024). *Hay 3.000 presos extranjeros en las cárceles, entre colombianos y venezolanos*. <https://ecuadorchequea.com/hay-2-814-presos-entre-colombianos-y-venezolanos-en-ecuador/>

EFE (7 de febrero de 2014). Colombia indemniza a familia de ecuatoriano muerto en operación contra 'Raúl Reyes'. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/actualidad/colombia-indemniza-a-familia-de-ecuatoriano-muerto-en-operacion-contra-raul-reyes-article-473553/>

EFE (6 de abril de 2024). Petro denuncia que "se ha roto la soberanía de México en Ecuador". *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/jorge-glas-gustavo-petro-denuncia-que-se-ha-roto-la-soberania-de-mexico-en-ecuador-colombia-amlo-daniel-noboa-ultimas-noticia/>

EFE (16 de abril de 2025). Por qué Petro decidió no reconocer elección de Daniel Noboa como presidente de Ecuador. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/internacional/las-razones-por-las-que-petro-decidio-no-reconocer-eleccion-de-noboa-en-ecuador-628126>

El Espectador (18 de abril de 2024). *Jorge Glas pidió ayuda a México, Colombia y Brasil para que intercedan en su caso*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/jorge-glas-pidio-ayuda-a-mexico-colombia-y-brasil-para-que-intercedan-en-su-caso/>

El País (9 de septiembre de 2011). *"Primero me voy yo a la cárcel que ellos": presidente Santos*. <https://www.elpais.com.co/judicial/primero-me-voy-yo-a-la-carcel-que-ellos-presidente-santos.html>

El Tiempo (16 de febrero de 2017). *Rafael Correa ratifica su apoyo al proceso de paz en Colombia*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/santos-en-ecuador-reunido-con-rafael-correa-60084>

El Tiempo (23 de noviembre de 2023). *Guillermo Lasso asegura que deja la Presidencia de Ecuador "por la puerta grande"*. <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/guillermo-lasso-afirma-que-deja-la-presidencia-de-ecuador-por-la-puerta-grande-828846>

Embajada de Colombia en Ecuador (7 de mayo de 2024). *Embajada de Colombia en Ecuador presentó la primera semana de colores por la vida de "Cátedra Colombia Potencia de La Vida"*. <https://ecuador.embajada.gov.co/newsroom/news/embajada-de-colombia-en-ecuador-presento-la-primera-semana-de-colores-por-la-vida-de>

Embajada de Ecuador (21 de mayo de 2024). *Embajadora del Ecuador en Colombia, María Gabriela Troya presenta cartas credenciales al presidente de Colombia, Gustavo Petro*. <https://www.cancilleria.gob.ec/colombia/2024/05/21/embajadora-del-ecuador-en-colombia-maria-gabriela-troya-presenta-cartas-credenciales-al-presidente-de-colombia-gustavo-petro/>

Euronews (30 de septiembre de 2010). *Tentativa de golpe en Ecuador*. Consultado el 31 de noviembre de 2011 en <http://es.euronews.com/2010/09/30/tentativa-de-golpe-de-estado-en-ecuador>

Fuquen, C. (31 de enero de 2023). Presidente Gustavo Petro viaja a Ecuador para reunirse con su homólogo Guillermo Lasso: estos son los temas y la agenda. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/01/31/presidente-gustavo-petro-viaja-a-ecuador-para-reunirse-con-su-homologo-guillermo-lasso-estos-son-los-temas-y-la-agenda/>

Gallup (Febrero 2012). *Gallup Poll Bimestral (N.º 87) Colombia*. Consultada el 31 de noviembre de 2012 en http://www.caracol.com.co/docs/20120229_EncuestaOpinionPublica.pdf

Gobernación del Atlántico (2023). *Anuario 2023. Capítulo IX pobreza multidimensional y monetaria*. https://atlantico.gov.co/images/stories/adjuntos/planeacion/anuarios/anuario2023_capitulo9_pobreza_multidimensional_monetaria.pdf

Gobierno de Ecuador (15 de diciembre de 2014). *Ecuador y Colombia fortalecen relaciones binacionales en 6 ejes de acción*. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/ecuador-y-colombia-fortalecen-relaciones-binacionales-en-6-ejes-de-accion/>

Gobierno de Ecuador (15 de diciembre de 2024). *Noboa y Petro acuerdan priorizar el desarrollo en zonas fronterizas y la sostenibilidad ambiental durante su visita oficial a las islas galápagos*. <https://www.comunicacion.gob.ec/noboa-y-petro-acuerdan-priorizar-el-desarrollo-en-zonas-fronterizas-y-la-sostenibilidad-ambiental-durante-su-visita-oficial-a-las-islas-galapagos/>

Gómez, L. (26 de diciembre de 2023). *La importación de electricidad y su costo se dispararon en 2023*. <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/la-importacion-de-electricidad-y-su-costo-se-dispararon-en-2023#:~:text=De%20acuerdo%20con%20los%20C3%BAltimos,que%20m%C3%A1s%20energ%C3%ADa%20se%20import%C3%B3>

Infobae (24 de noviembre de 2013). *Juan Manuel Santos y Rafael Correa se reúnen en la frontera*. <https://www.infobae.com/2013/11/25/1526177-juan-manuel-santos-y-rafael-correa-se-reunen-la-frontera/>

- Infobae (18 de diciembre de 2021). *Colombia y Ecuador abren por completo su frontera, luego de más de año y medio de cierre*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/12/18/colombia-y-ecuador-abren-por-completo-su-frontera-luego-de-mas-de-ano-y-medio-de-cierre/>
- Infobae (22 de septiembre de 2023). *Lasso pide enfrentar el narcotráfico “con decisión” en Latinoamérica*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/09/22/lasso-pide-enfrentar-el-narcotrafico-con-decision-en-latinoamerica/>
- Infobae (26 de abril de 2025). *La misión de la OEA reconoció la victoria de Daniel Noboa en las elecciones de Ecuador y descartó fraude*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/04/26/la-mision-de-la-oea-reconocio-la-victoria-de-daniel-noboa-en-las-elecciones-de-ecuador-y-descarto-fraude/>
- InSight Crime (3 de diciembre de 2024). *Perfil de Ecuador*. <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-ecuador/ecuador/>
- Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, IISD (2009). *Evaluación rápida sobre comercio y ambiente (Rapid Trade and Environment Assessment -RTEA)*. Ecuador. http://www.iisd.org/tkn/pdf/rtea_ecuador.pdf
- Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, SIPRI, (2010). *Yearbook 2010 Military Expenditure*. <https://www.sipri.org>
- Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, SIPRI (s. f.). SIPRI Military Expenditure Database. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC (enero de 2024). *Boletín Técnico N° 02-2024-ENEMDU*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2023/Diciembre/202312_Boletin_pobreza_ENEMDU.pdf
- Jaramillo-Jassir M.; Tibocha, A. y Duarte, T. (2008). *La revolución democrática de Rafael Correa*. Editorial Universidad del Rosario. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/f7/f74e53f8-7c2b-43bf-894c-c4667318aa56.pdf
- La Hora (19 de enero de 2023). *Lasso dice en Davos que espera el apoyo de los ecuatorianos para el referéndum del 5 de febrero*. <https://www.lahora.com.ec/pais/lasso-consulta-popular-elecciones-economia-entrevista/>
- León, J. y Niño, B. (27 de abril de 2025). *Petro pone en riesgo relación con Ecuador sin base sólida. La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/petro-pone-en-riesgo-relacion-con-ecuador-sin-base-solida-alguna/>

- Levy, A. (2011). Las FARC en Colombia. Reflexión sobre el período de la tregua política y su violenta destrucción. *Cuadernos de Marte Revista Latinoamericana de Sociología de la Guerra*, 1(2), 45-73. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20120822042943/2_martinez.pdf
- Macartan, H. (2005). *Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms*. *The Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 508-537. https://macartan.github.io/assets/pdf/papers/2005_JCR_Natural_Resources.pdf
- Malamud, C. y García-Calvo, C. (2009). *La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología* (Documento ARI N° 61/2009, Real Instituto Elcano). <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-politica-exterior-de-ecuador-entre-los-intereses-presidenciales-y-la-ideologia-ari/>
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, MCDS (2010). *Evolución y Situación de la Pobreza en Ecuador*. Consultada el 31 de noviembre de 2011 en <http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/2011/05/Evoluci%C3%B3n-y-Situaci%C3%B3n-de-la-Pobreza-en-Ecuador-Dic-2010-pag.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). *Plan Estratégico 2010-2014. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Consultada el 31 de noviembre de 2011 en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%202010%20-%202014.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011). *Política Exterior, Regiones, América, Suramérica, Ecuador*. Consultada el 31 de noviembre de 2011 en <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/america/south/ecuador>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (21 de julio de 2014). *Colombia y Ecuador firman Acuerdo de reconocimiento mutuo de títulos profesionales y grados académicos de estudios superiores*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-ecuador-firman-acuerdo-reconocimiento-mutuo-titulos-profesionales-grados>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (6 de mayo de 2021). *Colombia y Ecuador suscribieron el Plan Operativo Anual Binacional (POAB) 2021*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-ecuador-suscribieron-plan-operativo-anual-binacional-poab-2021>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (25 de agosto de 2021). *“La apertura de la frontera con Ecuador es nuestra prioridad”: vicepresidente y canciller*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/apertura-frontera-ecuador-prioridad-vicepresidente-canciller>

Ministerio de Relaciones Exteriores (31 de agosto de 2021). *Cancillería de Colombia intercambió experiencias con Ecuador en el Comité Binacional de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cancilleria-colombia-intercambio-experiencias-ecuador-comite-binacional-asuntos-0>

Ministerio de Relaciones Exteriores (16 de septiembre de 2021). *Se realizó el conversatorio sobre experiencias exitosas, lecciones aprendidas y dificultades del programa de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el proceso penal entre Ecuador y Colombia en materia de trata de personas*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/realizo-conversatorio-experiencias-exitosas-lecciones-aprendidas-dificultades-programa>

Ministerio de Relaciones Exteriores (22 de octubre de 2021). *Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza entregó dotaciones hospitalarias al Hospital Civil de Ipiales, en el departamento de Nariño*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/direccion-desarrollo-integracion-fronteriza-entrego-dotaciones-hospitalarias-hospital>

Ministerio de Relaciones Exteriores (1.º de marzo de 2022). *A partir del 3 de marzo se abren totalmente todos los pasos fronterizos con Ecuador*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/partir-3-marzo-abren-totalmente-todos-pasos-fronterizos-ecuador>

Ministerio de Relaciones Exteriores (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>

Ministerio de Relaciones Exteriores (14 de febrero de 2024). *Colombia y Ecuador expresaron disposición de continuar aplicando acuerdos bilaterales para facilitar repatriaciones voluntarias de personas privadas de la libertad*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-ecuador-expresaron-disposicion-continuar-aplicando-acuerdos-bilaterales>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2 de abril de 2024). *Cancilleres de Colombia y Ecuador aprueban protocolo para traslado de personas colombianas privadas de la libertad que están en el país vecino*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cancilleres-colombia-ecuador-aprueban-protocolo-traslado-personas-colombianas>

Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.a). *Ecuador*. <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/ecuador>

Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.b). *Seguridad y Defensa*. [https://www.cancilleria.gov.co/politica/integracion-brasil-ecuador-peru#:~:text=Plan%20Operativo%20Anual%20Binacional%20\(POAB,de%20Colombia%20con%20sus%20vecinos](https://www.cancilleria.gov.co/politica/integracion-brasil-ecuador-peru#:~:text=Plan%20Operativo%20Anual%20Binacional%20(POAB,de%20Colombia%20con%20sus%20vecinos)

Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.c). *Plan Binacional de Integración Fronteriza y Fondo de Desarrollo Fronterizo Ecuador-Colombia*. <https://www.cancilleria.gov.co/plan-binacional-integracion-fronteriza-fondo-desarrollo-fronterizo-ecuador-colombia#:~:text=El%20Plan%20Binacional%20de%20Integraci%C3%B3n,sociedades%20m%C3%A1s%20pr%C3%B3speras%20e%20incluyentes.>

Miranda, B. (19 de abril de 2018). Por qué la paz de Colombia le está saliendo cara a Ecuador. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43821934>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, MRECI (2011). *Boletín enero de 2011* (año 2, núm. 13). PRO ECUADOR. Consultada el 31 de noviembre de 2011 en http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/03/PROECUADOR_IC_02-13.pdf

Novoa, A. (2010). Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas. *Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)*. <https://www.alainet.org/de/node/144233>

Orozco, B.; Medina, M. y Pinto, K. (18 de febrero de 2025). Gobierno ecuatoriano y XM confirman que Colombia sí está importando energía. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-ecuadoriano-y-xm-confirman-que-colombia-si-esta-importando-energia-4066174>

Ortiz, R. (2008). *Álvaro Uribe Vélez*. Fundación CIDOB. <https://www.cidob.org/lider-politico/alvaro-uribe-velez>

Ortiz, R. (2008). *Rafael Correa Delgado*. Fundación CIDOB. <https://www.cidob.org/lider-politico/rafael-correa-delgado>

Pastrana, E. (2011a). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. En B. Sorj y S. Fausto (Eds.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 75-116). Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Instituto Fernando Henrique Cardoso. https://www.researchgate.net/publication/317106613_Evolucion_y_perspectivas_de_las_relaciones_entre_Colombia_y_Brasil

Pastrana, E. (2011b). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. En *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos: Textos Acadêmicos* (pp. 67-82). Fundação Alexandre de Gusmão. https://funag.gov.br/loja/download/894-IX_Curso_para_Diplomatas.pdf

- Pastrana, E. (2011c). Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Revista Diálogo Político*, (1), 109-136.
<http://www.kas.de/wf/doc/3864-1442-4-30.pdf>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). 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). Fundación Konrad Adenauer, KAS. https://www.researchgate.net/publication/316998025_De_Uribe_a_Santos_continuidad_o_nueva_orientacion_de_la_politica_exterior_colombiana
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Colombia (10 de mayo de 2024). *Colombia y Ecuador fortalecen su colaboración en materia hidrometeorológica*. <https://www.undp.org/es/colombia/noticias/colombia-y-ecuador-fortalecen-su-colaboracion-en-materia-hidrometeorologica>
- Presidencia de Colombia (28 de septiembre de 2011). *Presidente advierte que las Farc están infiltrando la protesta social*. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Septiembre/Paginas/20110928_09.aspx
- Presidencia de Colombia (18 de enero de 2023). *Presidente Petro reiteró en Davos que hay que descriminalizar y reducir el consumo con prevención, ante el fracaso global de la guerra contra las drogas*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-reitero-en-Davos-que-hay-que-descriminalizar-y-reducir-230118.aspx>
- Presidencia de Colombia (19 de febrero de 2025). *Colombia no está comprando energía a Ecuador, aclara MinMinas*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-no-esta-comprando-energia-a-Ecuador-aclara-MinMinas-250219.aspx#:~:text=Bogot%C3%A1%2C%2019%20de%20febrero%20de,al%20vecino%20pa%C3%ADs%20de%20Ecuador>
- Presidencia Ecuador (6 de agosto de 2022). *Guillermo Lasso y Gustavo Petro mantienen su primera reunión*. <https://www.presidencia.gob.ec/guillermo-lasso-y-gustavo-petro-mantienen-su-primera-reunion/>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Resdal (2007). *Plan Ecuador*. <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>

Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Resdal (2010). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. <https://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-10-espanol.html>

Reyes, E. (7 de febrero de 2014). Santos y Correa tienden puentes. *El País*. https://elpais.com/internacional/2013/11/25/actualidad/1385410766_454107.html

Rodríguez, S. y Quiceno, J. (24 de abril de 2025). Shell venderá sus activos en Colombia y dejará de ser socia de Ecopetrol en gas. *La República*. <https://www.larepublica.co/empresas/la-petrolera-shell-dejara-de-ser-socia-de-ecopetrol-tras-el-anuncio-de-su-salida-del-pais-4117948>

Saavedra, A. (23 de noviembre de 2023). *Acciones para enfrentar la sequía, eje de la reunión entre Petro y su homólogo Noboa*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-petro-en-ecuador-de-que-hablara-con-el-presidente-daniel-noboa-828802>

Sánchez, J. (17 de abril de 2024). Ecuador expulsó a los primeros 13 presos colombianos: estos son los detenidos que llegaron a la frontera. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/04/17/ecuador-expulso-a-los-primeros-13-presos-colombianos-estos-son-los-detenidos-que-ya-estan-en-la-frontera/>

Semana (12 de marzo de 2011). *Desigualdad extrema*. Recuperado el 8 de abril de 2012 en: <http://www.semana.com/nacion/desigualdad-extrema/153207-3.aspx>

Semana (23 de abril de 2021). *“Un delito al código de la democracia”: así calificó Guillermo Lasso denuncias que vinculan al candidato de Correa con el ELN*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-socialismo-del-siglo-xxi-no-es-la-solucion-contr-la-pobreza-habla-el-presidente-electo-de-ecuador/202100/>

Swissinfo (18 junio 2024). *Noboa comenta que Petro es «snob», Bukele «arrogante» y que Milei está «lleno de sí mismo»*. <https://www.swissinfo.ch/spa/noboa-comenta-que-petro-es-%22snob%22%2c-bukele-%22arrogante%22-y-que-milei-est%c3%a1-%22lleno-de-s%c3%ad-mismo%22/81016785>

The Fund for Peace (2025). *Fragile States Index Heat Map*. <https://fragilestatesindex.org/analytics/fsi-heat-map/>

Torres, M. (15 de abril de 2024). Petro suspende el gabinete binacional entre Colombia y Ecuador. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/15/petro-suspende-gabinete-binacional-colombia-ecuador-orix>

Transparency International (2011). *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*. <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2011>

- Transparency International (2023). *Corruption Perceptions Index*.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2023>
- Victoroff, J. (2005). The Mind of the Terrorist: A Review and Critique of Psychological Approaches. *The Journal of Conflict Resolution*, 49(1), 3-42.
<https://www.jstor.org/stable/30045097>
- World Integrated Trade Solution, WITS (2022). *Resumen del comercio Ecuador 2022*.
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/ECU/Year/2022/Summarytext>

5

Las relaciones entre Colombia y Brasil: vecinos y distantes*

► Introducción

Las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil, desde que se independizaron, han estado marcadas por interacciones cordiales, pero de baja densidad (Miranda, 2004). A pesar de que ambos Estados son cercanos geográficamente, su interrelación ha sido en gran parte distante e indiferente (Granados, 2012), sobre todo durante los siglos XIX y XX. La razón principal radica en las diferencias existentes entre los dos países con respecto a sus identidades e intereses. Mientras que Brasil se ha centrado en su supervivencia como Estado, su autonomía y su bienestar económico, Colombia ha enfocado sus intereses en la seguridad, la estabilidad y la gobernanza democrática.

Además de estas divergencias, sus políticas exteriores han seguido rutas diferentes. Brasil ha implementado estrategias de política exterior centradas en la integración regional y en el fortalecimiento de sus relaciones con naciones suramericanas. En contraste, la política exterior colombiana se ha caracterizado por su alineación con Estados Unidos en cuestiones de seguridad (Marmitt, 2015). Brasil ha procurado adoptar los roles de líder regional, mediador, desarrollador y colaborador del subsistema regional, mientras las percepciones de rol de los líderes colombianos han estado vinculadas con

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera. Este capítulo también contiene algunos aportes del trabajo de grado titulado *¿Defensores ambientales?: los roles de Colombia y Brasil en la protección de la Amazonía durante los mandatos de Gustavo Petro e Inácio Lula da Silva*, el cual fue realizado por Sildana Vanessa Torres Alonso, bajo la dirección de Eduardo Pastrana Buelvas.

funciones como defensor de la fe, desarrollador interno, aliado fiel y potencia secundaria.

Adicionalmente, la desconfianza del Estado colombiano hacia las pretensiones de potencia líder regional de Brasil también han limitado el establecimiento de relaciones bilaterales entre los dos Estados. En tal sentido, tomadores de decisión colombianos han expresado, en el transcurso del tiempo, un temor hacia el subimperialismo de Brasil que se deduce de su poderío militar y su pensamiento geopolítico (Ramírez, 2007). De esta manera, Colombia asumió un rol ante Brasil como agente antiimperialista durante la mayoría del siglo XIX. Con base en ello, se han generado relaciones de desconfianza entre los dos países, principalmente por el temor de Colombia hacia la expansión brasileña y la desconfianza de Brasil hacia el narcotráfico y el alineamiento de Colombia con EE. UU. (Marmitt, 2015; Peña y Frasson-Quenoz, 2016).

A pesar de que las interacciones entre los dos Estados no han sido intensas, el surgimiento de nuevas amenazas de seguridad ha hecho necesario el establecimiento de una relación más profunda entre sus tomadores de decisión. A partir de ello, desde inicio del siglo XXI, se presentó un acercamiento significativo entre ambos Estados para enfrentar conjuntamente diversos retos (Borges, 2012).

► Marco interpretativo

Realismo neoclásico

El realismo neoclásico es una teoría polivalente de política exterior que señala que la influencia de los factores sistémicos o geopolíticos y de las capacidades relativas de cada Estado es indirecta y no automática sobre la política exterior, debido a los factores que intervienen en el nivel del proceso decisorio doméstico, como las preferencias, las percepciones y los intereses de los tomadores de decisión (Rose, 1998).

Cuando esta corriente teórica considera la polaridad dentro de una región, supone que entre más desigual es la distribución de poder y más alto el porcentaje de concentración de poder ostentado por el Estado más fuerte (denominado la potencia regional), por disuasión, menos probable será que haya guerra interestatal dentro de esa zona, lo cual, además, incide en la

disminución de la conflictividad entre unidades menores (Lemke, 2010). Esta combinación de supuestos permite argumentar que las potencias secundarias dentro de una región son estimuladas a responder con su política exterior a las restricciones, oportunidades o amenazas que les representa esa asimetría de capacidades frente a las potencias regionales, de acuerdo con la percepción que tienen de la conducta de tales unidades materialmente superiores.

En un entorno regional predominantemente pacífico, las potencias regionales tienden a desempeñar funciones de estabilización, mediación y provisión de valores y bienes públicos regionales, tanto de forma bilateral como a través de estructuras intergubernamentales. Las potencias regionales se caracterizan por tener una gran población, un PIB alto en comparación con otros países de la región, fuerzas armadas convencionales fuertes y, a veces, armas nucleares (como India) (Flemes, 2012). A diferencia de las grandes potencias, las regionales tienen menor capacidad de proyección militar, concentrándose en su región. A diferencia de las potencias medias, las regionales adquieren responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad y el orden de sus regiones. Varias de esas características aplican para Brasil.

Desde esta óptica, la estrategia de una potencia regional apunta a aspectos como la consolidación y delimitación geográficas de su región (quiénes hacen parte y quiénes no), incluyendo el logro de la no-penetración o injerencia de potencias externas en asuntos militares y la estabilidad de la región, asumiendo algunos costos para mantenerla, hasta donde le sea posible. Esto le impone la necesidad de proyectar un liderazgo regional y atraer seguidores, respondiendo a algunas de sus necesidades y expectativas, en una o varias de estas áreas: 1) proveer seguridad e infraestructura, 2) incluir a sus vecinos en la toma de decisiones en cumbres y órganos regionales, 3) formular normas y valores compartidos para resaltar su legitimidad y 4) construir consensos desde el pluralismo para evitar la fractura ideológica regional.

No obstante, las potencias regionales encuentran obstáculos y contrapesos a su liderazgo cuando enfrentan factores adversos, como órdenes regionales en que: los Estados adyacentes tienen memoria histórica de agresiones pasadas de la potencia regional; suelen tener conflictos diplomáticos, limítrofes o ideológicos entre sí; los vecinos no perciben que la potencia regional contribuya suficientemente a resolver sus necesidades de seguridad y defensa, desarrollo o participación; y donde factores domésticos, como los cambios de gobierno y política exterior de los vecinos o las preferencias de sus élites por aliados fuera de la región, dificultan el alineamiento con la potencia regional (Flemes y Wehner, 2012). Aún si

no perciben a la potencia regional como una amenaza, las potencias secundarias procuran mantener un margen de maniobra propio frente a aquella, mediante el uso de sus propios recursos y aliados extrarregionales y estrategias colectivas de impugnación (*soft-balancing*) que hacen más difícil el alineamiento con la potencia aspirante al liderazgo regional.

Las potencias secundarias se definen como Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional cuando se comparan sus capacidades materiales o ideacionales, las cuales les permiten competir parcialmente con las potencias regionales al momento de definir una o varias áreas de política (Flemes, 2012). Cuando no perciben a la potencia regional como amenaza, en vez de usar el poder duro y el *hard-balancing*, prefieren recurrir a estrategias blandas o indirectas para frenar o distanciarse de algunos de los intereses y proyectos de la potencia regional. Algunas de estas pueden ser: a) el fortalecimiento de capacidades y cooperación simétrica entre unidades secundarias; b) cuestionar colectivamente la legitimidad o eficiencia de la potencia regional; c) usar las reglas, los procedimientos y las estructuras regionales y multilaterales para frenar acciones unilaterales de la potencia regional; d) buscar acuerdos directos con la potencia regional para restringir el uso arbitrario de su poder y e) comprometer colectivamente a la potencia regional en acuerdos y estructuras multinivel de gobernanza para que responda positivamente a sus necesidades (Flemes y Wehner, 2012).

Se esperaría que la estrategia de una potencia secundaria en el marco de su región, siempre que no haya conflicto directo con la potencia regional, sea cooperar con la potencia-líder hasta donde le resulte benéfico, pero desmarcándose parcialmente de su proyecto de región, sobre todo si tiene aliados claves o relaciones de dependencia con Estados fuera de la región. También se espera que la agenda de una potencia secundaria se expanda cuando sus decisores perciban una mejora de sus capacidades relativas, haciéndose aún más independiente frente a la potencia regional. A medida que el poder relativo de los Estados se eleva, buscarán una mayor influencia internacional o expansión de su política exterior, y de forma contraria, el declive de sus capacidades materiales los conducirá a reducir sus ambiciones y acciones exteriores (Rose, 1998).

Ese enfoque del realismo, muy centrado en las capacidades de las potencias, pero corregido por el papel estratégico (instrumental) o dogmático (normativo) de las ideas de los tomadores de decisión (Kitchen, 2010), puede complementarse con el concepto de la *concepción del rol nacional*, una contribución de la teoría del rol para explicar, desde un punto de vista cognitivo

y cultural, la conducta de política exterior de los países. Es posible emplear este concepto para explicar la situación de no alineamiento regional de una potencia secundaria, a pesar de no percibir amenaza frente a la potencia regional, así como la existencia de una agenda propia con aspiraciones de liderazgo, aunque no parezca contar con las capacidades materiales suficientes para balancear a la potencia regional.

Teoría del rol

La teoría de rol ha sido ampliamente utilizada en la sociología y la psicología para analizar los comportamientos de los actores sociales en el mundo social. No obstante, fue hasta los años setenta que esta teoría fue aplicada a los análisis de política exterior. Aunque los roles habían sido analizados con antelación en la disciplina de relaciones internacionales, la mayoría de trabajos se limitaban a las lógicas de la Guerra Fría y los comportamientos de los Estados eran analizados desde ahí (Holsti, 1970). Debido a esta restricción, poco a poco ha surgido la necesidad de profundizar en el estudio de los roles estatales para obtener una comprensión más profunda de las motivaciones detrás de las decisiones de política exterior.

En tal sentido, la teoría del rol asume que los Estados son actores que tratan de comportarse consistentemente con respecto a roles específicos con los cuales se identifican (Chafetz, Abramson y Grillot, 1996). Rosenau (1990) entendía el rol como el resultado de las expectativas actitudinales y comportamentales que tienen otros en relación con el actor que lo ocupa y con las expectativas que este tiene de sí mismo (citado en Chafetz, Abramson y Grillot, 1996). Los roles se derivan de la combinación de los entendimientos del propio actor con respecto a lo que debería ser su conducta (concepción del rol), de las exigencias de la sociedad y los actores externos (expectativas de rol) y de las condiciones del contexto particular dentro del cual se ejecuta el rol (Chafetz, Abramson y Grillot, 1996).

Las expectativas del rol expresan la interacción entre *alter* y *ego*. Ello implica que, al actuar, *ego* debe comportarse en la forma apropiada que *alter* espera de él; por ejemplo, si un Estado percibe al otro como respetuoso del derecho internacional, espera que en sus relaciones no se produzcan violaciones del mismo (Thies, 2009). En tal sentido, el rol tiene un carácter sistémico, porque su existencia y aceptación dependen del reconocimiento de ese rol específico por parte de otros Estados (Doran, 2000, citado en Lahneman, 2003).

Por último, está la categoría del *desempeño del rol*, la cual define y expresa la forma en que ego actúa en el mundo social. De acuerdo con Thies (2009), el *desempeño de rol* “es la cantidad de tiempo que el individuo pasa en un rol en relación con otros roles” (p. 8, traducción propia). En términos más sencillos, este concepto hace referencia al comportamiento que asume un actor al desempeñar un rol específico, que en últimas instancias representaría el comportamiento de política exterior de un Estado (Harnisch, 2011). En materia de política exterior, significa, justamente, la manera como los Estados desempeñan su rol nacional a través de la implementación de sus estrategias de política exterior en el escenario internacional (Thies, 2009).

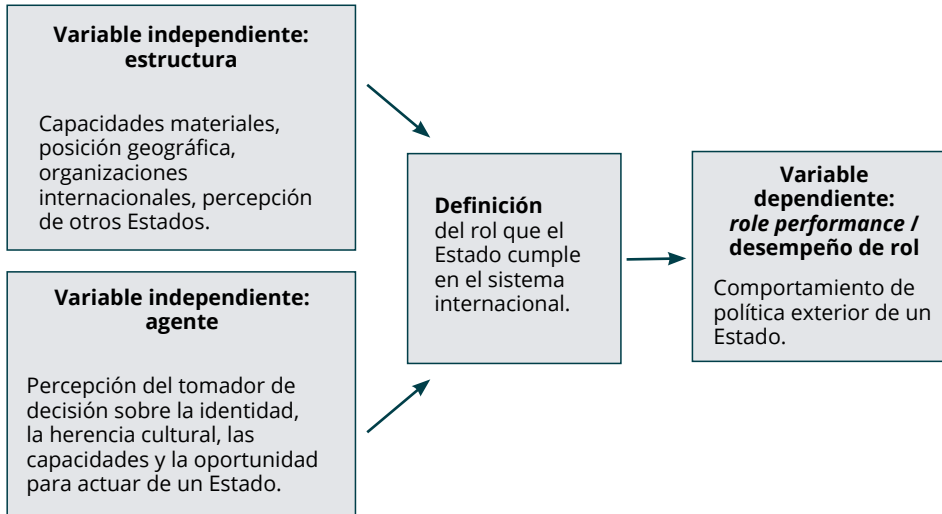
La teoría del rol y política exterior

Velosa (2020) afirma que “los roles pueden ser definidos como aquellas posiciones que ocupan los Estados en el sistema internacional y como los patrones de conducta, esperados o apropiados, que pertenecen a una reconocida categoría de actores” (p. 141). Esta definición destaca dos aspectos importantes que son objetos de estudio en los análisis de política exterior basados en la teoría del rol: la estructura y la agencia.

De acuerdo con Breuning (2007), distintos actores en el sistema internacional desempeñan roles susceptibles de ajustes, los cuales son influenciados por cambios en las percepciones de los tomadores de decisión acerca de la posición que debería ocupar el país que representan en el ámbito global. Esto implica que los líderes estatales tienen la capacidad de elegir qué rol desempeñará su país en una situación particular, en función de sus valores y percepciones. Asimismo, es importante reconocer que aunque un Estado quiera asumir un rol determinado, este se verá limitado por la estructura que lo rodea. Según Grossman, Schortgen y Friederichs (2022), la estructura tiene la capacidad de limitar la posición que puede cumplir un país en el sistema internacional.

En resumen, cada Estado cuenta con diversos roles que son ejecutados a través de su política exterior. El rol que puede desempeñar un país se ve afectado por la percepción de sus líderes (agencia) sobre la posición que puede adoptar en el sistema internacional y por cuestiones estructurales como sus capacidades materiales, la percepción de otros actores en el escenario internacional, su posición geográfica, entre otros elementos (ver figura 1).

Figura 1. Teoría del rol y comportamiento de política exterior: variables



Fuente: elaboración propia, con datos de Breuning (2007) y Holsti (1970).

Como la concepción del rol nacional está basada primordialmente en la propia idea que el gobierno tiene de su posición internacional y de sus funciones o responsabilidades derivadas, puede estar sintonizada o colisionar tanto con esas prescripciones de rol como con las expectativas de rol de los receptores, contrapartes u observadores del rol (Holsti, 1970). El agente infiere que el Estado tiene determinadas capacidades de poder materiales e ideacionales, de modo que el rol de ese Estado posee cierta responsabilidad y goza de algunos privilegios en concordancia con el lugar que ocupa en la jerarquía de poder global o regional. Además, los roles incorporan los objetivos y condensan la esencia de la conducta estatal en la política exterior (Lahneman, 2003).

La concepción de rol nacional y su influencia en la política exterior

El análisis de la percepción de los tomadores de decisión sobre los roles que puede adoptar el Estado que representan se evidencia en el concepto de *concepción de rol nacional*. Según Holsti (1970):

[La concepción de rol nacional] incluye las propias definiciones de los responsables políticos de los tipos generales de decisiones, compromisos, normas y acciones adecuadas para sus Estados y de las funciones que su Estado debería desempeñar de forma continuada en el sistema internacional o en el sistema regional subordinado (pp. 245-246, traducción propia).

Por ello, las decisiones y acciones de política exterior, también conocidas como desempeño de rol, dependen de las concepciones de rol de los responsables políticos. Con esta noción se va más allá de la visión del Estado como un actor unitario al reconocer que el cambio en los tomadores de decisión también puede generar transformaciones en la ejecución de un rol (Wish, 1980).

Holsti (1970) identifica 17 tipos de rol que se pueden inferir con base en los discursos. Sin embargo, en este trabajo, se abordarán algunos que pueden ser identificados en el caso de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia.

Tabla 1. Algunas concepciones de rol nacional

Concepción de rol nacional	Definición
Líder regional	Se compone de deberes o responsabilidades que un gobierno percibe por sí mismo en su relación con una región con la que se identifica.
Agente antiimperialista	Cuando el imperialismo se percibe como una grave amenaza, muchos gobiernos se consideran agentes de la 'lucha' en su contra.
Defensor de la fe o de la doctrina	Implica compromisos configurados en términos de defender los valores del sistema al que considera pertenecer.
Mediador o integrador	Denota una figura conciliadora y capaz de gestionar la resolución de conflictos de otros Estados.
Colaborador del subsistema regional	Expresa esfuerzos de cooperación con el líder regional.
Desarrollador	El Estado percibe que tiene una obligación o deber de asistir a países en vías de desarrollo.
Desarrollador interno	Los tomadores de decisión están enfocados en atender los asuntos domésticos que consideran prioritarios y en su actuar internacional.
Aliado fiel	El Estado considera que tiene el compromiso de apoyar las acciones y decisiones de otro gobierno.

Concepción de rol nacional	Definición
Independiente activo	Se basa en declaraciones y acciones gubernamentales que respaldan el concepto de no alineación y de política exterior autónoma, libre de compromisos militares con cualquiera de las principales potencias.

Fuente: elaboración propia con datos de Holsti (1970).

En conclusión, el estudio de los roles que pueden asumir los Estados en el sistema internacional permite predecir comportamientos de política exterior o desempeño de roles. Adicionalmente, los sistemas presidencialistas de Colombia y Brasil hacen que la percepción de los mandatarios sea una variable relevante para analizar la política exterior de estos Estados. Bajo tal perspectiva, es de esperarse que los roles no sean inmutables y que varíen dependiendo de los presidentes de turno.

Realismo neoclásico y teoría del rol

Una importante contribución para pensar un vínculo causal entre el molde del realismo neoclásico, centrado en las jerarquías pero moderado por las ideas, y la teoría del rol, se halla en el trabajo de Wehner (2015). Este autor anota que las jerarquías globales o regionales dan lugar a un *rol maestro*, o posición social internacional definida, que genera expectativas de conducta dependiendo de esa magnitud de asimetría frente a otros y cuyos elementos constitutivos son materiales y relacionales. En el marco de una región, potencia regional y potencia secundaria son *master roles*, simplemente por reconocimiento del estatus material de sí mismo frente a otros y por parte de otros. Sin embargo, ese rol general adquiere sentido práctico mediante el desempeño de *roles auxiliares*, los cuales le dan legitimidad y le respaldan. Los roles auxiliares son funciones específicas en el marco de una región y pueden ser aceptados, rechazados, competidos o seguidos por otros según sus propias expectativas.

De una potencia regional, como Brasil, los otros esperan que sus roles auxiliares sean congruentes con su exposición de sí mismo como hegemón regional cooperativo y consensual, no agresivo, pero ello depende de qué tanto logra desempeñarse como líderproveedor en desarrollo económico y seguridad regional, como mediador en conflictos y como coordinador de

cooperación e integración regional (Wehner, 2015). Sin embargo, las percepciones y expectativas de las potencias secundarias pueden conducir las a tratar de sustituir o compartir roles auxiliares atribuidos a una potencia regional cuando no hay estructuras o grupos de coordinación/integración regional, estas son débiles o inestables para interactuar o la potencia regional no logra satisfacer esas funciones/demandas. En contextos de ausencia de conflicto directo con la potencia regional, donde no hay incentivos para responder con medidas disuasivas o de poder duro, el rol auxiliar básico de las potencias secundarias tiende a ser el del *soft-balancing* (Flemes, 2012).

Colombia es una potencia secundaria (Pastrana y Vera, 2012) que ha venido mejorando su posición relativa o estatus en Suramérica, y aunque no puede desempeñar el *master role* de potencia regional a falta de capacidades y legitimidad, intenta desprenderse de algunos roles auxiliares de Brasil, proyectando su propio liderazgo en áreas específicas, aproximándose a ese país cooperativamente, pero buscando evitar el efecto de su asimetría para evitar dependencia o alineamiento, participando de algunas de sus estructuras de coordinación regional sin renunciar a su libertad de maniobra diplomática, comercial y militar, y promoviendo o participando de proyectos regionales donde Brasil no hace parte, con el objetivo de competir y contrapesar indirectamente.

► **Establecimiento de las fronteras entre Colombia y Brasil después de los procesos de independencia**

Una de las principales razones de la desconfianza del Estado colombiano en las pretensiones de poder de Brasil viene de las interacciones entre los países después de los procesos de independencia. Entre los siglos XVI y XVIII, así como en parte del siglo XIX, “las colonias hispánicas y la colonia portuguesa en América no se comunicaban entre sí, pues mantenían contactos exclusivos con sus metrópolis ibéricas” (Marmitt, 2015, p. 33, traducción propia). De esta forma, la falta de comunicación entre las colonias sentó las bases para una relación distante entre Colombia y Brasil en el período posterior a sus procesos de independencia. Así mismo, la identidad y los intereses entre los dos actores eran divergentes y dificultaban todavía más el establecimiento de una interacción constante.

Igualmente, la selva amazónica representa un gran océano verde entre ambos países y establece una inmensa distancia entre los grandes centros

urbanos y polos económicos de cada país. Los límites fronterizos colombo-brasileños, que se extienden a lo largo de 1.645 kilómetros de selva tropical lluviosa a ambos lados, son territorios altamente despoblados y se caracterizan por la inexistencia de vías terrestres de comunicación que integren a ambos países en una red de interacciones económicas y sociales transfronterizas. Por último, y no menos importante, la condición de imperio de Brasil se mantuvo hasta 1889 en contraposición a los ideales bolivarianos de sus vecinos (Miranda, 2004) que llamaban hacia el asentamiento de procesos democráticos a lo largo de la región.

Lograda la independencia, se hizo necesario el aumento de interacciones entre la Gran Colombia y el Imperio de Brasil para la definición de las fronteras. Sin embargo, desde sus inicios, estas relaciones se caracterizaron por la desconfianza de Bolívar hacia las pretensiones del imperio brasileño. Así, Colombia asumió el papel de agente antiimperialista al oponerse a las aspiraciones territoriales de Brasil. No obstante, el Imperio tomó la delantera en la definición de fronteras y avanzó sobre distintos territorios que no correspondían con lo pactado entre las coronas de Portugal y España (Granados, 2012). Asimismo, la ausencia significativa del Estado colombiano en las fronteras terrestres a lo largo del siglo XIX, permitió que las pretensiones del imperio brasileño se materializaran.

De hecho, en 1853 “se firma el Tratado Lleras-Lisboa [...] en donde Brasil aprovechó la anarquía al interior de Colombia para obtener concesiones” (Granados, 2012, p. 83). Aunque el tratado no fue ratificado por el Congreso de la Nueva Granada, este fue influenciado por otros acuerdos que se habían firmado entre Brasil y distintos países de la región (como el de Perú, entre 1851 y 1874) (Granados, 2012). En el Tratado Lleras-Lisboa se reconoció la línea Tabatinga-Apaporis como la frontera, lo que permitió que se le reconociera a Brasil el dominio de varios territorios que antes pertenecían a la Gran Colombia. A partir de este acuerdo, Colombia perdió más de 150.000 kilómetros cuadrados de territorio pertenecientes al ecosistema amazónico. Este hecho hizo que se incrementaran las tensiones entre los dos países y que se produjera una desconfianza de los tomadores de decisiones colombianos hacia las acciones de Brasil (Peña, 2018).

Por último, con el fin de la Guerra de los Mil Días y después de la pérdida de Panamá, se retomaron las negociaciones fronterizas entre los dos países, las cuales condujeron a los tratados Vásquez Cobo-Martins de 1907 y García Ortiz-Mangabeira de 1928 (Reyes, Valdivieso y Dávila, 2022). Con respecto al primer acuerdo, los gobiernos de Brasil y Colombia trazaron finalmente

los límites entre los dos países, manteniendo lo establecido en el Tratado Lleras-Lisboa de 1853, lo que brindó una mayor claridad y estabilidad en las fronteras. Por otro lado, el segundo tratado estableció el derecho de los dos Estados a la libre navegación por los ríos Amazonas, Caquetá-Japurá y Putumayo-Iça, así como la confirmación de la línea Apaporis-Tabatinga (Granados, 2012).

Los acuerdos mencionados marcaron significativamente las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia y será hasta finales del siglo XX que realmente entrarán otros temas en la agenda de política exterior de los Estados más allá de la definición de sus fronteras.

► **Hacia una mayor diversificación de las relaciones bilaterales en el siglo XX**

Al principio del siglo XX, la política exterior de Colombia estuvo enfocada en su acercamiento con EE. UU. El país se convirtió en subordinado de la potencia norteamericana al apoyar irrestrictamente sus decisiones de política exterior, sobre todo durante la Guerra Fría, y propuestas de cooperación.

A medida que Colombia se distanciaba progresivamente de América Latina, el brasileño Getulio Vargas (1930-1945) comprendía la importancia de que Brasil avanzara de manera independiente en la región (Zibechi, 2013). Así entonces, las diferencias de enfoques en las relaciones exteriores dificultaron profundizar la cooperación y los lazos entre Colombia y Brasil. Sin embargo, con la llegada de Lleras Restrepo a la presidencia de Colombia en 1967, se experimentó un cambio significativo en la política exterior colombiana: se promovió la idea de que el país debía empezar a tener aspiraciones como potencia secundaria en la región (Granados, 2012). Esta perspectiva se alineó con el proyecto geopolítico de los militares brasileños durante la dictadura, que buscaba fortalecer la integración regional.

A pesar de los avances en la política exterior colombiana en cuanto a su proyección regional, el país concebía a Brasil simplemente “como otro productor de café con el que podía avanzar en acuerdos internacionales y que le servía de aliado en la defensa del pacto cafetero; pero con el que mantenía una relación basada en información precaria y estereotipada” (Granados, 2012, p.85).

Adicionalmente, durante la presidencia de Betancur se buscó fortalecer las relaciones comerciales con este Estado y en la de Virgilio Barco se estableció a Brasil como referente económico en América Latina. No obstante, las estrategias de acercamiento a la potencia regional no estaban bien definidas. Aunque Colombia carecía de estrategias claras, los tomadores de decisión brasileños asumieron la iniciativa de establecer un acercamiento con Colombia a través de la cooperación en asuntos de minería y energía.

Por último, a finales del siglo XX, los pocos acercamientos de Colombia con Brasil se vieron perjudicados. Con la llegada de César Gaviria a la Presidencia colombiana, los escenarios multilaterales que antes los habían acercado empezaron a distanciarlos. Este enfriamiento de las interacciones se presentó por las declaraciones del presidente Gaviria en torno a la biodiversidad de la Amazonía colombiana, las cuales entraban en conflicto con la estrategia de seguridad brasileña para este ecosistema (Granados, 2012). Por otro lado, Ernesto Samper buscó profundizar las relaciones bilaterales con países asiáticos y africanos, pero no se evidenció un enfoque similar con Brasil. En concreto, hubo un retroceso del acercamiento colombo-brasileño y el Estado brasileño profundizó sus relaciones bilaterales con otros países de la región.

Durante la presidencia de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), se lanzó una agenda exterior con énfasis en la integración latinoamericana y la autonomía brasileña (Granados, 2012). Por tanto, se logró la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y Brasil fortaleció sus relaciones con Argentina, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, no se promovió una relación más estrecha con Colombia. A partir de este momento, los tomadores de decisiones brasileños empezaron a concebir a su país con el rol de colaborador del subsistema regional y desarrollador, en cuyo contexto se estableció un compromiso de largo alcance para cooperar con otros Estados a través del Mercosur y fomentar el desarrollo de otros países de la región.

En síntesis, a lo largo del siglo XX, las relaciones entre Colombia y Brasil estuvieron marcadas por fluctuaciones y distanciamientos, debido a diferentes enfoques en su política exterior y la adopción de roles diferentes. Mientras Colombia inicialmente se alineó más estrechamente con EE. UU. (adoptando el rol de aliado fiel), Brasil buscó una mayor independencia en su enfoque internacional (adoptando el rol de desarrollador y líder regional). A pesar de que existieron algunos avances en la profundización de las relaciones bilaterales, persistieron el distanciamiento y las diferencias entre proyecciones internacionales.

► **Avances y retrocesos en la profundización de las relaciones bilaterales en el siglo XXI**

Presidencia de Álvaro Uribe

A diferencia de los anteriores períodos mencionados, a lo largo del siglo XXI la cooperación entre Brasil y Colombia se ha venido profundizando de manera significativa. Esto obedece principalmente a la modesta dinamización que tuvieron las relaciones bilaterales durante el período Uribe-Lula, que hizo posible el debilitamiento de los temores históricos (Pedroso y Souza, 2015).

Sin embargo, este acercamiento no significó que las relaciones colombo-brasileñas estuvieran libres de desafíos. Con el final del período presidencial de Ernesto Samper (1994-1998), llegó a la Presidencia de Colombia Andrés Pastrana, en 1998. Durante ese mandato, la política exterior colombiana estuvo fuertemente vinculada a los intereses estadounidenses, consolidando así la concepción de rol de aliado fiel que históricamente había predominado entre los líderes del país. Aunque Pastrana “desarrolló una propuesta inicial de priorización de la integración latinoamericana” (Granados, 2012, p. 88), no se avanzó mucho en los temas relacionados con Brasil. Asimismo, el Ejército nacional usó la base militar brasileña de la Unidad de Río Negro sin autorización tras la toma que realizaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de Mitú en 1998. Este hecho afectó la confianza de las élites brasileñas en las acciones ejecutadas por el Ejército colombiano.

Con este telón de fondo, la implementación del Plan Colombia como plataforma de cooperación con EE. UU. suscitó diversas preocupaciones en otros países de la región por la naturaleza transfronteriza del conflicto colombiano. Entre los actores más inquietos por esta situación se encontraba Brasil, que buscaba reducir la injerencia económica y militar de EE. UU. en la región (Pastrana, 2011). En respuesta a esta dinámica, la política exterior brasileña durante los primeros períodos presidenciales de Lula Da Silva estuvo enfocada en la cooperación y la gobernanza regionales para defender la autonomía del país ante intervenciones extranjeras (Saraiva, 2023). A partir de ello, Lula empezó a concebir a Brasil como país independiente-activo en el sistema internacional, al afirmar que las decisiones de política exterior del Estado eran realizadas para satisfacer los intereses nacionales y no los de EE. UU. De esta manera, los diferentes enfoques de política exterior entre los presidentes de

Colombia y Brasil imposibilitaron el establecimiento de relaciones bilaterales fuertes entre los dos países. No obstante, es crucial destacar los esfuerzos y logros en la ampliación de sus vínculos comerciales.

La agenda internacional de Colombia, durante los dos períodos de Uribe (2002-2010), se *securitizó* y se plegó al *discurso antiterrorista* como recurso casi único en el ámbito temático, y se *concentró* y *bilateralizó* extremadamente en los Estados Unidos desde un punto de vista geográfico. En consecuencia, ni Latinoamérica, ni Europa, ni Asia y, mucho menos África, merecieron la atención que debieron tener. Por tanto, se produjo una *securitización* y una *terrorización* de la agenda internacional colombiana durante la era Uribe, en cuyo contexto la política exterior del país estuvo básicamente condicionada por el tema de la seguridad (Carvajal, 2006).

En este orden de ideas, Colombia priorizó en la primera década del siglo XXI su relación con los EE. UU., manteniendo un esquema de *neorespice polum* (mirar al polo, en este caso, al norte)¹. La afinidad política del gobierno de Uribe con el de Bush enmarcó al conflicto colombiano en la lucha global contra el terrorismo que se planteó a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Así mismo, la búsqueda de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se convirtió, en el plano comercial, en el objetivo principal, con lo cual los procesos de integración que se llevaban a cabo a nivel latinoamericano pasaron a un segundo plano. En fin, la inserción internacional de Colombia, durante los dos gobiernos de Uribe, se dio principalmente en torno a los temas del conflicto y del narcotráfico, de modo que el relacionamiento con otros actores y temas de la agenda global se mantuvieron en una posición secundaria o marginal (Carvajal y Amaya, 2005).

La llegada de Uribe a la Presidencia transformó significativamente la política exterior del país. En la búsqueda por reducir los efectos devastadores del conflicto armado en Colombia, el mandatario priorizó la política de seguridad mediante la profundización de las relaciones exteriores de Colombia con EE. UU. (Pastrana, 2011). En este contexto, Uribe concibió sus objetivos y compromisos de política exterior como una defensa del sistema de valores

¹ Desde una perspectiva histórica, los diferentes gobiernos de Colombia privilegiaron, a lo largo de siglo XX, una relación estrecha con Estados Unidos. Dicha tendencia comienza a ser evidente después de la pérdida de Panamá en 1903, con la intervención y el apoyo de los mismos EE. UU. A partir de allí, Colombia ha buscado velar por sus intereses a través de la asociación con dicho país. Las élites políticas y económicas han tenido la férrea convicción de que tal relación ha sido la mejor estrategia para defender los intereses nacionales. Esta constante en la política exterior colombiana ha sido conocida como la doctrina *respice polum* (mirar al norte), acuñada por el expresidente Marco Fidel Suárez (1918-1921).

norteamericano en contra del terrorismo, adoptando así el rol de defensor de la fe. Paralelamente, la mayor parte de los esfuerzos de su gobierno en materia de política exterior estuvieron orientados a obtener la cooperación estadounidense para abordar los problemas internos del país, asumiendo de esta manera el papel de desarrollador interno (Velosa, 2020).

Las percepciones de la actuación regional de Brasil por parte de Uribe podrían resumirse así: considerar que la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) pretendía la sustitución institucional e ideológica del sistema interamericano (OEA) con estructuras paralelas y politizadas contra EE. UU., gran incertidumbre sobre los propósitos del liderazgo brasileño, incomodidad por el apoyo permanente de Brasil a una solución negociada al conflicto armado, por la orientación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) hacia temas de fomento de confianza en defensa y no de seguridad (crimen transnacional) y por la negativa de Brasilia de inquirir a fondo sobre las relaciones entre las FARC y funcionarios de Venezuela.

Hacia 2003 Brasil era más consciente de su necesidad de proponer iniciativas para organizar el complejo de seguridad suramericano mediante reuniones frecuentes de ministros de Defensa. Para el caso del conflicto armado colombiano, se argumenta que ya preocupaba a Brasil por sus posibles efectos de desbordamiento subregional (y la posible penetración de EE. UU. en la Amazonía), lo que en buena medida motivó los acercamientos que condujeron a la creación, ese mismo año, del Grupo de Trabajo sobre Criminalidad y Terrorismo y de la Comisión Mixta Antidrogas (Saint-Pierre, 2012)

La modificación de las relaciones latinoamericanas a partir de las nuevas preocupaciones en seguridad (narcotráfico, terrorismo) y el papel revitalizado de EE. UU., especialmente en países como Colombia, puso en alerta a Brasil, que percibía dicha intervención como una potencial amenaza para el continente. En este sentido, una “externalidad positiva” del Plan Colombia fue que, en medio de las críticas de los vecinos y aprensiones de Brasil, propició que este buscara su propio plan de cooperación, al que denominaría Cobra (Colombia y Brasil). Pero pese a las nuevas oportunidades bilaterales generadas por esta receptividad positiva (y algo inducida sistémicamente) a las necesidades de Colombia, la recopilación de datos nacionalmente sensibles (como la riqueza natural disponible) hizo que Colombia fuese reticente a involucrarse por completo en el sistema (da Silva, 2012).

Presidencia de Juan Manuel Santos

En contraste con su antecesor, Juan Manuel Santos (2010-2018), le dio un giro a la acción exterior de su gobierno, en la cual se esbozaron los contornos de una nueva orientación de la política cuyo objetivo estratégico apuntó a una diversificación geográfica y temática. Se evidenció, entonces, el tránsito de la doctrina del *neorespice polum* al enfoque del *neorespice similia*² (mirar a los semejantes), que busca ampliar el espectro del relacionamiento internacional de Colombia y, sobre todo, reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos. En consecuencia, una de las prioridades del gobierno Santos, desde el inicio de su mandato (agosto de 2010), fue la de restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos: Venezuela y Ecuador. Así mismo, le devolvió la institucionalidad al manejo de las relaciones exteriores del país, permitiendo que los canales diplomáticos tradicionales de la Cancillería pudieran hacer de nuevo su trabajo, tomando distancia, de esta forma, de la llamada diplomacia presidencial, personalista o de micrófono.

Por último, Colombia comenzó, desde una perspectiva temática, a relativizar en su agenda exterior la importancia que tenían en el pasado, para su relacionamiento con el mundo, asuntos como el narcotráfico, la seguridad y el terrorismo. Cuestiones afines con la agenda global tuvieron un lugar en la formulación de las estrategias de política exterior, tales como el medio ambiente, los derechos humanos, la energía, el desarrollo social, las migraciones, la cooperación científica y académica, así como también los temas de reforma de las estructuras de gobernanza global. En suma, las tendencias de cambio en la orientación de la política exterior colombiana de Santos fueron muchas.

En este orden de ideas, aunque siempre se han conservado unas excelentes relaciones diplomáticas, con profundidad política oscilante y sana neutralidad de Brasil frente al conflicto armado interno, a la Colombia de Uribe le incomodaba esa búsqueda constante de nuevos horizontes de integración, sobre todo aquellas propuestas que proyectaban opciones paralelas a las disposiciones y alianzas del sistema interamericano. Así mismo, el gobierno de Uribe,

² Como *respice similia* ha sido denominada la orientación que el expresidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) le imprimió a la política exterior de Colombia con el propósito de consolidar sus relaciones con los Estados latinoamericanos, la cual tuvo su expresión en el marco de muchas iniciativas, en las últimas cuatro décadas, que han tenido como objetivo el fortalecimiento de un bloque de integración para tener una mayor independencia

desde una perspectiva ideológica de derecha, durante los dos períodos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), miraba con desconfianza la proyección exterior brasileña en la región, porque estaba convencido de que el compromiso histórico de su homólogo con las ideas de izquierda acercaba más a Brasil a las posiciones de Venezuela y Ecuador, países con los que se desarrolló la crisis estructural conocida por todos entre 2008 y 2010. Por parte de Brasil, podía percibirse cierta franja de distanciamiento prudente respecto a las posiciones colombianas que adherían a EE. UU., lo cual ha sido interpretado como un respeto realista de los brasileños a los intereses norteamericanos sobre la región andina.

Sin embargo, Santos, recién posesionado, hizo a Brasil su primera visita oficial como presidente en ejercicio y no a EE. UU, como era la costumbre, lo que fue entendido en su momento como el comienzo del proceso de retorno de Colombia al espacio natural de sus relaciones internacionales: el escenario sudamericano. Los temas que se abordaron en la cumbre bilateral, que se realizó entre Santos y Lula en Brasilia a comienzos de septiembre de 2010, fueron diálogo político, defensa, comercio y medio ambiente. A este último se le agregó la cuestión específica de la Amazonía por petición de los brasileños. Al respecto, se previó la posible creación de mecanismos sobre asuntos fronterizos que incluyesen temas relativos a la seguridad, el desarrollo social y la protección ambiental en esa región.

La política de defensa nacional brasileña ha tenido como un gran objetivo la protección de sus fronteras y, especialmente, el inmenso territorio de la Amazonía. De allí que cuando se confirmó en 2009 el acuerdo de cooperación militar entre Colombia y EE. UU., Brasil lo percibió como un posible factor de desestabilización geopolítica, debido a su tradicional rechazo a la presencia de fuerzas militares ajenas a Sudamérica en la región y por su preocupación histórica de seguridad respecto a la necesidad de reafirmar su presencia y soberanía en la Amazonía, zona en que se extiende la extensa la frontera colombo-brasileña.

Desde la cumbre de Brasilia de septiembre 2010, la canciller colombiana María Ángela Holguín y el mismo presidente Santos calificaron al vecino del sur como un socio estratégico muy importante para Colombia en todo nivel. Como resultado de la cumbre, los dos presidentes firmaron ocho acuerdos de cooperación bilateral en ámbitos de interés estratégico para ambas partes, tales como comercio, desarrollo fronterizo, seguridad y defensa, cooperación académica y científica, medio ambiente, bioenergía, nanotecnología y aviación militar. Tales acuerdos fueron vistos en Colombia como el inicio

de la profundización cualitativa de las relaciones colombo-brasileñas, en un contexto histórico que ambos mandatarios definieron como la década de América Latina (Pastrana, 2011).

Adicionalmente, se destacaron dos hechos importantes: la participación activa y constructiva de Colombia en la Unasur y el anuncio oficial sobre el comienzo de negociaciones entre Colombia, con al apoyo de Brasil, y los Estados miembros de Mercosur, para el ingreso del primero como miembro pleno a dicho espacio de integración, lo cual nunca se concretó (véase *infra*). Desde esta perspectiva, se produjo un entronque entre la estrategia sudamericana de la Colombia de Santos y la política suramericana de Brasil, la cual tuvo un importante componente geopolítico e intentó proyectar una visión de largo aliento, en la que los dos mecanismos de integración, es decir, tanto Mercosur como Unasur, constituyeron los pilares fundamentales de dicha estrategia. Ambos procesos de integración, durante los dos primeros períodos presidenciales de Lula, eran concebidos como círculos concéntricos por Itamaraty, en donde el primero representaba el centro y eje de la integración y el otro, el anillo fortificador de esta (Pastrana, 2011).

La Colombia de Santos asumió con María Ema Mejía (en 2011) y con Ernesto Samper (en 2014) la Secretaría General de Unasur. Por tanto, volvió a mirar hacia los procesos de integración latinoamericana. A pesar de los diversos matices políticos de los vecinos, la integración pluralista entrañó una estructura social de oportunidades y vínculos que incrementaron el potencial de gobernabilidad de sus participantes en medio y no “por encima de” sus diferencias naturales o coyunturales. Más que atraer a los demás actores a su marco de racionalidad, Colombia tuvo en Unasur la oportunidad invaluable de continuar profundizando sus vínculos con Brasil.

Por otra parte, Colombia y Brasil intentaron compartir un lenguaje de cooperación con miras a una sociedad estratégica para el área andina que trascendiera los ámbitos del intercambio comercial bilateral y subregional, es decir, entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur, y de las tensiones en seguridad (Cervo, 2008). Colombia siempre ha sido considerada por Brasil como un eje de integración al norte del subhemisferio y se hallaba en una coyuntura idónea para cumplir un rol histórico como imán y aliado para levantar conjuntamente un andamiaje de verdadero contrapeso democrático a los polos tradicionales de decisión internacional.

Así entonces, Colombia, durante el primer período presidencial de Santos (2010-2014), interpretó que la tentativa de Brasil de proyectar un liderazgo

regional estaba generando una separación geopolítica entre el Sur y el Norte de las Américas. Mientras los EE. UU. se mantenían como actor dominante en Centroamérica, Brasil estaba llenando los espacios vacíos, que otrora ocupara la potencia norteamericana, en el sur del continente (Gratius, 2007).

Sin embargo, Colombia, durante ambos gobiernos de Santos, mantuvo sus vínculos estratégicos con EE. UU. por sus visiones convergentes en libre mercado, credo político liberal y lucha conjunta antinarcóticos, sedimentándose en la Alianza del Pacífico³ (AP). Esta responde, típicamente, al modelo de regionalismo abierto que se identifica desde los años noventa con las fórmulas institucionales del Consenso de Washington (apertura, desregulación, austeridad), en oposición al regionalismo de corte proteccionista o cerrado, que ha orientado el enfoque integracionista de Brasil y caracterizó los proyectos nacionalistas-desarrollistas y esquemas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), entre 1960 y 1980 (Heine, 2012). También puede verse como un regionalismo ligado al principio de “geometría variable” o de construcción de un espacio más funcional (participa cualquiera interesado en ese mercado) que físico (territorial y georreferenciado) (Väyrynen, 2003). La AP fue una salida oportuna para Colombia y Perú, a quienes sedujo el modelo chileno y frustró una CAN que en su mejor momento benefició como ningún otro acuerdo la comercialización de manufacturas, impulsando la industrialización entre andinos (Vieira, 2008), pero que se ha estancado desde la salida de Venezuela en 2006.

En sentido inverso, la ampliación geopolítica de Mercosur y la consolidación de Unasur apuntaron al fortalecimiento del papel del Estado, la reivindicación de la soberanía (económica y política), la identidad colectiva que se desmarca de lo externo a la región (suramericana), el pluralismo westfaliano y un evidente escepticismo ante el interamericanismo (Serbin, 2011). A diferencia de la percepción algo complaciente de los gobiernos y élites económicas de Chile (prototipo de flexibilidad e inserción internacional múltiple), de Colombia y Perú (relativamente hábiles para atenuar las protestas sociales),

³ La creación de la Alianza del Pacífico se llevó a cabo en dos actos y escenarios complementarios. El primer paso se produjo cuando los presidentes Juan Manuel Santos de Colombia, Sebastián Piñera de Chile, Alan García de Perú y Felipe Calderón de México, se reunieron en Perú, en abril de 2011, para acordar la Declaración de Lima en la que se estableció la AP con el objetivo de avanzar hacia el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas. El segundo fue la firma del Acuerdo Marco de la AP en el observatorio Paranal de Antofagasta, Chile, en junio de 2012, mediante el cual se establecieron las bases legales de esta iniciativa regional, se formularon sus objetivos y se establecieron los requerimientos para futuras adhesiones. La AP es un acuerdo económico que se autodefine como un mecanismo de integración económica y comercial entre Chile, Colombia, México y Perú.

los demás gobiernos suramericanos y una buena parte de sus sociedades entraron en un desencanto frente al aperturismo ingenuo, causado por las promesas de desarrollo incumplidas en medio de privatizaciones, desregulación económica y desmantelamiento del Estado en campos sensibles como servicios públicos, salud y educación (Heine, 2012). En antagonismo a Mercosur, la AP ha privilegiado el crecimiento económico vía competencia directa (por compradores e inversionistas) y abierta a otras regiones, pero presuntamente sincronizada.

Adicionalmente, las relaciones colombo-brasileñas se enfrentaron a diversos retos, aunque compartían intereses en común. Tanto en los primeros como en los segundos períodos presidenciales de Dilma Rousseff (2011-2014 y 2014-2016) y Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), hubo un mayor enfoque hacia las situaciones domésticas de cada uno de los países (Flemes, Pastrana y Carpes, 2017). De esta manera, Santos se preocupó por impulsar el proceso de paz con las FARC mientras Rousseff se enfocó en la crisis de gobernabilidad de su segundo período presidencial que terminó con su destitución del cargo en 2016. En este contexto, los tomadores de decisiones de los dos países asumieron el rol de desarrolladores internos, lo que dificultó a la postre, y de manera significativa, la cooperación entre ambos.

Presidencia de Iván Duque

Con la llegada de Iván Duque a la Presidencia de Colombia (2018-2022) se retomó el enfoque ideologizado de la política exterior de Álvaro Uribe, caracterizado por la profundización de las relaciones bilaterales con EE. UU., los juicios negativos hacia el proceso de paz desarrollado por Juan Manuel Santos y las tensiones con Venezuela (Pastrana, Villota y Burgos, 2021). Sin embargo, a diferencia de anteriores situaciones en las cuales Brasil tenía una política exterior autonomista de proyección regional enfocada en América Latina, la llegada de Jair Bolsonaro a la Presidencia de ese país hizo posible que las políticas exteriores de los dos gobiernos convergieran. Debido a la simpatía de Bolsonaro por Duque, Brasil se unió al Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (Prosur), un proyecto de Chile y Colombia que buscaba remplazar a la Unasur (Saraiva, 2023). No obstante, la poca importancia que le dio Bolsonaro a las organizaciones regionales se vio reflejada en su ausencia en los debates virtuales de cooperación realizados por Prosur.

Adicionalmente, Bolsonaro reconoció a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, posición idéntica a la de Iván Duque. Asimismo, ambos presidentes priorizaron sus relaciones con EE. UU., lo que imposibilitó un avance significativo en la profundización de sus interacciones comerciales (Saraiva, 2023). En síntesis, Bolsonaro abandonó las concepciones de rol tradicionales que tenían los tomadores de decisión brasileños y adoptó la postura de aliado fiel de la potencia norteamericana.

Por último, el Pacto Leticia promovido por Iván Duque representa un nuevo paso para Colombia en un posible liderazgo en torno a la protección de la Amazonía (Dávila, 2020; Reyes, 2020). No obstante, el acuerdo no es vinculante y no ha representado una alternativa eficiente frente a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Presidencia de Gustavo Petro

Con la llegada de Gustavo Petro (2022) a la Presidencia de Colombia y la de Luiz Inácio Lula da Silva a la de Brasil en su tercer período presidencial (2022), la Amazonía ha tomado relevancia en la política exterior de ambos Estados. Entre las nuevas iniciativas que han sido planteadas por los mandatarios, se destaca la elaboración del encuentro técnico-científico para discutir el establecimiento de una agenda común entre los dos países y el desarrollo de la Cumbre Amazónica con los otros países de la región (Ministerio de Ambiente, 30 de junio de 2023). Asimismo, a principios del mes de diciembre de 2023, se realizó una operación binacional con el propósito de intervenir 19 dragas mineras que eran destinados a la extracción ilícita de yacimientos (Caicedo, 6 de diciembre de 2023). Empero, aunque estos acontecimientos muestran un compromiso con la preservación de la Amazonía, la colaboración efectiva entre ambos Estados ha sido escasa, sin que ninguna de las iniciativas adoptadas haya tenido un carácter vinculante.

Adicionalmente, Petro y Lula da Silva cuentan con diversas concepciones de rol nacional en el marco de la protección de la Amazonía que han afectado directamente su cooperación bilateral. En cuanto al presidente colombiano, se han identificado en sus discursos tres concepciones de rol nacional propuestas por Holsti (1970), además de una adicional que ha surgido en respuesta a la relevancia que ha cobrado la protección del medio ambiente en los últimos años.

En primer lugar, la concepción de rol de desarrollador interno que ha caracterizado la política exterior colombiana durante varios años también se evidencia en las declaraciones de Petro. A lo largo de sus discursos, el mandatario se enfoca en la importancia de fortalecer los mecanismos multilaterales con el propósito de que aumenten la cooperación y las ayudas financieras dirigidas a la Amazonía (Presidencia de la República de Colombia, 17 de abril de 2023). Además, el Presidente ha afirmado que lograr una completa descarbonización en Colombia es un proceso complicado, ya que se requiere de un apoyo internacional para lograr reducir las actividades extractivistas en el país. Es por esta razón que en sus propuestas manifiesta la importancia de que los países desarrollados cooperen con Colombia para reducir los efectos del cambio climático y disminuir la deuda de aquellos Estados que tomen acciones climáticas significativas (Presidencia de la República de Colombia, 2 de diciembre de 2023 y 16 de enero de 2024). De esta forma, Petro se encuentra enfocado en atender los asuntos domésticos del país buscando cooperación de otros actores en el escenario internacional.

Por otro lado, la concepción de rol de agente antiimperialista también es evidente en los discursos del Presidente. No obstante, es importante mencionar que la oposición al imperialismo por parte de Gustavo Petro está asociada con una resistencia hacia el capitalismo y la promoción de actividades extractivistas que solo buscan generar ganancias monetarias. Con base en ello, el Presidente señala que los imperios han fomentado guerras en lugar de proteger la vida (Presidencia de la República de Colombia, 19 de septiembre de 2023). De esta manera, se evidencia que Petro percibe el imperialismo como una amenaza y por eso aboga por un cambio completo del sistema económico actual.

Finalmente, el rol más importante que se puede identificar en los discursos de Petro es el de defensor de la fe. Al afirmar que el propósito de su gobierno es lograr que Colombia sea una potencia mundial de la vida, el mandatario colombiano concibe sus objetivos y compromisos de política exterior en términos de defensa de un sistema de valores que se enfoca en el cuidado de la vida. A partir de ello, el Presidente afirma que el Estado colombiano se abstendrá de llevar a cabo cualquier acción que ponga en peligro la garantía de la vida (Presidencia de la República de Colombia, 30 de diciembre de 2023). Además, en las alocuciones del mandatario también es evidente el rol de defensor de la fe cuando hace referencias extremadamente ideologizadas tanto sobre una transición energética acelerada como de una descarbonización de la economía sin gradualidad y alternativas de sustitución de

fuentes energéticas. Para Gustavo Petro, el mayor peligro es el capitalismo fósil y la explotación de petróleo en la Amazonía. A partir de ello, busca que Colombia desempeñe un rol significativo y activo en la suspensión de las exploraciones, explotaciones y exportaciones de petróleo, carbón y gas natural (Pastrana, Velosa y Vera, 2023).

En lo que concierne a Lula, en sus discursos se han identificado cuatro concepciones de rol nacional que pueden afectar su comportamiento de política exterior en torno a la Amazonía. En primer lugar, uno de los roles más destacados es el de colaborador del subsistema regional. A lo largo de sus discursos, el mandatario enfatiza en la urgencia de revitalizar mecanismos de cooperación, como la OTCA, para conservar la Amazonía. Asimismo, en diversas intervenciones declaró su interés en crear un centro de cooperación policial internacional para la protección del ecosistema (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 8 de julio de 2023). Esta postura muestra su compromiso de largo alcance para cooperar con otros Estados de la región. Asociado a esta visión de rol nacional, Lula Da Silva destaca a Brasil como líder regional, enfatizando su papel clave en la protección amazónica mediante la creación del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Además, el presidente brasileño invita a otros países a ser parte de las nuevas propuestas de Brasil, demostrando una vez más su proyección como líder (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 8 de agosto de 2023).

En tercera instancia, la concepción de rol de defensor de la fe también se encuentra en los discursos de Lula da Silva. Esto es evidente en su defensa hacia la protección de los derechos básicos de la población que habita en la Amazonía y su interés por reducir la desigualdad que se presenta allí. Además, en sus declaraciones se manifiesta la importancia de que los demás países adopten el concepto de desarrollo sostenible, bajo el cual se proteja el medioambiente, como también a los habitantes de la Amazonía (Presidencia de la República de Brasil, 8 de agosto de 2023 y 12 de septiembre de 2023). Se nota, entonces, que los objetivos de política exterior del gobierno Lula incluyen la defensa de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Por último, en dos de los discursos del mandatario brasileño se puede evidenciar la concepción de rol de agente antiimperialista. Salta a la luz que el imperialismo representa una amenaza pues Lula afirma que no se puede permitir un neocolonialismo verde que, bajo el pretexto de proteger el medio ambiente, imponga barreras comerciales y medidas discriminatorias a los Estados subdesarrollados (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 9 de septiembre de 2023), de modo que enfatiza la importancia de resistir y

contrarrestar las prácticas neocoloniales que perpetúan la explotación y la desigualdad entre los Estados.

Colombia ha asumido el rol de desarrollador interno en el marco de la cooperación multilateral y bilateral con Brasil, ya que los tomadores de decisión del Estado han buscado atender los asuntos domésticos mediante la búsqueda de apoyo o cooperación de otros actores de la región. De esta manera, Colombia ha establecido lazos de cooperación con Brasil para reducir los efectos del conflicto armado y el narcotráfico en la frontera de Apaporis-Tabatinga y tener un mayor control sobre ese territorio (Muniz, Hadmann y Batista, 2022; Oliveira da Silva, Hadmann y Sampaio de Araujo, 2022). Es así como se solucionan directamente asuntos domésticos con la cooperación de otros actores de la región.

Por otro lado, Colombia también ha asumido el rol de potencia secundaria en la protección de la Amazonía puesto que ha presentado algunas iniciativas que han frenado los mecanismos de cooperación ya establecidos por Brasil. Un ejemplo evidente de esta situación se encuentra en la creación del Pacto de Leticia en contraposición a la OTCA. Además, Petro y Lula, como consecuencia de visiones discordantes sobre la explotación de hidrocarburos, no han logrado forjar una alianza para impulsar iniciativas de cooperación con los demás países amazónicos que contribuyan a la protección de tan importante bioma.

Por último, ambos países han buscado ser defensores ambientales en distintos escenarios de cooperación, pero no han ejercido ese rol completamente. Aunque Brasil ha liderado iniciativas como la OTCA, no se evidencia su compromiso con dicha organización regional debido a que algunos asuntos económicos son más prioritarios que los ambientales.

Desempeño de roles y relaciones colombo-brasileñas en los campos económico y de seguridad y defensa

En las dos dimensiones que se han seleccionado aquí para verificar las acciones bilaterales y el desempeño de los roles que los gobiernos de Colombia concibieron, puede evidenciarse una cooperación creciente con Brasil, pero no estratégica ni prioritaria, dando prelación a otros socios fuera y dentro de

la región. Además, Colombia contesta indirectamente algunos de los intereses y proyectos de Brasil como líder regional.

Relaciones económicas

Las exportaciones de Colombia hacia Brasil crecieron gradualmente entre 2009 y 2021, con algunas oscilaciones, lo cual muestra que ese mercado ha ganado importancia para la potencia secundaria.

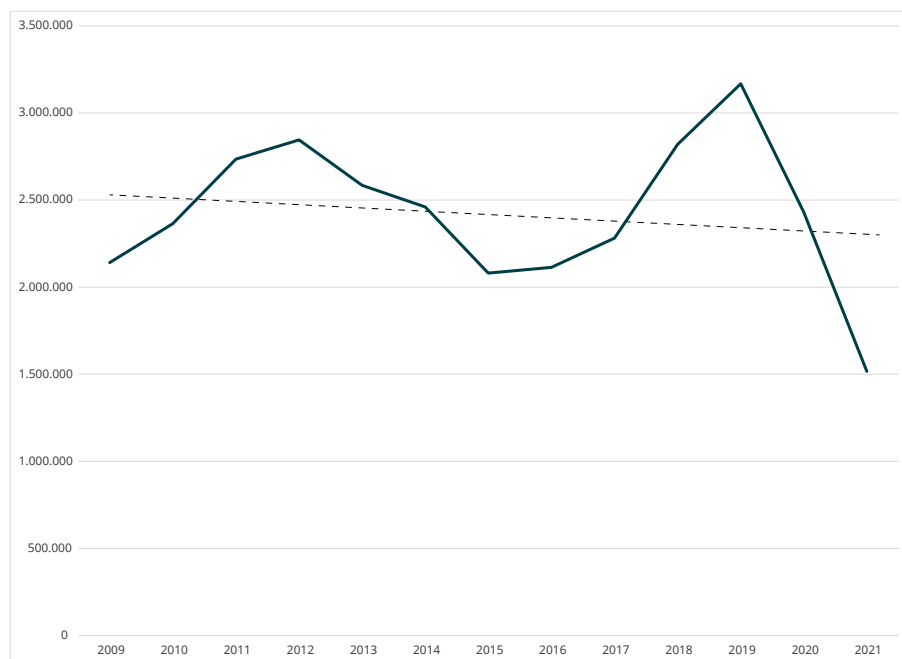
Figura 2. Exportaciones de Colombia hacia Brasil (miles de dólares)



Fuente: ALADI (s. f.a).

Las importaciones de Colombia desde Brasil han permanecido estables, alrededor de los 2.500 millones de dólares, con excepción de la fuerte caída que se presentó entre 2019 y 2021.

Figura 3. Importaciones de Colombia desde Brasil (miles de dólares)



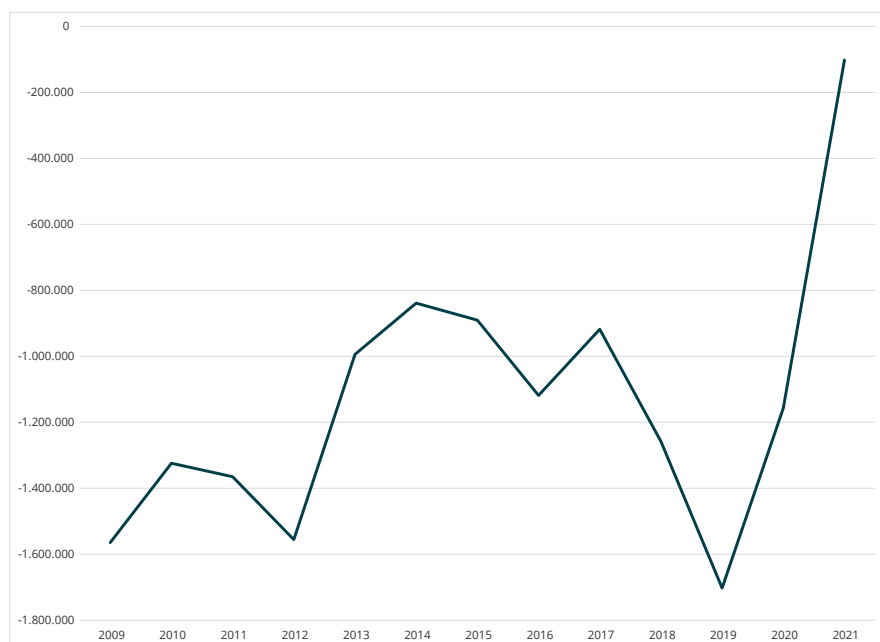
Fuente: ALADI (s. f.b).

Colombia mantiene una balanza en déficit con Brasil que refleja la asimetría industrial general a favor del Gigante suramericano. En 2020, de todo lo que Colombia exportó a Brasil, 51,9 % fue manufacturas y 41,1 % una combinación de materias primas agrícolas, derivados del petróleo y minerales (ALADI, s. f.a). Entretanto, de todo lo que Brasil vendió a Colombia en ese año, 79,6 % fueron bienes industriales; 15 %, alimentos y solamente 5,4 %, bienes o derivados primarios.

Pero a pesar de esta asimetría en el intercambio con Brasil, explicada por el mayor valor agregado de sus ventas y capacidad industrial, la potencia regional no ha logrado la hegemonía por concentración del comercio con Colombia y los países andinos, como sí tiende a darse en las dinámicas de Mercosur. Brasil representó apenas el 2,62 % de las ventas de Colombia al mundo en 2010 y el 5,83 % de sus compras. En 2014 (Santos I) ambos indicadores fueron de 2,96 % y 3,85 %, respectivamente. En 2018 (Santos II), fueron de 3,73 % y 5,52 %. En 2021 (Duque), fueron de 4,96 % y 5,7 % para

nueve meses de exportaciones y seis meses de importaciones (ALADI, s. f.b). Comparativamente, es clara la dependencia comercial de Colombia con los EE. UU., ya que este permanece como su principal comprador y vendedor, concentrando el 27,65 % de las ventas de Colombia en nueve meses y el 24,02 % de sus importaciones en seis meses de 2021.

Figura 4. Balanza comercial de Colombia con Brasil (miles de dólares)



Fuente: ALADI (s. f.a y s. f.b).

Brasil oscila en importancia para Colombia entre las posiciones octava (2010), novena (2014), séptima (2018) y tercera (2021) como comprador, y entre las posiciones cuarta (2010, 2018, 2021) y quinta (2014) como vendedor (ALADI, s. f.b); ha ganado importancia como socio comercial, pero sin prioridad ni dependencia. Como contraste, durante 2020, en Mercosur, Brasil fue el primer comprador para Argentina (14,47 %) y Paraguay (35,59 %) y el segundo para Uruguay (15,38 %), después de China. Ese mismo año fue el principal vendedor para Argentina (20,51 %) y Uruguay (20,97 %) y el segundo de Paraguay (23,37 %), detrás de China.

Las posibilidades de elevar el comercio entre Colombia y Brasil son limitadas por las diferencias entre las normas comunitarias y la concepción abierta de la CAN, que posibilitaron las negociaciones individuales de Colombia y Perú para sus TLC con EE. UU. y la UE, frente a las reglas en Mercosur (por ejemplo, arancel externo común y política de negociación colectiva frente a terceros), lo que dificulta buscar un TLC entre ambos países. Es decir, hay pocas probabilidades de *binding* de Colombia con Brasil en el campo comercial para atenuar asimetrías industriales, jurídicas y tecnológicas.

Colombia ha suscrito acuerdos comerciales con Brasil en el marco de normas colectivas o plurilaterales. Están vigentes tres acuerdos de alcance parcial: el de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980), el del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (1988) y la actualización del acuerdo ALADI de 1999 para la adhesión de Cuba (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 29 de noviembre de 2023).

Los miembros de la CAN, incluida Colombia, no se adhirieron originalmente a Mercosur, pero accedieron a recibir el estatus de Estados Asociados, suscribiendo en 2004 un Acuerdo de Complementación Económica CAN-Mercosur (ACE 59), actualizado en 2017 (ACE 72), lo que les otorga algunas preferencias arancelarias, pero con alcance muy limitado. Esto refleja que los acuerdos CAN-Mercosur no solamente se usan como mecanismo para elevar el comercio con Brasil y sus socios prioritarios, sino que, además, como aplicación de la *entangling diplomacy* para mitigar el trato discriminatorio muy negativo que hacen Brasil y Mercosur a economías externas a su bloque.

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 Venezuela –hasta 2006–. De hecho, los gobiernos de Uribe y Santos apostaron por la búsqueda de múltiples TLC, con lo que predominó el bilateralismo como estrategia de inserción económica internacional por encima de los acuerdos comunitarios en la CAN. Eso lamentablemente la ha debilitado como plataforma de *buffering* no solo para negociar de forma colectiva y menos asimétrica con EE. UU. y la UE, sino para lograr mejores términos de intercambio con Brasil y Mercosur. Este desempeño de rol de bilateralismo intenso eleva la presencia internacional del país, pero debilita su rol como mediador-integrador regional, perdiendo su posición como líder histórico de la CAN.

En el plano bilateral, buscando un nuevo impulso a las relaciones con Brasil y el presidente Lula, Santos firmó (véase supra), en 2010, ocho acuerdos de cooperación sobre diversos asuntos (Pastrana y Vera, 2012); ninguno en comercio o inversión. De otra parte, Duque optó por no firmar nuevos TLC, ni tuvo una estrategia de comercio exterior definida, pero tampoco reversó esas tendencias ni mostró interés significativo en Mercosur o Brasil, más allá de la participación en la Reunión del Consejo de Mercado Común y Cumbre Presidencial del Mercosur en Montevideo (2018), donde se tocaron temas de justicia, educación y desarrollo, pero no comerciales.

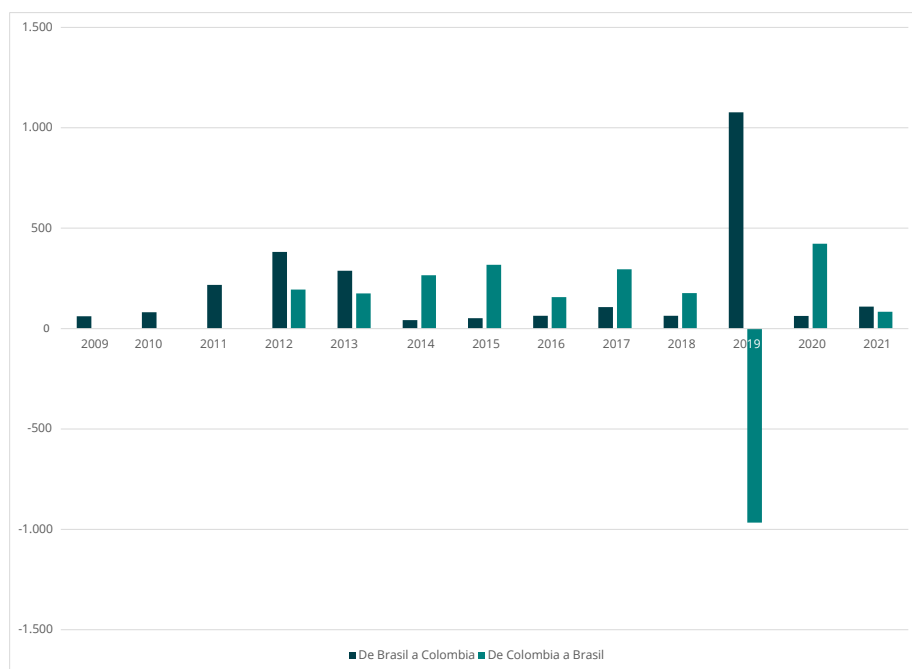
Frente a la importancia que se le da al mercado y capital de EE. UU., el desempeño de rol de Colombia refleja que percibe a Brasil más como una economía rival que complementaria y que no hay una expectativa de rol acerca de ese país como centro económico suramericano. Aunque paradójico, este desempeño de rol refleja que las élites colombianas sienten menos amenazado el rol del país como activo independiente al entrelazarse con EE. UU., que aumentando su interdependencia con Brasil, si bien el primero suele presionar más por el alineamiento ideológico que el segundo en tiempos de inestabilidad.

Entre Santos y Duque, la AP fue el principal mecanismo de interacción regional en el campo económico. Compite con Brasil y Mercosur porque tiene una concepción más simétrica entre potencias secundarias y más abierta, sin restricciones supranacionales, lo que les permite a los cuatro países enlazar socios claves fuera de Suramérica (EE. UU., Canadá, países europeos y de Asia del Este), 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 (Flemes y Castro, 2016), como les sucede a los socios de Mercosur. Por ello, se entiende la AP como mecanismo esencial de *buffering* ante la potencia regional y Mercosur. Si bien el desempeño del rol de Colombia (y Perú) refleja interés por buscar algún vínculo entre AP y Mercosur para identificar complementariedades y mitigar fricciones, aún no se ha materializado y a futuro podría convertirse en un arreglo de *omnienmeshment* entre bloques para atraer, no repeler, los intereses económicos de Brasil, pero en términos más favorables a las potencias secundarias. Es decir, en la AP Colombia proyectó el rol de líder regional del proyecto e intentó impulsar el de mediador-integrador para enlazar la AP con el Mercosur, sin mucho éxito, aunque con Duque se debilitó el papel de Colombia en la AP y se apostó más a Prosur como una articulación económico-ideológica en

antagonismo a Unasur y a los proyectos antihegemónicos (antiestadounidenses y anticapitalistas) de integración.

La inversión extranjera directa (IED) es otro factor que puede revelar la importancia relativa y dependencias entre las potencias regionales y las potencias secundarias.

Figura 5. Flujo de IED entre Colombia y Brasil (millones de dólares)



Fuente: Banco de la República (s. f.).

Como puede observarse, destaca el crecimiento de la IED de Brasil en Colombia especialmente en el año 2019 (Duque), y en menor cuantía durante 2012, 2013 y 2011 (Santos I). Aunque tiende a elevarse positivamente, resulta muy irregular. En cuanto a la IED que Colombia destina a Brasil, es muy similar su crecimiento entre 2012 y 2021, con excepción de la fuerte contracción (salida) en 2019 (Duque). Así, desde 2012 y hasta el tercer trimestre de 2021, Colombia reportaba una IED en Brasil permanente (total) de aproximadamente 1.121 millones de dólares, muy por debajo de la IED brasileña que permaneció en Colombia por unos 2.607 millones de dólares (Banco de la

República, s. f.). Esto podría deberse al mayor poder de inversión que tienen los empresarios de Brasil, pero también parcialmente a las mejores condiciones de inversión que Colombia presenta en los últimos años frente a Brasil, que evidencia más dificultades desde 2014.

Había 102 empresas brasileñas radicadas en Colombia a 2020, las cuales se habrían multiplicado entre los años 2017-2020. Aunque minería y petróleo han sido focos de inversión, en 2021 creció la IED en un 50 % en otros sectores, incluyendo agronegocios, finanzas, cosméticos, infraestructura, siderurgia y tecnologías de la información y comunicación (Gobierno de Brasil, 25 de agosto de 2021). Por otro lado, las inversiones colombianas en Brasil también vienen aumentando en exploración petrolera, transmisión de energía eléctrica e industrias relacionadas con plásticos y resinas (Embajada de Brasil, 6 de marzo de 2018).

La IED de Brasil en Colombia frente a otros países de origen es positiva y tiende a crecer a lo largo del período, pero no es prioritaria. En 2020, la IED brasileña ocupó el puesto 16 en importancia, representando apenas 0,71 % de la IED recibida con 63,1 millones de dólares, mientras la IED estadounidense ocupó el primer puesto, representando 20,9 % de la IED con 1.855 millones de dólares (Banco de la República, s. f.). En 2019, el mejor año del período para la IED de Brasil en Colombia, Brasil trepó al cuarto puesto como inversionista (7,7 %), pero lejos de EE. UU. (17,65 %) y España (18,13 %). Es decir, las interdependencias en flujo de capital para Colombia son más fuertes con potencias extrarregionales e incluso con otros vecinos (Panamá, Chile, Perú) que con la potencia regional, destacando el predominio de EE. UU.

Este desempeño de rol refleja que la atracción de capital estadounidense se concibe en Colombia como un mecanismo para competir con la potencia regional y otras economías emergentes, aunque propicie relaciones de dependencia del país con EE. UU., buscando convertirse en líder económico regional pero sin autosuficiencia, lo que debilita su rol de activo independiente y le ata a intereses directos de EE. UU.

Seguridad y defensa

Las interacciones de cooperación bilateral entre Colombia y Brasil en seguridad y defensa se incrementaron durante los gobiernos de Uribe, Santos y Duque. Sin embargo, están lejos de la frecuencia e intensidad de los

intercambios que se tienen con socios como EE. UU. e incluso de la trascendencia que se le da al acuerdo de cooperación con la OTAN. Las preferencias geográficas de Colombia en materia de alianzas no excluyen a Brasil, pero advierten que las élites políticas y militares colombianas se sienten más identificadas con los referentes noratlánticos e interamericanos (liderados por EE. UU.), que con una concepción suramericanista de la región o con una comunidad de seguridad liderada por Brasil.

Ambos países coinciden en intereses de seguridad como la búsqueda de protección y desarrollo para los territorios fronterizos y la vigilancia y gobernanza de la Amazonía. En defensa, han buscado ampliar y profundizar la cooperación en materia de capacitación, entrenamiento, industria y ciencia y tecnología militar, así como también realizar ejercicios operacionales entre sus Fuerzas Armadas (Pastrana y Vera, 2012). Sin embargo, ambos tienen concepciones de la región, de la seguridad y de la defensa no siempre compatibles.

Brasil ha aspirado a ser potencia proveedora de estabilidad e identidad suramericanas, reduciendo la influencia y penetración de potencias extrarregionales, con una orientación de defensa de la Amazonía frente a esas potencias y actores no estatales y una concepción de rol nacional como polo de desarrollo regional desde Mercosur y eje de una comunidad de seguridad suramericana centrada en Unasur. Esto cambió parcialmente con Bolsonaro, quien se marginó de ese proyecto y contribuyó secundariamente a la fundación de Prosur, detrás de Chile y Colombia.

Colombia prefiere una concepción abierta y flexible de la región, ampliada hacia América Latina, que inserte a México y a EE. UU. como socios estratégicos económicos y a la lucha contra el narcotráfico, concibiéndose a sí mismo como líder en el sistema interamericano, exportador de conocimiento y experiencias en seguridad y defensa para Centroamérica y el Caribe, y socio para el Comando Sur, la OTAN y las misiones de paz de la ONU (Pastrana y Vera, 2017).

Siguiendo el indicador de acuerdos adoptados en los temas de seguridad y defensa, la formalización de las iniciativas bilaterales ha sido limitada. En el doble gobierno de Santos solo hubo un memorando de entendimiento de cooperación bilateral en materia de desminado humanitario, suscrito en febrero de 2018. En el de Duque no hubo instrumentos adoptados oficialmente en la materia. Por lo que se refiere a encuentros de alto nivel (presidentes o ministros), en el primer gobierno de Santos se realizaron seis encuentros.

En su segundo mandato, se desarrollaron 17. Durante el gobierno de Duque, hubo cinco encuentros, es decir, hubo más interacciones diplomáticas en 2014-2018. Sin embargo, los temas de seguridad y defensa escasearon en esas reuniones en comparación con otros múltiples asuntos (agrícolas, comerciales, educativos, ambientales, integración regional), lo que refleja una agenda muy diversa o sin tema dominante (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.).

Otro indicador que puede reflejar densidad de relaciones en defensa es la venta y transferencia de armas. Entre 2010 y 2020, Colombia reportó ventas/transferencias de armamento desde Brasil por un millón de dólares en 2012. Muy lejos de lo que recibió en todo ese periodo de EE. UU. (480 millones), Israel (282 millones) o Alemania (251 millones), quedando Brasil como el socio número 15 en el mundo y el segundo de América Latina después de República Dominicana (tres millones) (Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] s. f.b). Aunque cabe resaltar que en total, desde el año 2000, a Brasil se le ha comprado más que a ningún latinoamericano, siendo 2006, 2007 y 2008 cuando se reportaron las mayores adquisiciones (22, 44 y 44 millones, respectivamente). También en 2005, se reportó un contrato, con la firma brasileña Embraer, de compra de 25 aviones de combate táctico (A-29 supertucano) por un monto de 234 millones de dólares. De todas las ventas que realizó Brasil entre 2010 y 2020, las hechas a Colombia fueron un poco mayores que a Paraguay (tres millones), Bolivia (cuatro millones) y Uruguay (siete millones) y claramente superiores a República Dominicana (26 millones), Chile (79 millones) y Ecuador (79 millones) (SIPRI, s. f.a). En ese mismo lapso, Colombia hizo ventas/transferencias a Guatemala, Honduras y Perú, pero no a Brasil. Aunque hay que anotar que, a finales de 2012, Colombia logró un contrato para vender cuatro lanchas patrulleras de río (LPR) a Brasil, por un valor de ocho millones de dólares. En su visita a Brasilia (2021), Duque manifestó interés por adquirir más supertucanos, pero no se concretó finalmente dicha compra.

Este desempeño de roles tanto de Colombia como de Brasil en el sector defensa refleja que: 1) no hay dilema de seguridad entre ambos, 2) las adquisiciones y los intercambios de Colombia con EE. UU. u OTAN no pretenden un contrapeso directo al poder militar de Brasil en la región y 3) Brasil no percibe a EE. UU. u OTAN en Colombia como amenazas directas a su seguridad, sino como frenos a la regionalización autóctona. No hay lógica de *hard-balancing* por la orientación predominantemente doméstica, no ofensiva, de los activos que ha recibido Colombia, incluso comprándole a Brasil. Pero Colombia prefiere construir una identidad y un prestigio en

diplomacia de defensa estando más cerca de las potencias noratlánticas que abrazando la filosofía de autonomismo y regionalismo de Brasil (Suramérica para los suramericanos y no presencia de potencias o alianzas militares extrarregionales). Brasil difícilmente podrá construir una comunidad suramericana de seguridad y defensa en estas condiciones.

Finalmente, en medio del aumento de las tensiones bilaterales con Venezuela y la ayuda de Rusia para el fortalecimiento del poder militar del país vecino en detrimento de Colombia, llamaron la atención tres eventos. Primero, que el gobierno Duque decidió firmar a finales de 2021 un acuerdo adicional con la OTAN para participar de un programa de cooperación en 11 temas diversos de seguridad, incluyendo cambio climático, crimen transnacional, ciberseguridad, desminado humanitario y capacitación militar de tropas. Segundo, en 2022, EE. UU. otorgó a Colombia el estatus de “aliado estratégico fuera de la OTAN”, que es superior al de *global partner* y en la región solamente han obtenido Argentina en 1998 y Brasil en 2019. Así, Colombia participará de los proyectos del Departamento de Defensa de EE. UU., podría acceder a material bélico, obtener préstamos de equipos y materiales para investigación, contar con privilegios para la compra de tecnología espacial y tener permisos para reparar y mantener equipos estadounidenses (*El Espectador*, 17 de febrero de 2022). Por último, en una reunión entre Duque y Biden, en marzo de 2022, se lanzó Alianza Colombia, con el propósito de apoyar al país en su agenda interna y externa en materia de lucha contra el COVID-19, el cambio climático y las amenazas a la seguridad regional, y adicionalmente, usarlo como piloto de la iniciativa de EE. UU. para las Américas llamada B3W (*Build Back Better*) que buscó impulsar más inversión en la región, especialmente en infraestructura clave, como contrapeso a la estrategia china de la *Belt and Road Initiative* (BRI) (*EFE*, 10 de marzo de 2022). Además de demostrar ahí su concepción de rol nacional de Colombia como socio estratégico de EE. UU. para la estabilidad de la región, en el rol de colaborador del subsistema regional, Duque insistió en la defensa conjunta de la democracia y la Carta Interamericana, lo que refleja su apuesta por el rol de defensor de doctrina, aunque desfasa las capacidades del país.

Conclusiones

Las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil, a partir de la independencia de ambos países, se han caracterizado por interacciones cordiales pero de baja densidad. A pesar de su situación de vecindad al compartir una

extensa frontera, su interrelación ha sido en gran parte distante e indiferente, sobre todo durante el siglo XIX y el siglo XX. La razón principal son las diferencias existentes entre los dos países con respecto a sus identidades e intereses.

El realismo neoclásico contribuye a analizar las interacciones estratégicas entre las potencias de una región a partir de sus posiciones en la jerarquía de poder y de las condiciones de estabilidad o conflicto que predominan en la vecindad. En este sentido, Suramérica aparece como una región predominantemente pacífica en relaciones interestatales, aunque políticamente fragmentada, y con una sola potencia regional con significativa superioridad sobre las potencias secundarias y menores. La asimetría favorable a Brasil y su conducta tendiente a la búsqueda de coordinación e integración regional son aspectos que disminuyen la probabilidad de confrontaciones directas entre vecinos.

No obstante, esta perspectiva teórica también advierte que las potencias secundarias buscan mantener un margen propio de maniobra, pueden tener pretensiones de liderazgo regional en áreas específicas y competir con o frenar algunos de los objetivos de la potencia regional. En el marco suramericano, Colombia y otras potencias secundarias usan principalmente estrategias de contrapeso suave o indirectas, como la creación y participación en organismos y alianzas regionales económicas y de cooperación que no incluyen a Brasil, la búsqueda de acuerdos bilaterales o colectivos simétricos (no hegemónicos) con Brasil, o el cuestionamiento frente a la ausencia o débil provisión de bienes y valores regionales, y la nula o baja inclusión en la toma de decisiones en los foros y arquitecturas regionales por parte de la potencia regional.

Colombia no puede equiparar el estatus y las capacidades de la potencia regional, su concepción del rol le obliga a buscar ese liderazgo principalmente a través de estructuras regionales o subregionales y alianzas estratégicas, pues no cuenta con las capacidades materiales suficientes para sustituir por sí sola a Brasil; es decir, debe apelar más al *soft-balancing* que a la competencia directa con la potencia regional o sus estructuras privilegiadas de influencia suramericana. Colombia intenta desprenderse de algunos roles auxiliares de Brasil proyectando su propio liderazgo en áreas específicas, aproximándose a este país cooperativamente, pero buscando evitar el efecto de su asimetría para evitar dependencia o alineamiento. Resaltan sus expectativas ego de liderazgo y no se perciben expectativas claras de seguidismo a Brasil ni reconocimiento claro de sus roles auxiliares como

hegemón regional. Colombia buscó desplegar un liderazgo compartido a través de la AP con México, Chile y Perú para competir, sin rivalizar directamente, con Brasil y el proyecto Mercosur.

Los gobiernos de Colombia, desde la segunda década del siglo XXI, han proyectado nuevos roles del país, tales como los de líder regional y mediador-integrador, como complementos a sus roles tradicionales de país que se desarrolla hacia adentro y colaborador hemisférico y regional. La administración Duque, en particular, enfatizó, además, los elementos ideológicos de su agenda en oposición a Venezuela y otros gobiernos considerados no democráticos, buscando posicionarse como defensor de doctrina liberalconservadora (democracia representativa, derechos humanos y libre mercado) en los niveles hemisférico y regional.

Colombia intenta desprenderse de algunos roles de Brasil, proyectando su propio liderazgo en áreas específicas, aproximándose cooperativamente a esa nación, pero buscando evitar el efecto de su asimetría para evitar dependencia o alineamiento. Resaltan sus expectativas ego de liderazgo y no se perciben expectativas claras de seguidismo a Brasil ni reconocimiento claro de sus roles como hegemón regional. Colombia buscó desplegar un liderazgo compartido a través de la AP, como parte de una estrategia *de soft-balancing*, con México, Chile y Perú para competir, sin rivalizar directamente, con Brasil y el proyecto Mercosur, identificando en Centroamérica y el Caribe dos subregiones para proyectar su propio liderazgo.

La concepción del rol nacional que Santos y Duque comparten identifica a América Latina como sinónimo de región y no a Suramérica, idea propia de Brasil, e incluye socios como México y los EE. UU. Santos procuró un liderazgo colectivo regional, simétrico o sin hegemonía, pero buscando un rol central o articulador, sin aspirar a convertirse en hegemón y cooperando con la región sin seguir hegemonías. Duque reinterpretó la diplomacia y el multilateralismo como una construcción ideológica con los similares y una diferenciación o exclusión de los países con regímenes distintos, exponiéndose, sin alcanzarlo, como sancionador de conductas indeseadas y reformador de reglas y organismos regionales.

Por su parte, Gustavo Petro ha proyectado la concepción de rol de desarrollador interno que ha caracterizado la política exterior colombiana durante varios años, lo cual se evidencia en sus declaraciones. Así mismo, la concepción de rol de agente antiimperialista también es evidente en sus discursos. Además, el rol más importante que se puede identificar en los discursos de

Petro es el defensor de la fe, al afirmar que el propósito de su gobierno es lograr que Colombia sea una potencia mundial de la vida y, en el plano discursivo, impulse la transición energética y la descarbonización de la economía a nivel internacional.

En las dimensiones de cooperación económica y en seguridad y defensa con Brasil, como medios para verificar el desempeño de los roles de Colombia, puede evidenciarse una cooperación creciente pero no estratégica, ni prioritaria o dependiente, dando prelación a otros socios fuera y dentro de la región. Brasil ha ganado importancia como socio comercial y de inversión para Colombia, pero sin prioridad ni dependencia, a pesar de la asimetría industrial y de capital financiero favorable a la potencia regional. Resulta difícil pensar en una hegemonía suramericana comercial brasileña sin expandir plenamente a Mercosur, organismo al que no le interesa adherirse al país andino, que ha preferido los TLC y ha respondido estratégicamente participando de la AP como un proyecto geopolíticamente más abierto, simétrico y flexible normativamente.

La cooperación bilateral entre Colombia y Brasil en seguridad y defensa también se ha elevado desde comienzos del siglo XXI, pero está lejos de la frecuencia e intensidad de los intercambios que la potencia secundaria tiene con socios como EE. UU. y la OTAN. Hay una mayor identificación con los referentes noratlánticos e interamericanos que con una concepción suramericanista de la región o comunidad de seguridad liderada por Brasil, buscando su propia proyección como exportador de seguridad. Aunque ha sido esencial el Tratado de Cooperación en Defensa de 2008, la formalización de las iniciativas bilaterales ha sido limitada, reforzando compromisos diplomáticos previos en lugar de expandirlos y con un intercambio/transferencia de armas y tecnologías poco significativo.

Referencias

Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (s. f.a). *Estadísticas de comercio exterior por grupo de ítems arancelarios de un país*. Recuperado el 12 de marzo de 2022 desde <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>

Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (s. f.b). *Principales socios comerciales de las exportaciones/importaciones de Colombia*. Recuperado el 12 de marzo de 2022 desde <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>

Banco de la República (s. f.). *Flujo de inversión extranjera directa en Colombia - Flujo de inversión directa de Colombia en el exterior*. https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/informacionSerie/4190/inversion_directa

Borges, F. (2012). As relações do Brasil com a Colômbia (1995-2010): aproximações e divergências. En R. Peixoto de Oliveira, F. Garcia Nogueira y F. Reis Melo (coords.), *América Andina: integração regional, segurança e outros olhares* (pp. 275-299). Editora da Universidade Estadual da Paraíba, EDUEPB.
<https://books.scielo.org/id/7wnmw/pdf/oliveira-9788578791858-14.pdf>

Breuning, M. (2007). *Foreign policy analysis: A comparative Introduction*. Palgrave Macmillan.

Caicedo, E. (6 de diciembre de 2023). Colombia y Brasil desmantelan estructura de minería ilícita en la Amazonía. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/colombia-y-brasil-desmantelan-estructura-de-mineria-ilicita-en-la-amazonia-833304>

Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno de Uribe. *OASIS*, 11, 135-149. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2397/2037>

Carvajal, L. y Amaya R. (2005). *La política exterior de la administración de Uribe (2002-2004): alineación y securitización* (Cuadernos del CIPE).

Cervo, A (2008). *Inserção internacional, formação dos conceitos brasileiros*. Editora Saraiva.

Chafetz, G.; Abramson, H. y Grillot, S. (1996). Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. *Political Psychology*, 17(4), 727-757.

Dávila, D. (2020). ¿Gobernanza ambiental en la Amazonia? Nuevas alternativas para la cooperación ambiental entre Brasil, Perú y Colombia. En E. Pastrana y N. Stopfer (eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 255-282). KAS/EKLA.

Da Silva, G. (2012). Brasil y Colombia: líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa en América Latina. *Via Iuris*, 12, 121-136.

EFE (10 de marzo de 2022). El análisis que hizo Iván Duque de su encuentro con Joe Biden. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/ivan-duque-analisis-que-hizo-de-su-encuentro-con-joe-biden-562791>

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/>

Embajada de Brasil (6 de marzo de 2018). *Comercio e inversiones*. Recuperado el 25 de abril de 2022 desde:

http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/comercio_e_inversiones.xml

Flemes, D. (2012) La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp.19-37). Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Flemes, D. y Castro, R. (2016). Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 78-92.

Flemes, D. y Wehner, L. (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America* (Paper # 207, German Institute for Global and Area Studies, GIGA).

Flemes, D.; Pastrana, E. y Carpes, M. (2017). Conclusiones: relaciones colombo-brasileñas y opciones estratégicas. En D. Flemes, E. Pastrana y M. Carpes (eds.), *Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas* (pp. 343-364). Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.

Gobierno de Brasil (25 de agosto de 2021). *República de Colombia*. Recuperado el 28 de marzo de 2022) desde: <https://www.gov.br/mre/es/temas/relaciones-bilaterales/todos-los-paises/república-de-colombia>

Granados, O. (2012). *Una interpretación histórica de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia en el período 1990-2011*. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 75-104). Editorial Javeriana.

Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?* (documento de Trabajo # 35, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE). https://www.academia.edu/16472786/Brasil_en_las_Am%C3%A9ricas_Una_potencia_regional_pacificadora

Grossman, M.; Schortgen, F. y Friedrichs, G. (2022). *Introduction: defining roles in a Polycentric World*. En M. Grossman, F. Schortgen y G. Friedrichs (eds.), *National Role Conception in a New Millennium* (pp. 1-17). Routledge.

- Harnisch, S. (2011). Role theory: operationalization of key concepts. En S. Harnisch, C. Frank y H. Maul (eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Routledge.
- Heine, J. (2012). Regional integration and political cooperation in Latin America. *Latin American Research Review*, 47(3), 209-217.
- Holsti, K. J. (1970). *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143.
- Lahneman, W. (2003). Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Realignments: Asia, Europe, and North America. *International Political Science Review*, 24(1), 97-111.
- Lemke, D. (2010). Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. En D. Flesmes (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 31-50). Ashgate.
- Marmitt, L. H. (2015). *As Relações políticas e comerciais entre Brasil e Colômbia (1990-2015)*. Centro Universitario UNIVATES.
- Ministerio de Ambiente (30 de junio de 2023). *Colombia hospedará el evento presidencial más importante de la región para proteger la Amazonía*. <https://www.minambiente.gov.co/colombia-hospedara-el-evento-presidencial-mas-importante-de-la-region-para-proteger-la-amazonia/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (29 de noviembre de 2023). *Perfil de Brasil*. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/4102eb77-60e1-41fc-a754-2c9f8b943636/Brasil.aspx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (8 de julio de 2023). *Discurso del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en la clausura del Encuentro Técnico-Científico Amazónico, en Colombia*. <https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/presidente-de-la-republica-federativa-de-brasil/discursos/discurso-del-presidente-de-la-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-en-la-clausura-del-encuentro-tecnico-cientifico-amazonico-en-colombia>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (8 de agosto de 2023). *Discurso del presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante la Cumbre de los Países Amazónicos, en Belém (PA)*. <https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/presidente-de-la-republica-federativa-de-brasil/discursos/discurso-del-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-la-cumbre-de-los-paises-amazonicos-en-belem-pa>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (9 de septiembre de 2023). *Discurso del presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante la apertura de la Cumbre del G20*. <https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/presidente-de-la-republica-federativa-de-brasil/discursos/discurso-del-presidente-de-la-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-la-apertura-de-la-cumbre-del-g20>

Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE (s. f.). *Encuentros de alto nivel Colombia-Brasil*. https://brasil.embajada.gov.co/colombia/encuentros_alto_nivel

Miranda, B. (2004). *Brasil-Colombia: ¿vecinos en proceso de acercamiento?* (Policy Paper # 9, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, FESCOL). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50468.pdf>

Muniz, I.; Hadmann, F. N. y Batista, T. M. (2022). Cooperación y desarrollo entre Brasil y Colombia para la protección de la cuenca amazónica. En Grupo de Investigación Ciencia y Poder Aéreo, CIPAER (ed.), *Poder multidominio y el sistema de vigilancia y protección de la Amazonía colombiana* (pp. 227-250). Escuela de Posgrados de la FAC.

Oliveira da Silva, E. S.; Hadmann, F.N. y Sampaio de Araujo, D. (2022). Seguridad integrada y responsabilidad compartida en la cooperación entre agencias: los desafíos para la protección y vigilancia de la Amazonía. En Grupo de Investigación Ciencia y Poder Aéreo, CIPAER (ed.), *Poder multidominio y el sistema de vigilancia y protección de la Amazonía colombiana* (pp. 73-102). Escuela de Posgrados de la FAC.

Pastrana, E. (2011). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. Plataforma Democrática.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012). *Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica*. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-237). Editorial Javeriana.

- Pastrana, E. y Vera, D. (2017). Colombia y Brasil: seguridad, fronteras y crimen organizado transnacional. En D. Flandes, E. Pastrana y M. Carpes (eds.), *Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas* (pp.29-56). Fundación Konrad Adenauer, German Institute for Global and Area Studies y Universidad Javeriana.
- Pastrana, E.; Velosa, E. y Vera, D. (2023). *Política exterior colombiana: la agenda de Gustavo Petro*. CRIES y KAS.
- Pastrana, E.; Villota, A. M. y Burgos, M. (2021). *El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque: ¿la ideologización de la política exterior colombiana?* En E. Pastrana y S. Reith (eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 111-173). Fundación Konrad Adenauer.
- Pedroso, C. y Souza. M. (2015). *Relación Brasil-Colombia en un escenario de posconflicto: posibilidades y agendas*. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 509-538). Editorial Javeriana.
- Peña, A. (2018). ¿Soft power o hard power? Reflexiones teóricas sobre la política exterior brasileña. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 97-121.
- Peña, A. y Frasson Quenoz, F. (2016). *Brasil: ¿hegemonía a pesar de todo?* Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República de Brasil (8 de agosto de 2023). *Pronunciamento do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da Cúpula da Amazônia, em Belém (PA)*. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-cupula-da-amazonia-em-belem-pa>
- Presidencia de la República de Brasil (12 de septiembre de 2023) *Declaración del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante el evento del Día de la Amazonía*. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-evento-do-dia-da-amazonia>
- Presidencia de la República de Colombia (17 de abril de 2023). *Intervención del Presidente Gustavo Petro en la sesión de la apertura para el Foro permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, 'Pueblos indígenas, salud humana, salud planeta, territorial y cambio climático: un enfoque basado en los derechos'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Intervencion-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-la-sesion-230417.aspx>

Presidencia de la República de Colombia (19 de septiembre de 2023). *Les propongo acabar la guerra para tener el tiempo de salvarnos. Intervención del presidente Gustavo Petro Urrego en el Debate General de la 78.ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. https://www.youtube.com/watch?v=IWIWNU2KNgQ&ab_channel=GustavoPetro

Presidencia de la República de Colombia (2 de diciembre de 2023). *Colombia ha decidido no firmar más contratos de exploración en carbón y petróleo y gas. Palabras del Presidente Gustavo Petro durante presentación del portafolio para la acción climática y la transición socioecológica y energía justa en Colombia - COP28*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-ha-decidido-no-firmar-mas-contratos-de-exploracion-en-carbon-y-petroleo-y-gas-231202.aspx>

Presidencia de la República de Colombia (30 de diciembre de 2023). *Colombia se comporta como una Potencia de la Vida. Hacia allí va todo nuestro empeño. Discurso de fin de año del Presidente Gustavo Petro Urrego*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-se-comporta-como-una-Potencia-de-la-Vida-Hacia-alli-va-todo-nuestro-empeno-231230.aspx>

Presidencia de la República de Colombia (16 de enero de 2024). *Necesitamos 2.500 millones de dólares anuales para revitalizar la selva amazónica. Intervención del presidente Gustavo Petro en el panel 'Buscando un equilibrio para la Amazonia', del Foro Económico Mundial*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Necesitamos-2500-millones-de-dolares-anuales-para-revitalizar-la-selva-amazonica-240116.aspx>

Ramírez, S. (2007). *Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación*. En W. Hofmeister, F. Rojas y L. G. Solís (comps.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos* (tomo 1, pp. 135-174). Fundación Konrad Adenauer.

Reyes, L. (2020). Los discursos del espacio amazónico. En E. Pastrana y N. Stopfer (eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 47-80). KAS/EKLA.

Reyes, L.; Valdivieso, A. y Dávila, D. (2022). *Análisis del manejo ambiental de Brasil y Colombia de sus fronteras y territorios amazónicos* (policy paper # 7, Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático, EKLA, Fundación Konrad Adenauer).

Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.

- Saint-Pierre, H. (2012). La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa. *Ciencia Política*, 7(14), 7-35. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41515>
- Saraiva, M. G. (2023). South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200224>
- Serbin, A. (2011). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. En F. Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (pp. 49-98). Editorial Teseo y FLACSO. <https://www.editorialteseo.com/archivos/3052/>
- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (s. f.a). *TIV of arms exports from Brazil*. <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (s. f.b). *TIV of arms exports to Colombia*. <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- Thies, C. (2009). *Role theory and Foreign Policy*. University of Iowa, Department of Political Science. <https://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf>
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, 5(1), 25-51.
- Velosa, E. (2020). Los roles de Colombia. En E. Pastrana, S. Reith y F. Cabrera (eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp.137-163). Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Vieira, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Javeriana.
- Wehner, L. (2015). Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as a Regional Power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455. <https://doi.org/10.1111/fpa.12048>
- Wish, N. B. (1980). Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24(4), 532-554. <https://doi.org/10.2307/2600291>
- Zibechi, R. (2013). *Brasil potencia: entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bajo Tierra Ediciones.

6

Las relaciones de Colombia y la Unión Europea: entre el interregionalismo puro e híbrido*

► Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Colombia tienen rasgos particulares: no son solo bilaterales sino interregionales, lo cual determina su naturaleza plural y compleja, porque se construyen a partir de un entramado, en cuyo primer plano encontramos la relaciones entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (macronivel), en el marco de un interregionalismo puro, el cual le sirve de marco a Colombia para estructurar sus relaciones con la UE, es decir, en el contexto de un interregionalismo híbrido; y, en el segundo, la red que surge de sus relaciones bilaterales con los Estados miembros de la UE (micronivel), o sea, de tipo transregional. En consecuencia, las tendencias de desarrollo de dichas relaciones han estado determinadas por los fenómenos políticos, sociales y económicos que se lleven a cabo al interior de la UE o de la CAN: ya sea que tengan un carácter intrabloque, ya sea que afecten uno o involucren a varios de los Estados que integran cada uno de las arquitecturas regionales de gobernanza, o ya sea que ocurran en Colombia. Adicionalmente, debe comprenderse que en dichos niveles se entreteje una red de relaciones entre organizaciones de la sociedad civil (OSC) de ambos lados del Atlántico, las cuales inciden sustancialmente en la agenda birregional y en el diseño e implementación de políticas, por un lado, de la UE y sus Estados miembros para Colombia, y, por otro, en el relacionamiento de Colombia con los Estados miembros de la UE (Pastrana, 2006).

* Escrito por Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera.

En el transcurso del tiempo las interacciones y los intercambios entre la UE y sus Estados miembros con Colombia han tenido altos y bajos. Las relaciones se han profundizado y complejizado a partir de la introducción de una diversidad de temas y nuevas estrategias europeas regionales que han surgido de cumbres entre jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe (ALC) y la UE, el desarrollo de la cooperación y el diálogo político a partir de la estrategia UE-CAN y las acciones específicas de intercambio y cooperación bilaterales UE-Colombia y Estados miembros-Colombia. Empero, las prioridades geográficas de ambas partes no han coincidido, al punto de que puedan generarse vínculos verdaderamente asociativos. Así mismo, las prioridades temáticas han tendido a colisionar por las divergencias políticas en cuanto a los enfoques e interpretaciones dadas a problemas domésticos, particularmente sensibles para la agenda interna de quienes han ocupado la presidencia de Colombia en las últimas cuatro décadas. Mirando hacia el interior de la UE, también se han hallado divergencias en la manera en que los distintos Estados miembros perciben los problemas relacionados con el conflicto colombiano, presionados por su distancia o proximidad, respecto a la política exterior en seguridad internacional de los EE. UU., su manera de formular el problema del terrorismo y sus estrategias para encararlo, e igualmente presionados por avanzar hacia una política exterior y de seguridad común (PESC) sólida, coherente y unificadora. El relacionamiento de Colombia con la UE permite vislumbrar varias de las limitaciones de la política exterior colombiana y da lugar a una reflexión en torno a cuáles deberían ser las prioridades de esta, para un mejoramiento de las relaciones con la UE y demás actores de la escena mundial.

La relación que la UE ha sostenido con Colombia ha estado marcada principalmente por el tema del conflicto armado y el narcotráfico. La UE comenzó a prestar mayor atención al país cuando identificó que los problemas nacionales tenían repercusiones internacionales. La producción y el tráfico de drogas, la expansión del conflicto armado a las zonas limítrofes y el desplazamiento de la población civil a países vecinos, fueron los problemas que llevaron a la UE, como actor internacional relevante en términos económico y políticos, a tener un papel más activo para encontrar posibles soluciones a esa situación. En tal sentido, la cooperación de la UE, al estar ligada principalmente al tema del conflicto armado y el narcotráfico, no ha tenido una tendencia única; ha dependido de las políticas del Gobierno colombiano hacia el conflicto y la influencia que algunos Estados y organizaciones de la sociedad civil ejercen dentro de la UE. No obstante, el bloque europeo bajo su imagen

civil/estabilizadora ha sido firme en priorizar siempre la salida negociada y pacífica al conflicto armado interno de Colombia. Este último, al ser considerado como una situación compleja de orígenes históricos profundos y raíces socioeconómicas, en la que además entran en juego diferentes actores, ha llevado a la UE a enfatizar en el respeto por los derechos humanos (DD. HH.), el derecho internacional humanitario (DIH), el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el de otras organizaciones civiles.

Aunque Colombia y la UE comparten valores y principios que lograrían ampliar y profundizar sus vínculos económicos y políticos, varios factores han hecho que para Colombia la UE no esté dentro de sus prioridades y, por tanto, haya mantenido una posición más bien rezagada dentro de la agenda internacional colombiana. Uno central es la diferencia de enfoques entre ambos actores para entender y tratar el conflicto armado: la UE con su imagen de “potencia civil” ha priorizado la vía negociada del conflicto y ha sido escéptica respecto a los beneficios de la estrategia de fumigación de cultivos ilícitos. En términos generales, se puede decir que Colombia ha privilegiado un concepto de seguridad, ligado al combate directo, con un fuerte componente militar, contrario al concepto adoptado por la UE de *seguridad humana*¹, más amplio y centrado en las personas y comunidades (Pastrana, 2009).

Por tanto, este capítulo realiza una retrospectiva de las relaciones entre Colombia y la UE desde la última década del siglo XX, hasta la tercera década del siglo XXI. El capítulo incluye, en primer lugar, un marco interpretativo sobre el interregionalismo y el transregionalismo, categorías que son claves para entender el carácter multinivel en que se llevan a cabo las relaciones entre la Colombia y la UE. En segundo lugar, se interpretan los rasgos característicos del desarrollo histórico de las relaciones entre ALC y la UE. En tercer lugar, se destaca el proceso de construcción de las relaciones entre la CAN y la UE en el marco de un interregionalismo puro. En cuarto lugar, se analiza el enfoque, basándose en el pilar del diálogo político, que ha implementado la UE para cooperar con Colombia en el marco del conflicto armado interno que ha azotado al país por más de 60 años. En quinto lugar, se da cuenta de las dinámicas de las relaciones económicas entre la Colombia y la UE, tanto

¹ La UE ha incluido dentro de su Estrategia de Seguridad Europea (ESE), el concepto de Seguridad Humana, el cual va más allá de la seguridad física, hace referencia a la seguridad material, social y económica de los individuos y las comunidades. Así como a la protección de sus derechos políticos y civiles. El concepto incluye además la necesidad de una autoridad política legítima, la cual promueva la ley, la justicia y la consulta de la población civil y de las organizaciones internacionales para crear mejores condiciones de estabilidad (Kaldor, Martin y Selchow, 2008).

en el ámbito comercial como en los flujos de inversión extranjera directa (IED) europea hacia el territorio colombiano. En sexto lugar, se reflexiona sobre el horizonte hacia el cual pueden continuar orientándose las relaciones entre Colombia y la UE. Por último, se plantean algunas conclusiones.

► Marco interpretativo

Interregionalismo y transregionalismo

En la intersección entre los procesos de regionalización y de globalización surgió en los años noventa el denominado nuevo interregionalismo, el cual toma forma en la proyección exterior de la UE a través de la implementación de sus relaciones con las distintas subregiones en ALC. Además, el aumento exponencial de las relaciones *interregionales* y *transregionales* –desde comienzo del siglo XXI– ha estimulado la construcción y el debate teórico sobre esta tipología de relaciones (Ribeiro-Hoffmann, 2016). El interregionalismo y el transregionalismo son definidos como procesos que impulsan actores estatales y no estatales, a fin de construir lazos institucionales y sociales entre distintas regiones. La diferencia entre uno y otro radica en el nivel de formalidad que hayan alcanzado las regiones. Además, en la literatura se lleva a cabo una periodización generacional que establece una diferencia entre el viejo y el nuevo interregionalismo. En tal sentido, el llamado viejo interregionalismo hacía énfasis en el tipo de actor y la capacidad de agencia, mientras que el nuevo tiene como objeto de estudio el impacto de los cambios sistémicos y de la estructura sobre dicho fenómeno (Hänggi, 2006, Roloff, 2006,). Además, desde una perspectiva teórica, se diferencia entre el interregionalismo en sentido amplio y en sentido limitado (Hänggi, 2006).

En cuanto a su definición, por un lado, *el interregionalismo* evidencia las relaciones entre dos organizaciones formales, las cuales han sido consolidadas mediante tratados constitutivos y poseen una sede permanente para sus órganos decisorios y de gestión. Dicho proceso es conocido en la literatura como *interregionalismo puro*. Por el otro, el transregionalismo, en contraste, es utilizado para definir en forma residual las relaciones poco formalizadas entre regiones, en cuyo entramado también se incluyen las relaciones entre actores no estatales (Ribeiro, 2016).

Hänggi también incluye en esta categoría a las relaciones entre regiones y terceros Estados (2006). Así mismo, son definidas como relaciones inter o transregionales aquellas que se llevan a cabo entre subregiones en el marco de un mismo continente. Tal es el caso del continente americano, en donde encontramos relaciones entre la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), así como también entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Siguiendo esta línea de interpretación, Hänggi (2006) hace énfasis en que el punto de partida para el estudio del interregionalismo, desde una perspectiva histórica, es la proyección externa de las organizaciones regionales. Para ello sugiere el abordaje de los siguientes tipos de relaciones interregionales:

- a. Las relaciones de una organización regional con organizaciones de otras regiones, como UE-CAN, UE-Asean (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), UE-Mercosu, UE-Sica (Sistema de la Integración Centroamericana) y AP-Asean.
- b. Las relaciones de organizaciones regionales con terceros Estados de otras regiones, como el TLC entre UE-Colombia y el TLC entre UE-Canadá, o escenarios de diálogo o foros como China-Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y AP con Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Canadá².
- c. El relacionamiento puede darse de manera directa, como grupo, o indirecta, a través de la participación de todos o algunos de los miembros de una organización regional –como la CAN– en otro tipo de mecanismo interregional o transregional, en el cual los Estados participan individualmente; por ejemplo, en acuerdos entre Estados de distintas regiones, escenarios de diálogo o foros en los que participan de manera individual los miembros de diversas organizaciones latinoamericanas, como el foro China-Celac, o la Asean en el Apec (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico); o como grupo, en el caso de la UE, en foros como UE-ALC (América Latina y el Caribe) y en el UE-ACP (África, el Caribe y el Pacífico –antiguas colonias europeas de ultramar–).

² Los cuatro Estados están negociando con la AP el estatus de Estado asociado.

Con relación a lo anterior, Gardini y Malamud (2014), señalan que Hänggi, en un trabajo seminal, propone tres tipologías diferentes de relaciones interregionales:

1. *El interregionalismo puro*, el cual expresa claramente la primera tipología descrita en la lista anterior.
2. *El interregionalismo híbrido*, categoría que permite identificar el tipo de relaciones enunciadas en la segunda tipología de la lista en mención.
3. *El transregionalismo*, que corresponde a la tercera tipología de la lista, se manifiesta cuando los Estados de una organización participan de manera individual (algunos o todos), en acuerdos bilaterales con otros de distintas regiones que también son miembros de iniciativas regionales, o cuando, como grupo, participan en acuerdos o foros interregionales, como el caso de los miembros de la Alianza del Pacífico en el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership* (CPTPP)³ o los de la Asean, en el Apec.

Frente a esto, los autores plantean una propuesta que contiene una tipología modesta sobre las distintas formas de las relaciones interregionales (Gardini y Malamud, 2014). Para ellos, las relaciones interregionales pueden ser comprendidas también a través de dos dimensiones: la primera, se caracteriza por la presencia de un socio sénior en dicha relación, mientras la segunda se refiere al ámbito específico en que se llevan a cabo tales relaciones, las cuales pueden ser de naturaleza político-institucional o socioeconómica.

De la combinación de ambas dimensiones surgen cuatro tipos de patrones ideales de relaciones interregionales: *liderazgo*, *emulación*, *cooperación e intercambio*. Por lo que se refiere al *liderazgo*, se caracteriza por la responsabilidad y el rol predominante que asume el socio sénior (normalmente una organización regional) para la fijación de los objetivos, el seguimiento de los programas y el aporte que hace al socio junior para la implementación de los mismos y el logro de los objetivos acordados (por ejemplo, las relaciones interregionales tradicionales entre la UE y las distintas subregiones de ALC).

En cuanto a la *emulación*, es entendida como la estrategia que un proyecto regional emergente implementa mediante la réplica de la estructura institucional, la cual ha sido exitosa como estrategia de integración de un socio específico. El caso paradigmático fue el intento realizado por la CAN, la cual

³ Luego de que Donald Trump anunció el retiro de Estados Unidos del TPP, los demás Estados firmantes relanzaron, el 8 de marzo de 2018, este tratado, con ajustes como el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), el cual se podría convertir en otro eje articulador y de profundización del interregionalismo entre Asia y América.

reprodujo en su tratado constitutivo la estructura supranacional de la UE. En lo que concierne a la *cooperación*, dicho patrón de relación interregional consiste fundamentalmente en la provisión, por parte del socio sénior al junior, de ayuda tecnológica, económica y financiera. Por último, el *intercambio* se materializa a través de negociaciones, en cuyo marco las partes negociadoras de cada región acuerdan medidas graduales para permitir el acceso de los factores económicos de cada región al mercado interno de cada una de ellas. Ello implica, generalmente, el desmonte gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias, garantías para la inversión, protección a la propiedad intelectual, medidas de protección del ambiente y regulaciones laborales. Todo ello, esencialmente, mediante el principio de reciprocidad, el cual determina el tipo de concesiones que las partes se otorgan mutuamente.

► Las relaciones entre América Latina y el Caribe y la UE

Desde una perspectiva histórica, las relaciones interregionales entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), se han desarrollado sobre la base de tres pilares: el diálogo político, los proyectos de cooperación y los acuerdos comerciales. A lo largo del tiempo, las relaciones entre ambos lados del Atlántico se han llevado a cabo entre la UE y las organizaciones subregionales en ALC (CAN, Mercosur y Sica), en el marco de un interregionalismo puro; la UE y los Estados de ALC, en el contexto de un interregionalismo híbrido; y, de manera transregional, entre los Estados miembros de la UE y los Estados latinoamericanos y caribeños (Pastrana, Torres y Peraza, 2024; Tremolada, 2021).

El acercamiento birregional comienza en 1970 con la llamada Declaración de Buenos Aires, que representa el punto de partida de un diálogo regular de alto nivel del Grupo Latinoamericano (Grula) conocido más tarde como el Diálogo de Bruselas, el cual reunía regularmente al Grupo de Embajadores Latinoamericanos en la capital de Bélgica con los representantes de la Comunidad Económica Europea (CEE). Este proceso de construcción de confianza condujo, entre 1970-1979, a los acuerdos comerciales de primera generación entre la CEE y los Estados latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, México, Ecuador, Perú, Paraguay, Guatemala, Honduras, y El Salvador). Más allá de las relaciones comerciales, el diálogo político se produjo institucionalmente, a partir de 1974, a través de reuniones interparlamentarias,

cada dos años, entre el Parlamento Europeo y Latinoamericano, en el contexto de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat). Por lo que se refiere a ALC, la representación estaba constituida por parlamentos de las estructuras subregionales de integración, tales como el Parlatino (Parlamento Latinoamericano), Parlandino (Parlamento Andino), Parlacen (Parlamento Centroamericano) y Parlasur (Parlamento del Mercosur, a partir de los años 90). En síntesis, las relaciones birregionales se orientaron, durante los años 70, hacia el reforzamiento de la integración y la transferencia progresiva de recursos y en promover un mayor flujo de inversiones privadas en los negocios de la región (Tremolada, 2021).

Las relaciones birregionales tuvieron un gran impulso en la década de los años ochenta con la negociación y firma de acuerdos de segunda generación, específicamente en lo que concierne a los acuerdos adoptados en Brasil en 1980, con los países andinos en 1983 y con los de América Central en 1985. A mediados de la década de los ochenta, España y Portugal ingresaron como nuevos Estados miembros a la CEE. Sin embargo, la influencia de estos dos nuevos actores –por motivos del pasado colonial, en un desarrollo tanto cuantitativo como cualitativo de las relaciones entre la UE y ALC– va a ser lenta y gradual con el transcurso del tiempo.

En América Latina y el Caribe, la década de los ochenta estuvo marcada por la crisis de la deuda externa, la transición a la democracia de la mayoría de los Estados de la región y el escalamiento de los conflictos internos en América Central. En dicho contexto, la UE, desempeñando su rol de potencia civil⁴, se diferenció sustancialmente del enfoque militarista de los Estados Unidos, porque promovió la solución pacífica de los conflictos que asolaban a Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras (Pastrana y Aponte, 2006).

El inicio de la década de los noventa estuvo marcado por el desplazamiento de las placas tectónicas de la geopolítica que produjo el fin de la estructura bipolar del orden mundial de la Guerra Fría. La desaparición de la Unión Soviética dejó a Estados Unidos como la única superpotencia y este hecho marcó el momento unipolar de finales del siglo XX y comienzos del XXI. En este nuevo contexto geopolítico, el Consejo de la CEE aprobó en 1990 las *Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina*

⁴ Los principios inspiradores de la política exterior europea han sido: el multilateralismo, el respeto al derecho internacional, el reconocimiento de la legitimidad de la ONU, la solución negociada de los conflictos, la cooperación para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos; principios enmarcados dentro de una estrategia a largo plazo para consolidar una identidad de la UE en el escenario mundial, proyectándose como una potencia civil, benévola, normativa, transformadora o ética (Pastrana y Aponte, 2006).

y *Asia* (PVDALA), lo que marcó el inicio de la formalización de las relaciones políticas entre América Latina y Europa. El documento identificó regiones y países con distintos niveles de desarrollo, lo que permitió formular enfoques diferenciados de cooperación con programas orientados a las necesidades específicas de cada subregión y Estado.

De este modo, el diálogo político y la cooperación fueron más fluidos, lo que se reflejó en la firma de los llamados acuerdos de tercera generación con distintos países y regiones: Argentina y Chile en 1990; México y Uruguay en 1991; Paraguay, Mercosur y Brasil en 1992; y América Central y Pacto Andino en 1993. Estos acuerdos incluyeron las denominadas cláusulas democráticas y establecieron mecanismos para su evolución (Tremolada, 2021).

Los denominados acuerdos de cuarta generación se adoptaron entre 1995 y 2000, lo que desembocó en la diversificación de la agenda entre ambas partes. Dicha variación se llevó a cabo en el marco de la cláusula evolutiva, la cual estipulaba la ampliación y adición de nuevos compromisos como desarrollo o complemento de los acuerdos iniciales. En este período se suscribieron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el Mercosur de 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación con Chile de 1996 y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México de 1997. Estos acuerdos sentaron las bases para que Chile y México avanzaran en el componente comercial de los llamados “acuerdos de asociación” (AA) en 2002, pero no ocurrió así con el Mercosur. Además, las relaciones multinivel se fortalecieron gracias a las cumbres que reunieron a jefes de Estado y de gobierno de ambos lados del Atlántico. Así, la primera cumbre en Río de Janeiro, en 1999, y la de Madrid, en 2002, constituyen hitos claves para el fortalecimiento de las relaciones multinivel entre ambas partes, en cuyo enramado surgió la idea de forjar la asociación estratégica birregional en tres niveles: regional, subregional y estatal (Tremolada, 2021).

Al despuntar el siglo XXI se comienzan a profundizar las relaciones económicas, especialmente las comerciales, entre la UE y ALC. En primer lugar, la UE suscribió un acuerdo de asociación económica con Cariforum⁵ en octubre de 2008. Más adelante, en 2012, la UE firmó un AA con los Estados centroamericanos. Este proceso de profundización de las relaciones económicas

⁵ El Cariforum es un grupo de países del Caribe que forma parte de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Fue creado en 1992 y tiene como objetivo el diálogo económico con la Unión Europea (UE). Los miembros del Cariforum de la región del Caribe son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica y República Dominicana.

continuó en 2013, con la negociación y adopción de los llamados Acuerdos Comerciales Multipartes (ACM), entre la UE con Colombia y Perú, a los que se unió Ecuador en 2017 (Tremolada, 2021). Recientemente, la UE y Mercosur firmaron un AA en 2024, luego de 25 años de negociación, pero a cuya ratificación por parte de los Estados miembros de ambas organizaciones regionales le espera un largo y tortuoso camino. De otra parte, la creación de la Celac, en 2011, introdujo un nuevo escenario de diálogo birregional entre ALC y la UE, ya que se han llevado a cabo tres cumbres de jefes de Estado y de gobierno entre ambas partes (2013, 2015 y 2023). En tal sentido, la Cumbre Celac-UE de Bruselas, en julio de 2023, relanzó este espacio de diálogo entre los dos lados del Atlántico que identifican tres grandes retos comunes: el cambio climático, la revolución digital y la cohesión social (Borell, 2023).

Desde esta perspectiva, la presidenta de la Comisión Europea (CE), Ursula von der Leyen, presentó a finales de 2021 la estrategia Global Gateway (GG). Se trata de un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo, que incluye inversiones internacionales en infraestructuras inteligentes y sostenibles en sectores estratégicos como la energía, el transporte, la digitalización, la educación, la investigación y la salud. El GG es un componente clave de la nueva política exterior de la UE, cuyo objetivo fundamental es impulsar la doble transición verde y digital a nivel global, y también constituye un complemento al desarrollo de la autonomía estratégica europea. Por lo tanto, el GG es una estrategia geopolítica para aumentar y consolidar la cooperación de la UE, con el fin de fortalecer aún más los lazos con sus socios –tales como ALC– en el desarrollo de estos sectores estratégicos.

Tradicionalmente, ALC y la UE han compartido valores comunes como el multilateralismo, la democracia, los derechos humanos y, más recientemente, la protección del medio ambiente, lo que ha contribuido durante mucho tiempo a las relaciones económicas interregionales, la cooperación y el diálogo político. Además, los países de ALC comparten lazos culturales e históricos con las antiguas potencias coloniales europeas, lo que contribuye a una opinión pública en la región que ve a la UE como un socio fiable y deseable. En lo que respecta a la UE, la región es clave por su acceso a las materias primas esenciales para la transición digital y ecológica europea. Los proyectos de GG en ALC tienen un fuerte énfasis en iniciativas relacionadas con la protección del medio ambiente, la transición energética, la descarbonización de la economía y los procesos de reconversión tecnológica de los sistemas de transporte, tanto privado como público, a modelos sostenibles. También hay una serie de proyectos en el sector digital.

► Relaciones CAN-UE

Los acuerdos entre la UE y los países andinos fueron bilaterales hasta el comienzo de la década de los ochenta. Por tanto, las relaciones entre la UE y el Grupo Andino (Gran) se inician formalmente mediante la firma, en diciembre de 1983, del primer Acuerdo de Cooperación, cuyo objetivo era fortalecer las relaciones comerciales y económicas entre ambos bloques y, así mismo, velar por mejores condiciones en materia de libertades individuales y valores democráticos de los países andinos (Wagner, 2005). Posteriormente, en 1986, la adhesión de España a la UE marcó no solamente la llegada del país ibérico al proyecto europeo, sino que también daría paso a que Iberoamérica adquiriera mayor peso en la agenda de esa organización. De esta manera, el aumento de relaciones entre las regiones generó nuevas necesidades y prioridades que llevarían a la firma de un nuevo acuerdo marco de cooperación en 1993, cuyos pilares se fundamentarían en la ampliación de la cooperación económica, la diversificación de intercambios comerciales y la promoción al desarrollo (Quispe-Remón, 2020).

La UE cambió su enfoque de cooperación con ALC a finales de los 90, dado que, en ese entonces, la ayuda al desarrollo representaba el 78 % de su cooperación con la región. A partir de allí, se comenzó a implementar el concepto de asociación estratégica, con lo cual el comercio se articuló con la cooperación y el diálogo político. Con este trasfondo, se suscribió el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-CAN, el cual articuló el respeto a los DD. HH. y los principios democráticos con el acceso a la cooperación (Villagómez, 2005). En efecto, la cooperación de la UE con la CAN –desde 1992– se ha centrado en los siguientes macroasuntos: 1) la UE –en el desempeño de su rol de federador externo⁶– ha intentado contribuir al fortalecimiento de la integración regional a través de la asistencia técnica y el apoyo a las instituciones andinas; 2) el propósito de transformar el Sistema General de Preferencias (SGP) en un AA birregional, lo cual se tradujo en los ACM que fueron negociados en forma bilateral con Colombia, Perú y Ecuador (véase infra); y 3) el fomento de valores y principios de interés para la UE en los acuerdos que suscriben (Giacalone y Bustamante, 2015).

En tal sentido, los años noventa se caracterizaron por la implementación del SGP de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, también

⁶ Se define como federador externo la labor de promoción de la integración que ha realizado la UE para promocionar la integración (Rüland, 2002).

conocido como SGP-Drogas, el cual desde 1990 apoyó a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, todos miembros del Gran, mediante un arancel cero a diversos productos industriales, pesqueros y agrícolas para diversificar las exportaciones y, de esta manera, contribuir en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (Molano, 2015; Camacho, s. f.). En fin, estas relaciones han estado enmarcadas, en un primer momento, por el Acuerdo Macro firmado en 1993. En términos comerciales, el SGP-Drogas establecía un sistema de privilegios arancelarios dirigidos a estos países como un incentivo para el ataque a la producción y comercialización de estupefacientes.

A mediados de los noventa, la Comisión Europea, actuando como federador externo, planteó la necesidad de reforzar su apoyo al sistema de integración del Gran y a los proyectos de desarrollo social para poder afrontar los desafíos y las oportunidades que supondría la llegada del nuevo milenio. Entre tanto, el Gran se convirtió (1996) en la CAN, con lo cual sus Estados miembros intentaban profundizar el proyecto de integración de cara a la apertura progresiva de sus economías, el aumento de posibilidades para la inversión extranjera y la consolidación de las democracias. Por tal motivo, se crearon estrategias de profundización interregionales para estrechar los vínculos políticos y robustecer la cooperación en ejes fundamentales como el soporte institucional, la lucha contra la pobreza y la mejora de la competitividad. Precisamente, tras estos acercamientos, en 1996 se firma en Roma una declaración conjunta UE-CAN, en la que confirman la voluntad política de los bloques por medio de la creación de una hoja de ruta con la que se establecen encuentros periódicos de los jefes de Estado, los ministros de Relaciones Exteriores y representantes de los sectores económicos para reforzar la cooperación existente y mejorar el diálogo político (Sánchez, 1998). En dicho contexto, la cooperación de la UE con la CAN tuvo como objetivos: “1) fortalecer las instituciones andinas; 2) promover políticas comunes en materia de comercio, aduanas, energía, transportes y comunicaciones; 3) armonizar el marco jurídico; y 4) coordinar las políticas macroeconómicas en monedas, impuestos y finanzas públicas” (Giacalone y Bustamante, 2015, p. 340).

Al despuntar el nuevo siglo, la UE y la CAN suscribieron el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación en diciembre de 2003. En términos de cooperación, en el principio de su proceso de fundación, las relaciones entre la UE y la CAN se sustentaron en el apoyo brindado al proceso de integración, en términos de asistencia técnica y refuerzo institucional y en el apoyo a políticas sectoriales concretas, relacionadas especialmente con el medio ambiente, la energía y la pesca. En 2002 se aprueba la primera estrategia regional para la

Comunidad Andina por parte de la UE, que abarcaba un período de cinco años, en el marco de la cual se desarrollaron los siguientes proyectos: prevención de catástrofes, armonización de métodos estadísticos, asistencia técnica relacionada con el comercio, fortalecimiento de la sociedad civil, y prevención y enfrentamiento de la producción y comercialización de drogas sintéticas. No obstante, aunque el desarrollo de estos proyectos fue una contribución al proceso de integración de los países andinos y un punto de partida para el surgimiento de otras iniciativas, se presentaron obstáculos en su implementación, relacionados con la falta de estabilidad en términos político-administrativos por parte de los países de la comunidad, y la ausencia de una infraestructura institucional y administrativa adecuada (Unión Europea, 2008).

Sin embargo, la primera década de los 2000 trajo diversos cambios en el escenario geopolítico que reconfigurarían los vínculos entre los bloques, como los desafíos de seguridad internacional tras los atentados a las Torres Gemelas, el fracaso de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el viraje político hacia la izquierda en Latinoamérica, especialmente en Suramérica, que pondría en jaque las instituciones regionales consolidadas en décadas anteriores. Adicionalmente, la demanda que India interpuso ante la OMC por las desigualdades que generaban los SGP europeos con los demás países en vía de desarrollo, derivó en que se condensaran los regímenes especiales de la UE en uno solo que se ratificaría como SGP-Plus en 2005, el cual trascendió el carácter unidimensional de la lucha contra el narcotráfico y asoció los privilegios arancelarios con logros en aspectos como el buen gobierno y las prácticas en pro del desarrollo sostenible. El SPG-Plus ofreció ventajas a 7.200 productos y, en el caso de Colombia, esto constituyó el 85 % del potencial exportable a Europa.

En consecuencia, este nuevo sistema se extendió a otros países del Sur Global que le restaron el protagonismo y la importancia a la CAN en la agenda comercial europea y llevaron a que se buscaran otros medios de asociación fuera del SGP, que había representado la principal herramienta comercial entre ambas partes (Szegedy-Maszák, 2009).

En dicho contexto, la UE ya había logrado pactar AA con Chile y México en 2002, de manera separada, mientras que las negociaciones del AA con la CAN se estancaban cada vez más por la falta de puntos en común entre los Estados miembros de la CAN. Aún más, la crisis dentro del organismo llegó a uno de sus puntos más críticos tras los acuerdos de Colombia y Perú con EE. UU. –por fuera del bloque–, que imposibilitaron la continuación del proyecto de la unión

aduanera andina y, consecuentemente, desencadenaron el retiro de Venezuela en 2006 y condujeron a una incertidumbre frente a la continuidad de Bolivia en el grupo. Este distanciamiento entre los países andinos restantes, persistió en la cumbre de la CAN, en Guayaquil, en 2008, dado que variaban las perspectivas del futuro comercial entre los representantes de la organización. Así, Colombia y Perú habían gestionado la solicitud para iniciar las negociaciones comerciales bilateralmente con la UE, mientras Ecuador realizaba una petición similar de manera independiente y Bolivia insistía en la negociación como bloque (Szegedy-Maszák, 2009).

Los europeos, por otro lado, al percatarse de que no existía un interés común andino ni prevalecían los intereses del bloque, sobre los nacionales, optaron por replantear su estrategia interregional hacia la creación de una red de AA con cada Estado miembro de la CAN. Por esta razón, en 2012 se firmaron los ACM entre UE-Perú y UE-Colombia y, posteriormente, en 2016, la UE-Ecuador. No obstante, este hecho representó un cambio significativo de la tradicional política regionalista europea que fomentaba la integración andina, pues pasó de ser uno de los principales actores extrarregionales que fomentaba la consolidación del bloque a convertirse en un factor adicional de la crisis de la CAN. De este modo, desde la segunda década de los 2000, los vínculos se han caracterizado por la primacía de las relaciones bilaterales en materia comercial, pero manteniendo la cooperación al desarrollo y el diálogo político como asuntos birregionales. Los esfuerzos de continuar privilegiando los canales UE-CAN en temas fuera de los económicos, no impidieron que se siguiera debilitando la institucionalidad andina, dado que el ámbito comercial ha sido la base de los vínculos entre ambas regiones y excluirlo de la agenda ha afectado aún más el ya deteriorado sistema andino de integración (Sanahuja, 2013).

En definitiva, la debilidad institucional de la CAN y la falta de cohesión entre sus miembros ha representado el principal obstáculo para que no se haya logrado consolidar una estrategia interregional. De ahí que la cohesión que se había promovido a finales del siglo XX actualmente se encuentre completamente fragmentada por los constantes cambios políticos de los dirigentes andinos, que afectan la continuidad de los proyectos y tienen perspectivas diversas frente a las relaciones con actores externos como EE. UU. y China (Suárez y Pasquariello, 2020).

En síntesis, el entramado de relaciones entre la UE y la CAN se ha llevado a cabo, en primer lugar, en tres niveles de carácter intergubernamental. El macronivel, que ha tenido el carácter de interregionalismo puro debido a

las relaciones entre ambas organizaciones regionales; el mesonivel, que se materializa entre la UE y los Estados miembros de la CAN como un tipo de interregionalismo híbrido; y el micronivel, que ocurre entre los Estados miembros de la UE y los Estados miembros de la CAN como una especie de bilateralismo transregional selectivo (Pastrana, 2006).

► Relaciones de la UE con Colombia en el contexto del conflicto armado interno

El enfoque civilista de la UE versus el enfoque militarista del Plan Colombia

La cooperación de la UE con Colombia, en el marco del conflicto armado interno que ha azotado el país desde 1964, tiene un capítulo específico en las relaciones interregionales de las dos partes. Desde la última década del siglo XX, la comunidad internacional comenzó a prestar, de manera gradual, mayor atención al conflicto armado interno colombiano. Este creciente interés estuvo relacionado con múltiples factores acordes con los cambios de la agenda internacional después del final de la Guerra Fría. El aumento de la complejidad del conflicto interno colombiano, el cual ha abarcado esferas sociopolíticas que van desde la cuestión de los derechos humanos, el tráfico de estupefacientes, la pobreza, las poblaciones indígenas, los riesgos ecológicos, el desbordamiento trasfronterizo del conflicto hacia los países vecinos, hasta el aumento de la emigración de colombianos, han contribuido indiscutiblemente a una creciente visibilización de la problemática del país suramericano, en la arena internacional. En este sentido, el conflicto armado colombiano ha tenido cabida, en sus distintas etapas, en las prioridades de la agenda externa europea, porque reúne muchas características de la mayoría de amenazas identificadas por la UE: 1) la presencia del narcotráfico como medio financiador de los grupos armados ilegales (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, fuerzas paramilitares identificadas mayormente como Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–, y guerrillas históricas de menor peso actual, pero que no han sido totalmente desactivadas como el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, y los grupos armados organizados –GAO–); 2) el *modus operandi* de estas organizaciones es considerado como acciones terroristas, de hecho, la mayoría de ellas han formado parte

de las listas internacionales de agrupaciones terroristas; 3) el hecho de que el conflicto armado adquirió dimensiones que desbordaron las fronteras colombianas y se constituyó como una amenaza regional, lo convirtió en un conflicto regional complejo (Kaldor, 2001; Buzan, 1991).

En tal sentido, la cooperación de la UE en Colombia inició durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), en el marco de un programa impulsado por el expresidente para la lucha contra el narcotráfico. Al igual que con el comercio, la cooperación se ha basado en un diálogo político que exige como condición legitimadora de la contraparte, el respeto por los DD. HH. y los principios democráticos. El tema principal de la cooperación⁷ europea en el país ha sido la búsqueda de una paz duradera, a partir de una estrategia a largo plazo que busca atacar las causas estructurales del conflicto y fortalecer las instituciones democráticas. Más adelante, la presencia europea en Colombia aumentó considerablemente durante la administración Samper (1994-1998,) cuando la situación política se complicó aún más. Durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) la intervención internacional en el conflicto interno realmente se profundizó, lo cual se reflejó en el incremento de declaraciones y visitas de alto nivel por parte de delegaciones e instituciones europeas (Carvajal y Pardo, 2002). El proceso de internacionalización del conflicto armado colombiano que se desarrolló durante ese Gobierno, en su estrategia de diplomacia para la paz, se constituyó como el primer antecedente importante que determinaría el aumento de las iniciativas de cooperación internacional dirigidas a apoyar la resolución del conflicto armado (Pastrana y Valdivieso, 2023).

La intensa diplomacia colombiana (en el periodo 1998-2002) de visibilización/internacionalización del conflicto, en búsqueda de asistencia y cooperación, tuvo dos aristas importantes que con el pasar de los años han tendido a ser altamente conflictivas. Por un lado, la estrategia de ayuda financiera y logística para enfrentar frontalmente los cultivos ilícitos, los actores armados y recuperar la soberanía territorial –primero militar– de las regiones con ausencia o presencia débil de los aparatos estatales; y, por otro, la estrategia para promover el desarrollo económico alternativo de las fuentes ilícitas de ingreso y la reconstrucción democrática de las regiones. Pronto emergerían varias paradojas que eventualmente distanciarían a los actores europeos y de la sociedad civil colombiana, de los acuerdos definitivos entre Washington

⁷ Aunque la UE mantiene una sola visión sobre su línea de cooperación, cada Estado miembro también mantiene su propia visión hacia el país, algunos Estados privilegian las relaciones comerciales, otros, la ayuda humanitaria, militar, etcétera.

y Bogotá, los cuales serían duramente criticados como “militaristas”. Cuando los diálogos de paz con las FARC se quebraron en 2002, por su juego político ambiguo, los secuestros ininterrumpidos, la postergación de los compromisos de desarme y desmovilización, así como la utilización ilegal que le dieron a las zonas de distensión para fortalecerse económica y militarmente, el Estado colombiano desató un combate abierto a la insurgencia y a la fumigación de los cultivos de coca y amapola (Pastrana, 2011).

Los sucesos funestos del 11 de septiembre, de 2001, en EE. UU. y la reacción internacional de los norteamericanos marcarían también el discurso gubernamental doméstico y la futura orientación de la política exterior colombiana. Las presiones externas de Estados Unidos –primer socio comercial– sobre Colombia para extender las preferencias comerciales unilaterales por resultados en erradicación de cultivos ilícitos por parte de los andinos, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, en la renovación del esquema Atpa (Ley de Preferencias Andinas) por el Atpdea (Ley de Promoción del Comercio Andino y Erradicación de Drogas), combinadas con las presiones internas de las élites políticas e industriales defraudadas por los engaños y excesos experimentados durante el proceso de paz, se tradujeron en la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia, en 2002, y en una mayor instrumentalización de la política exterior para favorecer los objetivos de seguridad interna dentro del entendimiento EE. UU.-Colombia (Pastrana, 2011). Ya sea que se entienda como una intervención por invitación (Tickner, 2007) o como una internacionalización política y consciente del conflicto armado interno (Borda, 2007), Pastrana y Uribe consiguieron, con la ayuda estadounidense, que las FF. AA. logran asimetría a su favor frente a los grupos armados ilegales, disminuir costos en el proceso de modernización del sector de la defensa, deslegitimar parcialmente el discurso político y social de la insurgencia, relativizar la aplicación del DIH al tratar con “terroristas”, justificar medidas excepcionales de control poblacional y convencer al Congreso estadounidense de eliminar la restricción del uso de la ayuda financiera antidrogas para operaciones de contraguerrilla (Tickner, 2007).

Ese *back-up* de EE. UU. significó que Colombia se convirtiese, a mediados de la década de 2000, en el quinto mayor receptor de ayuda económica y militar de la superpotencia, en el mundo, después de Irak, Afganistán, Israel y Egipto (Tokatlian, 2008). No obstante, este lugar lo perdió al inicio de la era Obama, cuando la proporción de la ayuda se invirtió y redujo, considerando que antes era 80 % militar y solo 20 % social. Colombia alcanzó a recibir un tope histórico de ayuda militar de 773.544.515 dólares en 2001, y de ayuda

económica de aproximadamente 250.000.000 dólares en 2008-2009, y robustecer el pie de fuerza con más de 450.000 efectivos, la segunda tropa en tamaño en América Latina, después de Brasil, que por entonces contaba con alrededor de 713.000 efectivos.

La forma de despliegue del Plan Patriota –la estrategia militar de Uribe en el marco de su Política de Seguridad Democrática (PSD)– agudizó los *spillovers* hacia las periferias y las fronteras, con lo cual empujó a las FARC hacia Venezuela, Perú y Ecuador. La guerra contribuyó al desplazamiento forzado transfronterizo y afectó con el glifosato (Roundup de Monsanto) a los cultivos, a las fuentes de agua y a las personas de poblaciones vecinas. El hito exterior más problemático fue el efecto político y diplomático perverso que dejó el bombardeo y traspaso por parte de tropas de Colombia hacia territorio ecuatoriano, en la denominada “operación Fénix”, en marzo de 2008, que culminó con la muerte del comandante de las FARC, Raúl Reyes. También supuso el repudio y la desconfianza del vecindario, reflejado en las posturas colectivas en la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Pese a los insistentes esfuerzos del gobierno de Álvaro Uribe, durante sus dos períodos presidenciales (2002-2006 y 2006-2010), por mostrar los resultados en reducción de secuestros, homicidios, erradicación de cultivos y liberación de municipios, otrora en poder de las FARC, al tratar de modificar la canalización de la cooperación para obtener el manejo discrecional gubernamental y el acceso a fuentes de fortalecimiento militar, los europeos continuaron rechazando cualquier apoyo bélico y expresando fuertes escepticismos sobre los beneficios de la fumigación y del enfoque de seguridad hacia 2004, concentrándose en la implementación del marco alternativo lanzado en la Estrategia Regional para la CAN (2002-2006) y en el apoyo a las iniciativas locales de desarrollo y paz. En los años por venir, los enfrentamientos verbales entre el Gobierno colombiano y las ONG europeas –e incluso varios eurodiputados– serían frecuentes, en detrimento de las relaciones con la UE, oscureciendo aun más un panorama de relaciones estancadas por los retrasos para negociar un AA entre los bloques latinoamericanos y la UE (Pastrana, 2011).

No obstante, para la UE los conflictos armados internos constituyen una amenaza para regiones enteras, lo cual ha tenido, por supuesto, mucha validez en lo que se refiere al conflicto colombiano, cuyos efectos se han percibido como perjudiciales para los intereses europeos en la región. En efecto, el conflicto armado interno colombiano ha representado un factor de inestabilidad política que ha amenazado la seguridad del área andina, debido a

fenómenos como la expansión transfronteriza de las actividades del narco-tráfico y sus delitos conexos, así como el desplazamiento forzado de ciudadanos colombianos hacia los países vecinos. Por otra parte, la UE ha utilizado otros instrumentos en su estrategia para contribuir a la paz y el desarrollo de Colombia, tales como el diálogo político, las ventajas comerciales otorgadas mediante los SGP-Drogas/Plus (medida de trato preferencial en los aranceles de ciertos productos para los países que combaten el narcotráfico) y el fomento al proceso de integración andina (Dryzek, 2006).

De esta forma, a lo largo del tiempo la UE ha materializado, con Colombia, una intención clara de actuar como un poder de transformación, diferenciando radicalmente de los términos en que se ha desarrollado la cooperación norteamericana con el país suramericano. En este sentido, una cosa fue el intento de EE. UU. en Afganistán (cambiar un régimen) y otra el rol que la UE desempeñó en Polonia al buscar transformar una sociedad. Situados en un marco regional más equivalente y, por tanto, más comparable, la UE ha estado muy implicada en la reconstrucción de Serbia y ha apoyado su deseo de verse rehabilitada como Estado europeo (Barbé, 2005). Los Estados Unidos nunca han ofrecido a Colombia esperanza alguna de integración a través de instituciones multilaterales o fondos estructurales, tan solo asistencia temporal en forma de misiones de formación militar o de ayuda financiera y técnica (Comisión Europea, 2001). Obviamente, en ello ha radicado la diferencia esencial que existe entre el rol que ha desempeñado o puede seguir desempeñando la UE en la búsqueda de una paz estable y duradera en Colombia, en contraposición al rol norteamericano, que encontró su expresión más clara en el llamado "Plan Colombia" de enfoque claramente militarista (Zanger, 2000).

Por tanto, la ayuda europea ha estado enmarcada en su dimensión de potencia civil, en un contexto fundamentalmente humanitario. La cooperación europea ha tenido como objetivo la solución de problemas estructurales de largo plazo que le dan impulso a los ciclos de violencia en Colombia. De ahí que se haya convertido, al comenzar el siglo XXI, en el principal donante de ayuda al desarrollo de Colombia, a través de proyectos en ejecución orientados a sectores de cooperación, los cuales le apuestan a una solución negociada del conflicto armado interno y a mitigar sus efectos sobre la población civil, que se evidencian en una de las peores crisis humanitarias de todo el mundo, en cuanto al número de desplazados internos (Pastrana y Aponte, 2006).

Desde esta perspectiva, fueron formulados los cinco componentes de la estrategia de la Comisión Europea para Colombia, entre 2000 y 2006: 1) desarrollo

social y económico y lucha contra la pobreza; 2) desarrollo alternativo; 3) reforma al sector justicia; 4) promoción de los derechos humanos; y 5) asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto (Pastrana y Aponte, 2006). Seis años después, la Comisión Europea adoptó el *Country Strategy Paper para Colombia* (2007-2013), el cual parte de los cinco principios mencionados anteriormente. Además, se puso énfasis en que la UE continuaría prestando especial importancia al multilateralismo y se señalaron tres principales campos de cooperación: soporte a iniciativas de paz y de desarrollo económico y social, incluyendo desarrollo alternativo; fortalecimiento del sector justicia; y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Además, dichas acciones estarán enfocadas, en particular, a la protección de grupos vulnerables como mujeres, niños y grupos étnicos; al fomento a la productividad económica, la competitividad y la expansión del mercado (Comisión Europea, 2007).

En este orden de ideas, la Comisión Europea formuló un plan de acción en la mencionada estrategia país, para el período 2007-2013, el cual no se aleja de los objetivos planteados en el periodo anterior (2001-2006), y que buscó efectos a corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, en lo que concierne al corto plazo, el propósito fue dar asistencia y apoyo a las víctimas de la violencia. En cuanto al mediano plazo, la UE buscó promover la paz a nivel local y nacional. Finalmente, en largo plazo, aspiró a contribuir a una resolución duradera del conflicto en Colombia, a través de la promoción de un mejor desarrollo para todos, teniendo como objetivo combatir la raíz del conflicto armado. Para tal efecto, sin contabilizar los futuros presupuestos de las líneas temáticas, la ayuda de la CE aumentó de 105 a 160 millones de euros, para trabajar en líneas específicas de acción, centradas en tres ejes: *Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo* (70 % de los fondos); *Estado de Derecho, justicia y derechos humanos* (20 % de los fondos); y *en productividad, competitividad y comercio* (10 % de los fondos).

En consecuencia, la cooperación europea con Colombia siguió enfocada en apoyar la búsqueda de vías que condujesen a la construcción de una paz duradera y sostenible, así como también en el respeto de los DD. HH., el DIH y la atención a víctimas del conflicto armado interno.

Por ende, los acentos en Desarrollo Alternativo, DD. HH. y resolución pacífica de los conflictos, como pilares de la seguridad humana, distanciarían cada vez más a los europeos del concepto de seguridad del Plan Colombia y sus subsecuentes adaptaciones en el Plan de Seguridad Democrática (PSD). Esto sería consecutivamente manifiesto con la ampliación de los criterios del SGP (DD. HH., protección al medio ambiente, normas laborales y competitividad),

la unificación de la ayuda humanitaria (ECHO) y la nueva cooperación europea en los tres niveles de política: Comisión UE-Colombia, Estados miembros-Colombia y UE-CAN. En principio, el apoyo del Gobierno colombiano a la introducción del Primer Laboratorio de Paz en 2002, del segundo en 2003 y del tercero en 2006 y la declaración explícita del gobierno de Álvaro Uribe de fortalecer al Estado, dejando la puerta abierta a las negociaciones de paz con todos los grupos armados ilegales que aceptaran el cese de hostilidades, calaron positivamente en Europa, de tal modo que dieron origen al proceso de apoyo internacional de Londres. Allí, la Comisión de la UE, organismos adscritos al sistema de Naciones Unidas, delegaciones de otros gobiernos amigos, ONG y representantes del Gobierno de Colombia parecían concordar en la necesidad de destinar los fondos y los esfuerzos para abordar la multidimensionalidad del conflicto interno, concordia a todas luces conflictiva cuando se ponían frente a frente conceptos como la confrontación a las amenazas del terrorismo y el narcotráfico y la atención urgente a las violaciones a los DD. HH., al DIH y a la crisis humanitaria (Pastrana, 2011).

Así las cosas, la diferencia de enfoque entre la UE y EE. UU. ha resultado evidente con el paso del tiempo, en lo que tiene que ver con el tratamiento del narcotráfico y su influencia en el conflicto armado interno. La actuación de la UE surge desde el convencimiento de que no es posible darle una solución puramente militar al conflicto (Pastrana y Aponte, 2006). Desde esta perspectiva, la UE se negó a contribuir al presupuesto militar y no apoyó el Plan Colombia. En cambio, privilegió el apoyo a la defensa de los DD. HH., del DIH, y las acciones puntuales en atención de desplazados y desarrollo alternativo. A partir de esta lógica, la cooperación que comenzó a prestar la UE estuvo destinada, en el periodo 2002 - 2006, a proyectos que apoyaron el fortalecimiento de las instituciones, en particular en el sector de la justicia; a los Laboratorios de Paz y la defensa de los DD. HH.; y la asistencia humanitaria a los desplazados forzosos (Comisión Europea, 2001).

Entre los años 2005 y 2006, fueron notorias varias grietas que denotaron la ausencia de homogeneidad en la política exterior de la UE y un reavivamiento de los bilateralismos. Por una parte, el Gobierno de Colombia se anotó varios puntos a favor de la Seguridad Democrática con una nueva gira por Europa que buscaba darle legitimidad internacional al marco legal del proceso de paz con las AUC; y en la que se hizo énfasis en la convergencia de los Gobiernos de Colombia, España y Reino Unido en no dar concesiones al terrorismo, aprovechando, además, que la UE incluyó en 2002 –no exenta de polémicas–, a las FARC y las AUC en su lista de organizaciones terroristas (el

ELN fue incluido en 2004). Para añadir mayor complejidad a las relaciones, tras un nuevo seguimiento al proceso de Londres en Cartagena, la posición europea frente al conflicto interno de Colombia oscilaba entre un respaldo tibio y condicionado por parte de las instituciones oficiales de la UE a las iniciativas del Gobierno para conseguir la paz –como lo evidencian las conclusiones del Consejo de la UE (2004 y 2005)–, y la férrea oposición al proceso con los paramilitares y a la PSD por parte de las organizaciones civiles europeas.

De forma colateral, las relaciones con la UE fueron más erosionadas en el nivel de entendimiento UE-CAN, en la medida en que Colombia hallaba menoscabada su capacidad de influir constructivamente en la región a favor de la integración subregional, como consecuencia de la crisis de la CAN tras la salida de Venezuela (2005), así como también del deterioro y rompimiento de las relaciones entre Colombia, Venezuela y Ecuador por hechos ampliamente conocidos relacionados con el conflicto interno colombiano⁸. La UE hizo un llamado insistente a que prevaleciera el diálogo entre las partes, mientras intentaba acelerar el proceso de integración con la CAN –sin Venezuela– y perseverar en su enfoque de soluciones alternativas y negociadas para el conflicto interno colombiano al renovar las estrategias para Colombia. Estas incluyeron: prorrogar las preferencias unilaterales dentro del nuevo esquema SGP Plus; la Estrategia UE-CAN 2007-2013, para fortalecer el proceso de integración mediante el apoyo a la armonización y simplificación de la legislación; la intensificación y el desarrollo de los intercambios económicos; promover la cohesión económico-social con gestión sostenible de los recursos; e incentivar un enfoque regional e integral de lucha contra el narcotráfico y la delincuencia.

En síntesis, al final del segundo período presidencial de Álvaro Uribe (2006-2010), Colombia terminó esencialmente aislada respecto a su región inmediata, con la contestación colectiva en Unasur y con un EE. UU. que menguó su apoyo a la PSD y luego arreció en críticas por la situación de

⁸ La decisión de Colombia y Perú de seguir adelante con la negociación de un TLC con los EE. UU., independientemente del marco andino, la salida de Venezuela de la CAN, las acusaciones del Gobierno colombiano acerca de la presencia tolerada de reductos de las FARC en Venezuela, y el fracaso de la mediación humanitaria y de paz del gobierno de Hugo Chávez en 2007, ante las FARC, debido a las desconfianzas entre los gobiernos y su finalización unilateral por parte de Colombia. El sonoro bombardeo ilegal fronterizo de la operación Fénix que penetró territorio ecuatoriano en 2008, dando muerte a varios guerrilleros de las FARC, incluyendo la de su segundo cabecilla, alias Raúl Reyes, junto a la exposición pública y politizada de computadores que parecen comprometer a funcionarios de Ecuador y Venezuela con este grupo guerrillero, fueron las gotas que rebosaron el vaso (Centro de Investigación para la Paz, CIP-FUHEM, 2006).

los DD. HH., con el avance electoral de los demócratas en el Congreso hacia 2008. La era Uribe produjo la recuperación de la seguridad territorial y de la confianza inversionista, pero también un deterioro de la seguridad humana, de la seguridad regional y de la confianza entre vecinos.

La UE de cara al proceso de paz de La Habana

En contraste con Álvaro Uribe, el presidente Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) dio un giro a la política exterior colombiana, cuyo objetivo estratégico apuntó a una diversificación geográfica y temática. Se evidenció el tránsito de la doctrina *respice polum* (mirar hacia el norte), al enfoque *respice omnia u orbis* (mirar al mundo o al conjunto), ampliando el espectro del relacionamiento internacional de Colombia y, sobre todo, permitiendo reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos. Por ello, una de las prioridades del gobierno Santos fue restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto: Venezuela y Ecuador. Pero también, desde el inicio de su administración, hizo público su reconocimiento de la existencia del conflicto armado, buscando el compromiso pleno de las Fuerzas Armadas con el DIH, pensando en ir creando la base internacional de legitimidad a los futuros diálogos de paz (Pastrana y Vera, 2012).

Como resultado del restablecimiento de las relaciones con Venezuela y Ecuador, Hugo Chávez y Rafael Correa –a los que se sumaron los líderes cubanos, Fidel y Raúl Castro– convencieron a las FARC para que se sentaran a la mesa de negociaciones, debido, entre muchas razones, a la falta de legitimidad de la vía armada para acceder al poder en Latinoamérica y de la derrota estratégica que enfrentaban. En este orden de ideas, es evidente que muchas fuerzas de izquierda –incluso antiguos combatientes guerrilleros en Uruguay, Brasil y El Salvador– habían llegado a la presidencia de sus países por la vía electoral y las FARC no contaban con apoyo en la sociedad colombiana para su proyecto. A ello se agregaba la supremacía militar que habían alcanzado las FF. AA. colombianas en el mencionado proceso de modernización.

Pues bien, las negociaciones entre el gobierno del presidente Santos y las FARC comenzaron en 2012, durante su primer periodo presidencial. Con relación a este proceso, tanto el Gobierno colombiano como una amplia porción de la sociedad estuvieron de acuerdo en que se negociase fuera del

país, teniendo como sede de los diálogos a La Habana, sin un cese al fuego y sin despeje, condiciones que parecen atípicas para un proceso de paz, pero que se explican por lo que significó el fracaso, en la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), del “proceso del Caguán” con las FARC. Con el ELN, hubo exploraciones desde 2012, y en 2017 se iniciaron las negociaciones en Ecuador, pero que se rompieron durante el gobierno de Iván Duque como consecuencia del atentado terrorista que perpetró esta guerrilla en contra de la Escuela de Policía General Santander, en 2019.

El proceso de paz de La Habana entre el Gobierno colombiano y las FARC produjo gran interés entre los Gobiernos y los representantes de la rama Legislativa de EE. UU., la UE, y en los Estados miembros, tales como Alemania, Francia, España, así como también de América Latina, como en el caso de Brasil, Uruguay, Ecuador y otros países, por no hablar de la influencia más directa que alcanzaron los Estados garantes del proceso: Noruega y Cuba, y los acompañantes, Chile y Venezuela. Igualmente, tuvo gran relevancia el rol de observadores desempeñado por actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OEA, la Corte Penal Internacional (CPI) y Human Rights Watch (HRW), los cuales han venido monitoreando permanentemente el desarrollo del conflicto armado interno.

La consolidación de la paz ha sido la piedra angular de la cooperación de la UE con Colombia en el siglo XXI. Se han desplegado en el país programas que han favorecido el desarrollo local productivo, la generación de ingresos, la institucionalidad local, la participación ciudadana y los DD. HH. En tal sentido, vale la pena destacar los mencionados programas Laboratorios de Paz I, II y III que se ejecutaron entre 2002 y 2011; en este último año surgió el programa Nuevos Territorios de Paz, que se desarrolló hasta 2017. Además, entre 2009 y 2014 se emprendieron los programas de Desarrollo Regional y Estabilidad I y II.

La UE designó en 2015 a un enviado especial para el proceso de paz, Eamon Gilmore, quien desde 2019 es también Representante Especial para los Derechos Humanos en todo el mundo. Su trabajo con Colombia ha tenido muchas repercusiones positivas. En el desempeño de su función, Gilmore efectuó constantes visitas y adelantó diálogos con diversos actores y sectores en Colombia y reiteró permanentemente que la UE mantendrá su apoyo a la implementación del Acuerdo Final de Paz de La Habana. Sería muy relevante que la UE reeditase la diplomacia para la paz, en diálogos de paz futuros con el ELN o las disidencias de las FARC, tal como se proyectó en el proceso de La Habana.

Desde la firma del Acuerdo Final para la Paz en Colombia, la UE ha tenido un rol activo, contribuyendo financieramente a su implementación. Dichos aportes se han realizado a través del Fondo Europeo para la Paz en Colombia (en adelante, el Fondo). Además de estar compuesto por la propia UE y 21 de sus miembros, el Fondo cuenta con la participación del Reino Unido e Irlanda del Norte, y de la República de Chile (Unión Europea, s. f.). El Fondo tiene tres objetivos básicos: apoyar la implementación del acuerdo y acompañar a la población en el proceso, ayudar en la recuperación temprana y en la estabilización de los territorios y, finalmente:

El Fondo hace especial énfasis en el desarrollo rural, en apoyar programas de reforma a la administración pública, la descentralización y la participación ciudadana, así como en aumentar la participación de la sociedad civil, reforzar la resiliencia en los grupos de población en condiciones más vulnerables, como son las víctimas, los excombatientes, las poblaciones indígenas y las comunidades afrodescendientes (Unión Europea, s. f.a, p. 2).

En tal sentido, se concibieron seis pilares estratégicos: i) reconciliación y disminución del conflicto; ii) reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil; iii) inclusión poblacional; iv) productividad sostenible e incluyente; v) presencia legitimadora del gobierno y gobernanza local; y vi) implementación del valor agregado que puede aportar la UE. Según la UE estos pilares cumplen una doble función, por un lado, otorgan una identidad común a las distintas iniciativas que se desarrollan en el marco del posconflicto; por el otro, “orientan el análisis de esas contribuciones, su agregación y la construcción de evidencia sobre los efectos o repercusiones del Fondo en relación con la implementación de los Acuerdos de Paz” (Unión Europea, s. f.b, pp. 1-2).

Otro ejemplo de las contribuciones de la UE, se encuentra en el informe del último trimestre de 2022 que emitió el Fondo. En dicho documento se indica que se han invertido casi 2 millones de euros en iniciativas colectivas lideradas por mujeres, y el doble, en fortalecimiento de capacidades y logística para proyectos de gestión empresarial. Igualmente, la UE apoya, en materia de justicia, al tribunal de la Justicia Especial para la Paz (JEP) y a la Unidad Especializada de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, a fin de que se esclarezcan los crímenes contra líderes sociales y excombatientes, y se produzca el desmantelamiento de las organizaciones criminales detrás de estas formas de violencia. Así mismo, refuerza la labor del Instituto Kroc en su actividad de verificación y monitoreo de la implementación del acuerdo de paz (Tremolada, 2021).

Si bien es cierto que desde comienzos de 2023 la situación económica es complicada, es factible que la UE se mantenga como un actor importante de la cooperación con Colombia en el proceso de Paz Total del gobierno Petro. En este orden de ideas, la UE ha asumido una responsabilidad en términos de la promoción de la resolución pacífica de conflictos con relación a la problemática colombiana, y es poco probable que vaya a abandonarla. También hay que tener en cuenta que apoyar la paz en Colombia puede resultar beneficioso para dinamizar el acuerdo comercial multipartes (ACM) que se encuentra vigente con Colombia (junto con Ecuador y Perú), ya que, una vez pacificados, se podrían integrar los territorios azotados por el conflicto a los circuitos del mercado interno e internacional. Por otra parte, Colombia es un socio de la UE en la lucha contra las drogas ilegales y la delincuencia organizada a través de una colaboración constructiva en el marco de estructuras regionales y subregionales de gobernanza, tales como la Celac, la CAN y la AP.

En este orden de ideas, el primer bloque temático de las relaciones de Colombia con la UE, de cara a la Paz Total de Gustavo Petro, lo constituye la justicia y los DD. HH., en el marco de la búsqueda de estrategias de paz que lleven a la resolución del conflicto interno. Así pues, se realizan constantes proyectos orientados a apoyar a los defensores de DD. HH., a proteger a la infancia, a empoderar a las mujeres y a reconciliar e insertar a los excombatientes. Un claro ejemplo de lo anterior fue el anuncio, en marzo de 2023, de un aporte de trece millones de dólares en 11 proyectos de construcción de paz, dirigidos a organizaciones sociales en pro de la protección de liderazgos, paz y promoción de políticas públicas en 24 de los 32 departamentos de Colombia. Los proyectos se ejecutarán durante un periodo de tres a cinco años y tienen como foco la implementación de entornos protectores para población vulnerable, el empoderamiento de jóvenes y mujeres en los territorios, el desarrollo sostenible y la consolidación de la paz territorial (*El Espectador*, 2023). Por otro lado, la protección del medio ambiente es un tema en el que convergen la postura del bloque comunitario y las políticas del gobierno de Gustavo Petro, denominadas como “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, ya que ambos buscan fortalecer aquellos programas y proyectos que protejan la gran biodiversidad del país (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2023a).

► Relaciones económicas entre Colombia y la UE

Intercambio comercial entre Colombia y la UE

En términos estrictamente comerciales, los europeos incrementaron notablemente los flujos de intercambio con Colombia en la primera década del siglo XXI. Para el período 2002-2005, las exportaciones de Colombia hacia la UE aumentaron un 11 %, mientras que las exportaciones de la UE hacia Colombia lo hicieron un 26 %.

Por tanto, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 1.494 millones, durante 2002, mientras que las importaciones provenientes de UE sumaron USD 1.727 millones (*comercio global USD 3.221 millones*), lo que registró una balanza comercial negativa para Colombia de 233. En 2003, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 1.737 millones, mientras que las importaciones originarias en la UE registraron USD 2.203 (*comercio global USD 3.939 millones*), lo cual arrojó una balanza comercial negativa para Colombia de USD 466 millones.

Las exportaciones colombianas hacia la UE, en 2004, sumaron USD 2.089 millones, mientras que las importaciones desde la UE fueron de USD 2.186 millones (*comercio global USD 4.275 millones*), lo que causó para Colombia una balanza comercial negativa de USD 97 millones; y, en lo que se refiere a 2005, las exportaciones colombianas con destino a la UE llegaron a los USD 2.513 millones, pero las importaciones desde la UE sumaron USD 2.748 millones (*comercio global USD 5,261 millones*), lo que produjo un déficit comercial de USD 235 millones para Colombia (DANE, 2025).

Para el segmento 2006-2007, la UE se constituyó como el segundo socio comercial del país por encima de sus socios en la CAN y de Venezuela. Las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 2.978 millones, durante 2006; mientras que las importaciones provenientes de UE sumaron USD 3.246 millones (*comercio global USD 6.887 millones*). En 2007, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 3.827 millones, mientras que las importaciones originarias en la UE registraron USD 3.797 (*comercio global USD 7.624 millones*), lo cual arrojó una balanza comercial positiva a favor de Colombia de USD 30 millones.

Sin embargo, la situación favorable cambiará para Colombia entre los años 2008 y 2010. Las exportaciones colombianas hacia la UE, en 2008, sumaron

USD 3.867 millones, mientras que las importaciones desde la UE fueron de USD 4.983 millones (*comercio global USD 8.850 millones*), generándose para Colombia una balanza comercial negativa de USD 1,116 millones. Para 2009, las exportaciones colombianas con destino a la UE llegaron a los USD 3.976 millones, pero las importaciones desde la UE sumaron USD 4.834 millones (*comercio global USD 8.810 millones*), causando un déficit comercial de USD 858 millones para Colombia; y, en lo que concierne a 2010, las exportaciones colombianas hacia la UE arrojaron la cifra de USD 4.440 millones, mientras que la importaciones fueron de 5.036 millones (*comercio global USD 9.476*), arrojando también un déficit de USD 596 millones (DANE, 2025).

Negociaciones de acuerdos de asociación Colombia-UE

Por otra parte, Colombia-Perú y la UE, el 1.º de marzo de 2010, en la novena ronda realizada en Bruselas (Bélgica), concluyeron las negociaciones sobre un AA⁹, denominado ACM. Según el Ministerio de Comercio colombiano, pudieron superarse las dificultades pendientes respecto al acceso de los bienes agrícolas, los mercados y las normas de origen y de propiedad intelectual. Respecto al acceso, Colombia logró condiciones favorables para el ingreso preferencial, pero paulatino, de productos nacionalmente sensibles como el banano, el azúcar y sus derivados, el aceite de palma, el ron, entre otros; después de haber obtenido la eliminación completa de los aranceles para 99 % de los productos industriales y del sector pesquero, disposición a ejecutarse desde el inicio mismo del acuerdo. Igualmente, en el tema agrícola se lograron no solamente accesos más favorables a los anteriormente discutidos, sino que también se evitó la aplicación de la salvaguardia agrícola de la OMC para el comercio preferencial. En el área de normas de origen, Perú y Colombia cerraron las discusiones técnicas con Europa para determinar el origen de productos industriales y agroindustriales, y consiguieron

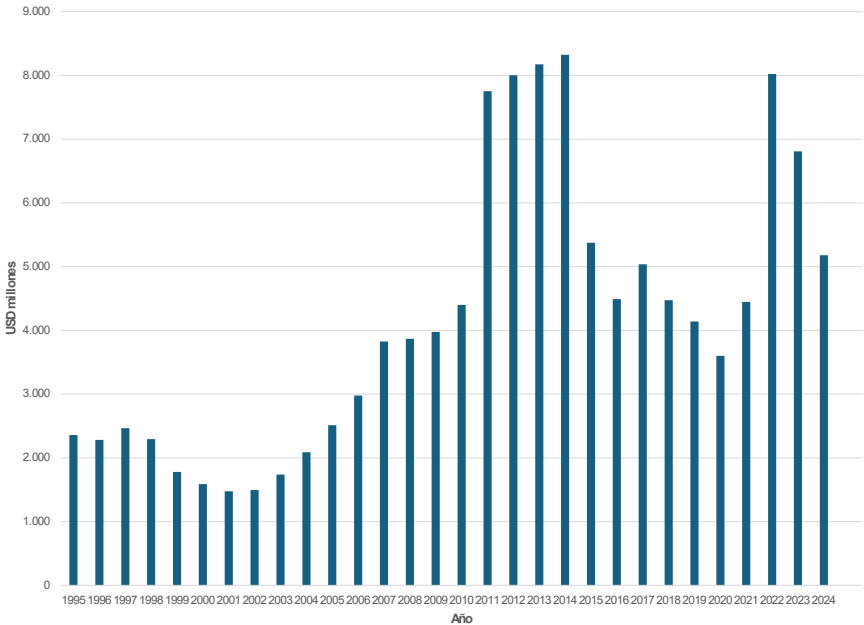
⁹ La característica más importante de los AA está marcada por su complejidad, puesto que no se tratan exclusivamente de acuerdos en materia económica –como lo es la asociación integral en esta materia, y la creación de una zona de libre comercio–, sino que de manera sistémica incluyen otras áreas temáticas, que en sí mismas son muy amplias, como lo son el diálogo político y los mecanismos de cooperación, áreas en las cuales se han suscrito acuerdos entre la UE y la CAN, y que representan en buena medida el pilar para el inicio de las negociaciones sobre un acuerdo de cuarta generación. Estos AA van más allá del libre comercio, buscan igualmente fortalecer el diálogo político y el trabajo en conjunto por una cooperación al desarrollo que beneficie a poblaciones marginadas o que igualmente logre una mayor cohesión social.

que se continuaran beneficiando las mercancías sujetas a exenciones aduaneras como si fueran productos originarios para que hagan parte del ACM. En propiedad intelectual se establecieron consensos para manejar los asuntos de pertenencia geográfica y protección a la biodiversidad, incluyendo la introducción de futuras provisiones para evitar el uso indebido de recursos genéticos, de conocimiento y de prácticas tradicionales. Dentro del área de inversiones y sector público, se estipuló que los empresarios de ambas partes tendrían acceso futuro a las instituciones centrales, subcentrales, empresas y entidades independientes. Por otra parte, cabe añadir que el acuerdo comercial incluyó compromisos adicionales en materia de cooperación para promover la innovación, la competitividad y la transferencia de tecnología, además de exigir el respeto a los DD. HH., la protección de los derechos de los trabajadores y la protección del medio ambiente. Finalmente, Colombia y la UE suscribieron el ACM, el 26 de junio de 2012, el cual entró en vigencia luego de que el Parlamento Europeo lo aprobara el 11 de diciembre de 2012; posteriormente, el presidente Juan Manuel Santos sancionó la Ley 1669, del 11 de julio de 2013, con lo cual dicho acuerdo entró en vigencia el 1.º de agosto de 2013 (Pastrana, 2011).

Luego de la firma del ACM entre Colombia y la UE, Colombia experimentó un superávit comercial entre 2011 y 2014, producto del aumento de los precios de las materias primas, especialmente en el sector mineroenergético. En este orden de ideas, durante 2011, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 7.752 millones, mientras que las importaciones provenientes de UE sumaron USD 6.629 millones (*comercio global USD 14.381 millones*), lo que arrojó una balanza comercial positiva para Colombia de USD 1.123 millones. En 2012, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 8.001 millones, mientras que las importaciones originarias en la UE registraron USD 6.792 (*comercio global USD 14.793 millones*), lo cual produjo una un superávit a favor de Colombia de USD 1.209 millones.

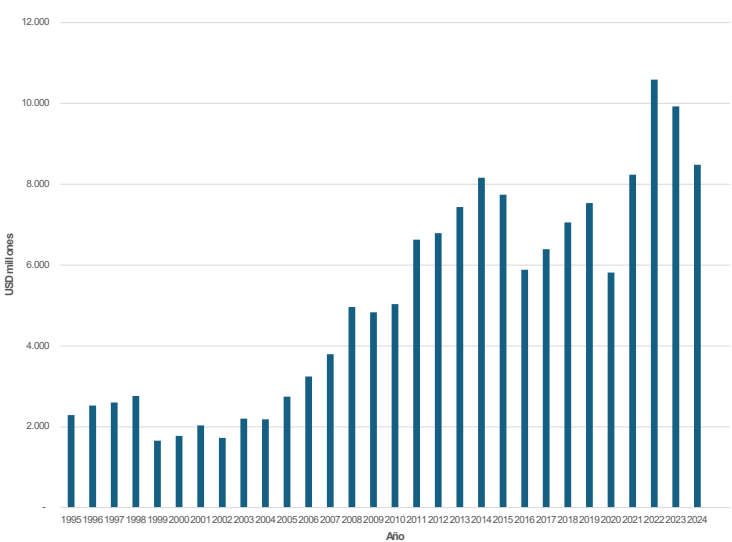
En 2008, las exportaciones colombianas hacia la UE, sumaron USD 8,174 millones, mientras que las importaciones desde la UE fueron de USD 7,438 millones (*comercio global USD 15.612 millones*), lo que generó para Colombia una balanza comercial positiva de 736 USD millones; y, en lo que concierne a 2014, las exportaciones colombianas con destino a la UE llegaron a los USD 8.322 millones, mientras que las importaciones desde la UE sumaron USD 8.163 millones (*comercio global USD 16.485 millones*), lo que produjo un superávit comercial de USD 159 millones para Colombia (DANE, 2025).

Figura 1. Exportaciones de Colombia hacia la Unión Europea



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE (2025).

Figura 2. Importaciones de Colombia provenientes de la Unión Europea



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE (2025).

A partir de 2015, Colombia ha sufrido el impacto negativo de la reprimarización y la falta de diversificación de su oferta exportadora como consecuencia de la caída de precios de las materias primas en el mercado mundial. Colombia comenzó a beneficiarse de la llamada fiesta o bonanza de las *commodities* que inició aproximadamente en 2002 y produjo un aumento en los precios internacionales de las materias primas, los cuales crecieron proporcionalmente más que los de las importaciones. Esta situación permitió que las cuentas del comercio exterior fueran positivas para Colombia, con lo cual la minería se convirtió en uno de los motores de la economía nacional. Esta coyuntura favorable fue consecuencia del rol que desempeñó China al lograr espectaculares tasas de crecimiento de cerca del 10 % anual durante la primera década de este siglo. Sin embargo, desde mediados de 2014, China e India dejaron de ascender a tasas tan altas, por lo que se redujo su ritmo de crecimiento. Además, luego de la crisis de 2008, EE. UU. y la Unión Europea comenzaron una lenta recuperación durante la segunda década del siglo XXI, lo cual contribuyó también a la caída en la demanda de *commodities* y, por ende, en los precios (*El Colombiano*, 31 de marzo de 2014).

En tal sentido, Colombia registra un déficit de su balanza comercial con la UE desde 2015 como consecuencia, tanto de la caída de los precios de las materias primas, como por el lento crecimiento económico que sus socios comerciales europeos han venido evidenciando desde la crisis de 2008 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2019), situación que se ha visto agravada con las consecuencias de la pandemia del covid-19 y el estallido de la guerra en Ucrania, en febrero de 2022, lo cual ha generado expectativas negativas de crecimiento y un panorama muy incierto para la economía mundial (Alarcón, s. f.). Tal escenario evidencia la reprimarización de la estructura productiva de Colombia y el carácter de su canasta exportadora, constituida por bienes primarios sin valor agregado, lo que determina la vulnerabilidad de su inserción al mercado mundial debido a que la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas impacta negativamente su balanza comercial.

Así las cosas, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 5.375 millones, durante 2015, mientras que las importaciones provenientes de UE sumaron USD 7.742 millones (*comercio global USD 13.117 millones*), lo que significó una balanza negativa de USD 2.367 millones para Colombia. En 2016, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 4.489 millones, mientras que las importaciones originarias en la UE registraron USD 5.886 (*comercio global USD 10.375 millones*), lo cual arrojó

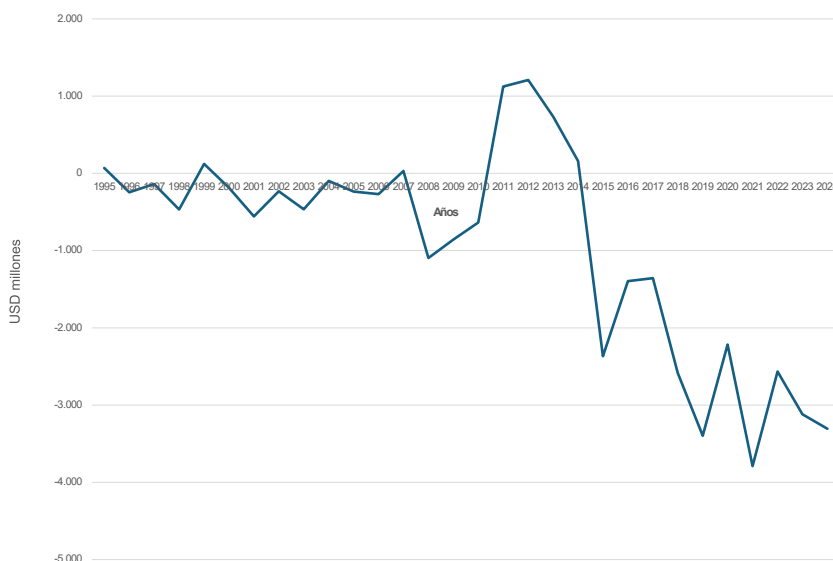
nuevamente una balanza comercial negativa para Colombia de USD 1.397 millones.

Las exportaciones colombianas hacia la UE, en 2017, sumaron USD 5.036 millones, mientras que las importaciones desde la UE fueron de USD 6.393 millones (*comercio global USD 11.429 millones*), lo que generó para Colombia una balanza comercial negativa de USD 1.357 millones. En lo que se refiere a 2018, se puede constatar que las exportaciones colombianas con destino a la UE llegaron a los USD 4,474 millones, pero las importaciones desde la UE sumaron USD 7.057 millones (*comercio global USD 11.535 millones*), causando nuevamente un déficit comercial de USD 2.583 millones para Colombia.

Durante 2019, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 4.139 millones, mientras que las importaciones provenientes de UE sumaron USD 7.535 millones (*comercio global USD 11.674 millones*), lo que significó una balanza negativa de USD 3.396 millones para Colombia. En 2020, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 3.600 millones, mientras que las importaciones originarias en la UE registraron USD 5.817 (*comercio global USD 9.417 millones*), lo cual arrojó nuevamente una balanza comercial negativa para Colombia de USD 2.217 millones.

Para el año 2021, las exportaciones colombianas hacia la UE, sumaron USD 4.446 millones, mientras que las importaciones desde la UE fueron de USD 8.236 millones (*comercio global USD 12.682 millones*), lo que generó para Colombia una balanza comercial negativa de USD 3.790 millones. Las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 8.022 millones, durante 2022, mientras que las importaciones provenientes de UE sumaron USD 10.588 millones (*comercio global USD 18.610 millones*), lo que significó una balanza negativa de USD 2.516 millones para Colombia. En 2023, las exportaciones colombianas hacia la UE fueron de USD 6.809 millones, mientras que las importaciones originarias en la UE registraron USD 9.927 (*comercio global USD 16.736 millones*), lo cual arrojó nuevamente una balanza comercial negativa para Colombia de USD 3.118 millones. Por lo que se refiere a 2024, se puede constatar que las exportaciones colombianas con destino a la UE llegaron a los USD 5.178 millones, pero las importaciones desde la UE sumaron USD 8.484 millones (*comercio global USD 13.662 millones*), causando nuevamente un déficit comercial de USD 3.306 millones para Colombia (DANE, 2025).

Figura 3. Balanza comercial entre Colombia y la Unión Europea



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE (2025).

Ahora bien, Colombia ha continuado la tendencia a exportar al mercado europeo *productos minero-energéticos* tales como carbón (coques y semicoques de hulla, lignito o turba, carbón de retorta), ovoides y combustibles sólidos similares obtenidos de la hulla, aceites crudos de petróleo o de mineral bituminosos y ferroníquel; y *productos agrícolas y ganaderos* tales como café, banano, aguacates, aceite de palma en bruto, azúcar de caña o remolacha y sacarosa, entre otros.

En efecto, esta canasta exportadora de Colombia hacia la UE, que representa el 77 % del volumen de exportaciones, tiene poco valor agregado y evidencia el grado de reprimarización de la estructura productiva colombiana. Mientras tanto, Colombia sigue siendo receptora, en materia de importaciones, de productos industriales europeos tales como maquinaria y equipo, química básica, automóviles, aeronaves y sus partes, instrumentos y aparatos de medicina, odontología y veterinaria. En fin, la UE ocupó en 2024 el segundo lugar como destino de las exportaciones colombianas en el mundo, con lo cual representó el 10,4 % de las exportaciones de Colombia, después de EE. UU. que fue el destino del 29,4 % del total de lo exportado. Los principales Estados miembros de la UE que fueron destino de las exportaciones

colombianas en 2024 son: Países Bajos con un 27 %, Italia con un 13 %, España con un 13 % y Bélgica con un 6 %.

Por otro lado, en 2024, la UE ocupó el tercer lugar de origen de las importaciones colombianas con una participación del 13,9 %, después de EE. UU. con un 25,6 % y China con un 24,0 %. Los países miembros que se destacan como origen de las importaciones colombianas son Alemania con 25 %, Francia con un 15 %, Italia con un 13 %, España con un 13 % y Bélgica con un 6 %. No obstante, Colombia no es un socio comercial importante para la UE, ya que el mercado colombiano únicamente representa el 0,4 % del comercio exterior de la UE (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2024).

Con este telón de fondo, es un imperativo la introducción de cambios en la estructura productiva colombiana, que está montada sobre el patrón del consumo norteamericano, para el cual lo que importan son grandes volúmenes y bajos precios. Por el contrario, para los consumidores europeos importan más la calidad, el diseño o la exclusividad, que el factor precio. Por otra parte, quienes intentan acceder al mercado de la UE, encuentran otras dificultades como cierta rigidez en los canales de distribución, factores que frecuentemente los disuaden de continuar con tales proyectos. Por tanto, los exportadores colombianos que pretendan incursionar en el mercado europeo deben tomar conciencia de las particularidades de las tendencias demográficas, sociales y culturales de este mercado de consumidores, así como de las nuevas pautas de conducta que determinan las preferencias de consumo de los europeos. Por un lado, las tendencias más importantes son: población en crecimiento como resultado de la ampliación (449 millones de habitantes) que estimula el crecimiento del consumo y crea nuevas oportunidades de acceso al mercado europeo para exportadores de los países en vías de desarrollo; mayor número de personas que viven solas, lo que determina una demanda de productos empacados en pequeñas cantidades, de alimentos precocidos y saludables.

Así mismo, es una sociedad con un alto porcentaje de la población en la madurez y con un gran poder adquisitivo (45 % de la población entre los 40 y los 65 años), que por su nivel de vida generan una gran demanda en el sector de bienes suntuarios, recreación y deportes; crecimiento de los mercados multiculturales como producto de la inmigración de ciudadanos no europeos, que han estimulado la importación y el consumo de productos de sus países de origen.

Igualmente, compras efectivas, ágiles y prácticas (mercaderías preempacadas, prelavadas, precortadas, premezcladas, etcétera) como resultado del

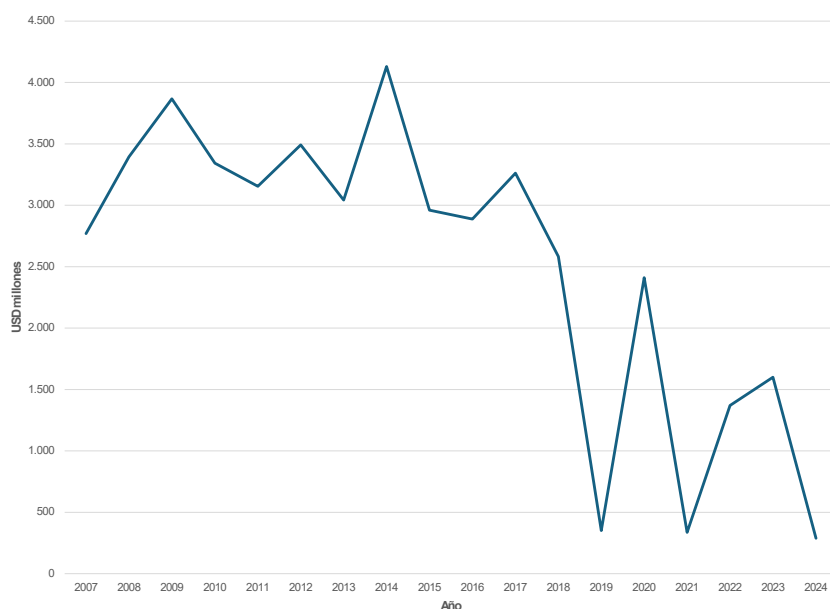
aumento de parejas sin hijos, en las que ambos trabajan y obtienen altos ingresos, pero que poseen poco tiempo para adquirir bienes de uso personal; así como la importancia creciente de las actividades recreativas, debido a que en muchos países de la UE gran parte de la población laboralmente activa goza de un 42 % de tiempo libre, lo que genera un gran mercado para artículos deportivos y la práctica de *hobbies* (Pastrana, 2011).

Los patrones de conducta que están determinando las preferencias de consumo de los europeos son los siguientes: calidad del producto y buen servicio en cuanto a la información sobre su uso y las características del mismo; conveniencia en cuanto a la demanda de productos y servicios que permitan el ahorro de tiempo; la demanda de productos saludables (bajos en grasas y azúcares), exóticos y orgánicos; valoración de la imagen y la responsabilidad social de las empresas; aumento del comercio electrónico; y un consumidor con mayor nivel de educación que se interesa por conocer los aspectos relativos a la producción y composición de los productos. Para responder a tales retos, la institución pública colombiana para el fomento del comercio exterior (Procolombia) y el sector productivo privado (gremios) que se orienta hacia las exportaciones, deben concertar programas que incluyan la capacitación de los exportadores respecto a las particularidades de este tipo de mercado de consumidores, el diseño de estrategias de acompañamiento en el proceso de acceso a los mercados europeos, así como también acciones que contribuyan a impulsar y respaldar más las exportaciones de productos con valor agregado hacia la UE (Pastrana, 2011).

► **Inversión extranjera directa de la UE en Colombia**

Por lo que se refiere a la inversión extranjera directa (IED) proveniente de la UE hacia Colombia, tenemos que los flujos de este tipo de inversión alcanzaron entre 2007 y 2024 cerca de USD 35,206 millones. Los países miembros de la UE que se han destacado como los mayores inversionistas en Colombia han sido España, Francia, Alemania, Suecia, Luxemburgo e Italia. Vale la pena señalar que mientras Gran Bretaña fue Estado miembro de la UE, se proyectó también como uno de los principales inversionistas. La mayor parte de la IED de la UE se ha llevado a cabo en los sectores de hidrocarburos, minero y construcción, así como también en tecnologías de la información y comunicación (Banco de la República, 2025).

Figura 4. Inversión de la Unión Europea en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de la República (2025).

No obstante, Colombia sigue teniendo como un gran desafío el impulso de la acumulación de capital, a fin de poder transformar su estructura productiva con el propósito de ampliar sus capacidades tecnológicas que le permitan un cambio del modelo de desarrollo. En tal sentido, debe poner en marcha su política de reindustrialización que fue adoptada en 2023, la cual apunta a desarrollar sectores industriales bajos en carbono. En este orden de ideas, las empresas europeas que invierten en Colombia son claves para avanzar hacia una matriz energética sostenible. Inversionistas, principalmente de España, Francia, Alemania e Italia se destacan en sectores ligados a proyectos de inversión de energías renovables. Desafortunadamente, Colombia no ha desarrollado políticas para atraer inversionistas europeos en investigación y desarrollo. Por tanto, el fortalecer la capacidad para la elaboración de productos con valor agregado tecnológico sigue siendo el talón de Aquiles de la economía colombiana (Fairlie, 2022).

► Rol de las organizaciones de la sociedad civil en las relaciones Colombia-UE

La cooperación entre los órganos de la UE y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) andinas ha sido el resultado de la interacción fluctuante entre la CAN y la UE. De esta manera, no fue sino hasta los años noventa que la participación de las OSC en el interregionalismo andino-europeo comenzó a tomar relevancia en los diálogos transatlánticos. Este cambio se originó a raíz del surgimiento de un nuevo interés por parte de la UE en la protección de los derechos humanos, la promoción del Estado de derecho, el fortalecimiento de la democracia, el fomento de los derechos sociales y la óptima gestión de los recursos naturales (Molano, 2007; Mena, 1998). Bajo este nuevo enfoque, la dinámica de las relaciones interregionales se transformó y se le otorgó una mayor relevancia y reconocimiento a la sociedad civil en la subregión andina.

A partir de ello, se realizaron foros y proyectos de cooperación entre la CAN y la UE que buscaron otorgar una mayor participación a las OSC en los escenarios de integración y las relaciones interregionales. Así mismo, en los acuerdos económicos, comerciales y de diálogo político con la CAN que se mencionaron con antelación (ver supra), la UE empezó a difundir diversos valores políticos que también fortalecieron los derechos de los distintos miembros de la sociedad civil en la subregión. Teniendo esto en cuenta, se abordarán todos estos mecanismos para profundizar en la garantía de los derechos sociales en las relaciones interregionales de la UE y la CAN.

Por tanto, en los acuerdos comerciales y políticos que se concretaron entre ellas, se incluyeron cláusulas destinadas a fortalecer el papel de las OSC en la integración andina y la protección de sus respectivos derechos. De esta forma, los tratados fueron utilizados como medios de apoyo a la democracia y a la sociedad civil por parte de los europeos (Molano, 2010). Por ejemplo, el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 incorporó una cláusula democrática “que representa un compromiso común en hacer prevalecer los valores propios de ésta y mediante la cual los países andinos que se alejen de esos valores perderán los derechos de cooperación adquiridos con la UE” (Silva, 2000, p.56).

Aunque el acuerdo se enfoca principalmente en la diversificación de los vínculos económicos entre la CAN y la UE, uno de sus principales objetivos es aumentar el progreso social en los Estados de la subregión andina. Estos aspectos aseguran la protección de los derechos humanos en Ecuador,

Colombia, Perú y Bolivia para poder mantener ciertas ventajas económicas con los Estados europeos.

Desde esta perspectiva, los ACM entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador abordan no solo aspectos comerciales sino también sociales y ambientales y han afectado tanto a los flujos comerciales como el desarrollo sostenible en los Estados miembros de la CAN. Sin embargo, su implementación también ha promovido un diálogo abierto con la sociedad civil para recibir retroalimentación sobre su aplicación (Fairlie, 2022). Por otro lado, la Hoja de Ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil en los países socios, representa un instrumento valioso que establece la línea de acción con las OSC. El mismo compromiso denotan con los Estados andinos en aras de profundizar en la democracia y promover sociedades integradas y efectivas (Unión Europea, 2021).

Por tal motivo, en el caso de Colombia, se puede comprender el impacto del ACM en la garantía de los derechos sociales (título IX), al considerar que se debe garantizar el cumplimiento de los derechos laborales establecidos por la OIT, y los acuerdos internacionales en materia ambiental. Así, el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (del cual hace parte la sociedad civil) considera de prioridad temática “la inspección laboral, la libertad de asociación, el trabajo infantil, el diálogo social, la informalidad laboral y la aplicación de la legislación de protección medioambiental, así como la consulta realizada a la sociedad civil” (Fairlie, 2022, p. 189).

Ahora bien, la adopción del ACM en Colombia, desde las negociaciones preliminares, contó con una fuerte presencia de la sociedad civil, principalmente por las críticas realizadas a dicho acuerdo en relación con la falta de institucionalización de medidas que garantizaran los derechos y las libertades de los trabajadores y demás derechos sociales. Esto, teniendo en cuenta el carácter comercial bajo el cual se negociaría y firmaría (Pastrana, Torres y Peraza, 2024).

Estos cuestionamientos motivaron a que el Parlamento Europeo le solicitara al Gobierno colombiano, como condición previa a la firma del acuerdo, un Plan de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Derechos Laborales y Sindicales y Desarrollo Sostenible (Pastrana, Torres y Peraza, 2024).

Por tanto, se destacan –en el ámbito laboral– los avances en la libertad de asociación y en la reducción de la informalidad a través del programa Misión de Empleo, cuyo objetivo se centra en delinear las estrategias e instrumentos de política factibles para mejorar el desempeño del mercado laboral.

Así mismo, se puede resaltar el establecimiento del acuerdo de formalización laboral a través de la Red de Formalización Laboral. Desde 2012 se han suscrito 340 acuerdos, beneficiando a 39.696 trabajadores (Ministerio de Trabajo, 28 de diciembre de 2020).

En relación con la protección sobre los pueblos indígenas y tribales, las OSC han ejercido una presión constante sobre el Gobierno colombiano para que cumpla con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Aunque Colombia fue el tercer país en ratificar este tratado, la propia OIT (2016) ha señalado las dificultades que persisten en la implementación efectiva de los procesos de consulta previa por parte del Estado y de las empresas. A modo de ejemplo, la falta de consulta y consentimiento de las poblaciones indígenas, así como las afectaciones sociales en la explotación carbonífera de El Cerrejón (empresa con capital europeo) en La Guajira, o el deterioro ambiental en Mapiripán (Meta) por la explotación de la palma aceitera, bajo la multinacional italiana Poligrow (Pastrana, Torres y Peraza, 2024).

En lo que respecta a la protección y defensa de los líderes y las lideresas sindicales colombianos (a cargo de la Unidad Nacional de Protección, UNP), la Fiscalía General de la Nación, para 2020, habría establecido 966 sentencias por condenas de delitos cometidos contra sindicalistas, implicando un logro histórico para Colombia en materia de derechos humanos y de libre asociación, creando un entorno habitable para el correcto desarrollo de las OSC y los sindicatos. Así mismo, bajo el Programa de Protección de la UNP se ha logrado proveer protección a muchos dirigentes y sindicalistas (Fraile, 2022).

La Resolución 2628 de 2021 del Parlamento Europeo delineó una hoja de ruta (HdR) para el diálogo con las OSC en Colombia. Este documento refleja cómo se ha promovido la defensa de los derechos sociales, laborales y ambientales en el contexto del interregionalismo. Para este último período, las acciones de la HdR tienen como prioridades el medioambiente y la paz, que a su vez se relacionan con tres de las cinco prioridades de la UE: la gobernanza, el pacto verde y el crecimiento inclusivo. Así mismo, se determina que el apoyo de la UE a la sociedad civil colombiana ha permitido el fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana y ha aumentado la capacidad de las OSC de incidencia en las políticas públicas, generando un acercamiento de estas a la institucionalidad colombiana (Unión Europea, 2021).

La UE ha financiado distintos proyectos, programas y acciones de la sociedad civil en pro de los derechos sociales, ambientales y laborales. Bajo esta premisa, la UE creó un Fondo Europeo para la Paz en Colombia, con alrededor

de 250.000 millones de pesos por las contribuciones realizadas por la Comisión Europea y 19 Estados miembros.

Así, para 2020, Europa estaría cooperando en 51 municipios, de 11 departamentos en Colombia, con el objetivo de apoyar el desarrollo rural de las zonas más afectadas por el conflicto (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC Colombia, 2020). Adicionalmente, la UE y el Gobierno de Colombia, mediante el Programa EUROsociAL+, han cooperado con el objetivo de mejorar las políticas públicas en materia de legalidad y confianza, garantía de derechos, igualdad de género, entre otros (Pastrana, Torres y Peraza, 2024).

Por último, la UE ha generado convocatorias para OSC colombianas con el objetivo de financiar proyectos que aporten al cumplimiento de los ODS en el país. En junio de 2022, la UE abrió una convocatoria de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil en Colombia con el objetivo de fortalecer el rol y accionar de estas organizaciones, al reconocerlas como actores que contribuyen al desarrollo territorial sostenible, la gobernanza local y a la solidez de una sociedad reconciliada e igualitaria (Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS, 2022). Para enero de 2024, la UE realizó otra convocatoria en relación con programas temáticos de sociedad civil y derechos humanos con el objetivo de financiar acciones y proyectos enfocados en: i) inclusión digital, ii) transiciones justas y empleos verdes, iii) innovación social para la paz, iv) protección de líderes/as y defensores/as de DD. HH., y v) participación en el sistema de justicia transicional (Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS, 2024).

Aparte de lo que ha sido mencionado, también existen relaciones transnacionales entre las OSC de los Estados andinos y las de los Estados miembros de la UE. De esta forma, es importante comprender la influencia de estas en la estructuración e implementación de la agenda interregional CAN-UE en el marco del interregionalismo. En el caso de Colombia, la asociación entre las OSC de ambos lados del Atlántico se ha centrado en los diálogos para la paz, la promoción del desarrollo sostenible, el cuidado del medio ambiente, la violencia basada en género y la reducción de las brechas de desigualdad. De esta manera, el Nodo Alemania es una asociación de personas que trabajan voluntariamente para la Comisión de la Verdad, con el objetivo de articular a las personas que han tenido que abandonar Colombia por causa del conflicto, en el proceso de justicia transicional. Adicionalmente, la Fundación Francia-Solidaridad en Colombia es una asociación sin ánimo de lucro cuyo principal objetivo se centra en el desarrollo de acciones en favor de los niños

y la juventud de Colombia, financiando operaciones de carácter social en colegios y universidades (Embajada de Francia en Colombia, 2015). La cooperación belga, por su parte, se concreta a través de la financiación a organizaciones de la sociedad, reconocidas en Bélgica, que ejecutan los proyectos junto con sus contrapartes en el país. Así, Bélgica financia actualmente cinco organizaciones: ACTEC, Broederlijk Delen, los Fondos Socialistas Flamenco y Francófono de Cooperación al Desarrollo y Handicap International (Fondo Europeo Para la Paz, 2020).

► El horizonte de las relaciones entre Colombia y la UE

La UE busca impulsar su asociación política con ALC (en cuyo contexto se enmarca su relación con Colombia), a través los siguientes cuatro pilares: 1) *asociación para la prosperidad*, que dé apoyo al crecimiento sostenible y al empleo digno, reduzca las desigualdades socioeconómicas, permita la transición hacia una economía digital, verde y circular y siga reforzando y profundizando las ya sólidas relaciones comerciales y de inversión; 2) *asociación para la democracia*, que refuerce el régimen internacional de los derechos humanos, incluya la igualdad de género, empodere a la sociedad civil, consolide el Estado de Derecho y garantice la credibilidad de las elecciones y la eficacia de las instituciones públicas; 3) *asociación para la resiliencia*, que mejore la solidez frente al cambio climático, el medio ambiente y la biodiversidad, que luche contra la desigualdad por medio de una fiscalidad justa y de la protección social, que combata la delincuencia organizada y profundice el diálogo y la cooperación en materia de migración y de movilidad, en particular para evitar la migración irregular y la trata de seres humanos; 4) *asociación para una gobernanza mundial eficaz*, que refuerce el sistema multilateral, inclusive en lo que respecta a la gobernanza en materia de clima y medio ambiente, profundice la cooperación en relación con la paz y la seguridad y permita cumplir lo dispuesto en la Agenda 2030 (Comisión Europea, 2019).

En este contexto, los asuntos de mayor relevancia de las relaciones de Colombia con la UE continuarán siendo el apoyo a la resolución final del conflicto armado interno, el fomento a la justicia, la protección de los DD. HH., la protección del medio ambiente, la biodiversidad, la transición energética y la transformación digital. De allí que sean claves los proyectos orientados a apoyar a los defensores de DD. HH., proteger a la infancia, empoderar a las mujeres y reconciliar e insertar a los excombatientes. En este orden de ideas,

la UE anunció, en marzo de 2023, un aporte de trece millones de dólares para 11 proyectos de construcción de paz, en 24 de los 32 departamentos de Colombia, dirigidos a la protección de líderes sociales y a la paz y promoción de políticas públicas. Los proyectos se ejecutarán durante un periodo de tres a cinco años y tienen como foco la implementación de entornos protectores para población vulnerable, el empoderamiento de jóvenes y mujeres en los territorios, el desarrollo sostenible y la consolidación de la paz territorial (*El Espectador*, 2023).

Colombia tiene como un gran desafío la lucha en contra de la deforestación, y para ello cuenta con el Consejo Nacional de la Lucha Contra la Deforestación. Así mismo, 50 actores estratégicos, tanto del sector público como el privado, han logrado el Pacto Nacional de Economía Circular, a fin de impulsar la transición hacia ese modelo. Además, Colombia ha mostrado interés en cooperar con la UE en un proyecto de comercio justo en perspectiva con el Pacto Verde Europeo. Igualmente, Colombia ha solicitado a la UE la revisión del Acto Delegado de la Directiva de energías renovables, en el cual se establece que el biodiésel de aceite de palma es insostenible y produce deforestación, a fin de que se considere la posibilidad para que el aceite de palma pueda ser parte de las metas de energías renovables de la UE. En este orden de ideas, la UE se ha destacado como la mayor fuente de ayuda para la cooperación al desarrollo para ALC, lo cual se ha llevado a cabo en el marco de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París (Fairlie, 2022).

Además, la protección del medio ambiente es un tema en el que convergen la UE y las políticas ambientales del presidente colombiano, Gustavo Petro (2022-2026). Por tanto, la UE le ha manifestado a Colombia su apoyo a iniciativas tales como mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, las cuales buscan fortalecer la agenda que responderá a la triple crisis ambiental: contaminación, cambio climático y pérdida de la biodiversidad. En tal sentido, el otrora alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, en su visita a Bogotá, en mayo de 2023, manifestó al Gobierno colombiano la contribución de diez millones de euros para los próximos tres años, los cuales serán destinados a la implementación de las políticas ambientales colombianas (Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS, 2023a).

Además, Colombia recibirá apoyo por parte de la UE en la agenda de conectividad y transformación digital del país por medio de la Alianza Digital UE-ALC, que consiste en una estrategia de inversión *Global Gateway*, en

la cual se crean asociaciones mutuamente beneficiosas en áreas cruciales como la conectividad, la ciberseguridad, el emprendimiento, la innovación y la aplicación de servicios de datos de observación de la Tierra y la navegación por satélite. De esta manera, se busca promover el uso de tecnologías digitales para el cierre de brechas sociales y geográficas, el fortalecimiento de la presencia del Estado en las regiones más apartadas del país y, sobre todo, la construcción de paz (Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS, 2023b).

► Conclusiones

Las relaciones interregionales entre la UE y Colombia han tenido –a lo largo del tiempo– la particularidad de haberse construido en una estructura de tres niveles. En primer lugar, encontramos la relación entre la UE y la CAN, que se denomina macronivel y se caracteriza por ser la expresión de un *interregionalismo puro*, el cual le sirve de marco a Colombia para estructurar sus relaciones con la UE. En segundo lugar, el mesonivel que sirve de marco para las relaciones entre Colombia y los órganos de la UE, lo que determina una forma de *interregionalismo híbrido*. Por último, el micronivel de dicha arquitectura, que se constituye a partir de las relaciones bilaterales de Colombia con los Estados miembros de la UE, lo cual es comprendido como una forma de transregionalismo.

La UE ha mantenido su interés relacional e influencia en Colombia en áreas múltiples como la inversión, el intercambio comercial y el tratamiento integral al conflicto armado, manteniendo su rol de potencia civil, desde la cooperación financiera y técnica, además de la ayuda humanitaria para contribuir a romper con la triple ligadura pobreza-narcotráfico-violencia. Un análisis más detallado de la importancia mutua, con base en los intereses económicos y políticos a ambos lados, revela, sin embargo, un predominio de la racionalidad de lo nacional en sus aspectos económicos y una competencia de interpretaciones políticas –a veces ambiguas o sin consenso entre Estados europeos– para temas sensibles como las causas y formas del conflicto armado interno, así como también de los procesos de paz. Por tal motivo, la cooperación continúa siendo un punto fuerte en las relaciones bilaterales entre los Estados de la UE y Colombia, pero las prioridades son altamente diferenciadas dados los conceptos divergentes de seguridad, volcados hacia lo nacional o lo posnacional, además de revestir tensiones persistentes en

términos de cifras sobre desplazamiento, víctimas y amenazas contra ONG, actores colectivos y líderes sociales.

Las políticas de la UE hacia Colombia son fuertemente influenciadas por actores no-gubernamentales, no solo cuando intentan incidir en la fase preparatoria de las políticas, sino también en la fase de ejecución de las mismas. La sociedad civil europea con interés en Colombia comprende una red de ONG de distinto tipo. Estas organizaciones promueven actividades de incidencia en los centros de poder de la Unión Europea (generalmente Bruselas). La asociación en redes responde a la exigencia de coordinar la labor de incidencia y de constituirse como un actor válido por su alta representatividad.

El ACM implica para Colombia un gran desafío para profundizar las relaciones con la UE. En consecuencia, las instituciones públicas colombianas para el fomento del comercio exterior y el sector productivo privado que se orienta hacia las exportaciones deben diseñar, concertar y poner en marcha las respectivas estrategias y acciones. Ello exige también un cambio en la cultura exportadora de los empresarios colombianos que deseen acceder al mercado de la UE. Más que competir, lo que se debe buscar es identificar nichos de mercado que permitan accionar una estrategia de complementariedad de la producción colombiana sobre la base de una oferta especializada que cumpla los criterios exigidos por la UE. Así mismo, deben tomar conciencia de las particularidades de las tendencias demográficas, sociales y culturales de este mercado de consumidores, así como de las nuevas pautas de conducta que determinan las preferencias de consumo europeo. Igualmente, Colombia debe avanzar en la implementación de la política de reindustrialización para mejorar su oferta exportadora con productos con mayor valor agregado, a fin de poder escapar, paulatinamente, de la trampa de las materias primas.

En suma, los asuntos de mayor relevancia de las relaciones de Colombia con la UE que se perfilan en los años venideros, seguirán siendo el apoyo a la resolución final del conflicto armado interno, el fomento a la justicia, la protección de los DD. HH., la protección del medio ambiente, la biodiversidad, la transición energética y la transformación digital.

Referencias

- Alarcón, J. (s. f.). 10 años del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea. *Anal dex*. <https://analdex.org/2023/07/27/10-anos-del-acuerdo-comercial-entre-colombia-y-la-union-europea/>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC Colombia (2020). *Director General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Unión Europea visita Colombia*. <https://www.apccolombia.gov.co/index.php/node/1308>
- Banco de la República (2025). *Sector externo, inversión extranjera directa en Colombia*. <https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/#/dashboard>
- Barbé, E. (1.º de febrero de 2005). *Europe's transformative power*. (Centre for European Reform, CER, Bulletin, nro. 40). <https://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power>
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Revista Colombia Internacional*, 65, 66-89. <https://biblat.unam.mx/hevila/Colombiainternacional/2007/no65/3.pdf>
- Borrell, J. (2023). Relanzar la asociación entre la UE y América Latina y el Caribe. *European Union External Action*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/relanzar-la-asociación-entre-la-ue-y-américa-latina-y-el-caribe_es
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf.
- Camacho, I. (s. f.). Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). *Nota informativa comercio y desarrollo*. https://www.redge.org.pe/sites/default/files/200806%20Nota%20Sistema%20Generalizado%20de%20Preferencias_0.pdf
- Carvajal, L. y Pardo, R. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz (historia reciente y principales desafíos). En M. Ardila; D. Cardona y A. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 190-191). Fescol.
- Centro de Investigación para la Paz, CIP-FUHEM (2006). *La Unión Europea y Colombia en la encrucijada* (documento de Estrategia Regional 2007-2013). Comisión Europea.
- Comisión Europea (2001). *Reglamento No. 2130/2001 del parlamento europeo y del consejo de 29 de octubre de 2001 relativo a las acciones de ayuda a poblaciones*

desarraigadas en los países en desarrollo de AL y Asia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32001R2130>

Comisión Europea (2007). *Colombia Country Strategy Paper 2006-2013.* https://www.ssrresourcecentre.org/colombia/csp/07_13_en.pdf

Comisión Europea (2019). *UE, América Latina y el Caribe: asociación para la prosperidad, la democracia, la resiliencia y la gobernanza mundial.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_2137

Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS (2022). *Convocatoria de apoyo a los actores de la sociedad civil en la prevención de conflictos, la construcción de la paz y la preparación para las crisis en las Américas - Colombia y Brasil.* https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/convocatoria-de-apoyo-los-actores-de-la-sociedad-civil-en-la-prevenci%C3%B3n-de-conflictos-la_und_pl

Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS (2023a). *La Unión Europea aporta más de 10 millones de euros para apoyar la ambición ambiental y climática en Colombia.* https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/la-uni%C3%B3n-europea-aporta-m%C3%A1s-de-10-millones-de-euros-para-apoyar-la-ambici%C3%B3n_en#:~:text=PRINT-,La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20aporta%20m%C3%A1s%20de%2010%20millones%20de%20euros,ambiental%20y%20clim%C3%A1tica%20en%20Colombia&text=Esta%20cooperaci%C3%B3n%20hace%20parte%20de,13%20ecoregiones%20estrat%C3%A9gicas%20del%20pa%C3%ADs

Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS (2023b). *La Unión Europea lanza Paquete de Economía Digital para fortalecer su asociación con Colombia en el sector.* https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/la-uni%C3%B3n-europea-lanza-paquete-de-econom%C3%ADa-digital-para-fortalecer-su_es?s=160

Delegación de la Unión Europea en Colombia, EEAS (2024). *Convocatoria programas temáticos sociedad civil y derechos humanos 2024.* https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/convocatoria-programas-tem%C3%A1ticos-sociedad-civil-y-derechos-humanos-2024_en?s=160

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2025). *Estadísticas por tema. Comercio internacional.* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>

Dryzek, J. (2006). Transnational Democracy in an Insecure World. *International Political Science Review*. 27(2), pp. 101-119. <https://www.jstor.org/stable/20445043>

- El Colombiano (31 de marzo de 2014). *Para Colombia se acaba la fiesta de los commodities*. https://www.elcolombiano.com/historico/para_colombia_se_acaba_la_fiesta_de_los_commodities-HWEC_288780
- Embajada de Francia en Colombia (2015). *La Fundación Francia-Solidaridad en Colombia*. <https://co.ambafrance.org/La-Fundacion-Francia-Solidaridad>
- El Espectador (2023). *Los proyectos de construcción de paz que recibirán más de \$60.000 millones de UE*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/union-europea-lanza-11-proyectos-de-construccion-de-paz-y-desarrollo-en-colombia-guilles-bertrand/>
- Fairlie, A. (2022). Nuevos retos para el Acuerdo Comercial Multipartes de la Unión Europea con Perú, Colombia y Ecuador. En A. Bonilla y J. A. Sanahuja (Eds.), *Unión Europea, América Latina y el Caribe: cartografía de los acuerdos de asociación* (pp. 185-224). Fundación EU-LAC y Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/11/union-europea-america-latina-y-el-caribe-cartografia-los-acuerdos-asociacion.pdf>
- Fondo Europeo para la Paz (2020). *Aportes europeos para la Paz*. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2020/07/Aportes-Europeos-para-la-Paz-en-Colombia.pdf>
- Gardini, G. y Malamud, A. (2014). *Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique –with a Transatlantic Focus* (CIDOB Working paper nro. 38). https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-05/Working%20paper_%20Debunking%20Interregionalism.pdf
- Hänggi, H. (2006). Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology. En H. Hänggi; R. Roloff y J. Rüland (Eds.), *Interregionalism and International Relations* (pp. 31-56). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203008324-5/interregionalism-multifaceted-phenomenon-heiner-h%C3%A4nggi>
- Giacalone, R. y Bustamante, A. (2015). Veinte años de cooperación europea con la Comunidad Andina: balance y perspectivas (1992-2012). En G. Molano (Comp.), *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global* (pp. 333-373). Universidad Sergio Arboleda. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55945.pdf>
- Kaldor, M. (2001) *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Kriterion Tusquets.
- Kaldor, M.; Martin, M. y Selchow, M. (2008). *Human Security: a European Strategic Narrative*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05172.pdf>

- Mena, F. (1998). Informe final del seminario “Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”. Colombia Internacional, 1(44), 28-53. <https://doi.org/10.7440/colombiaint44.1998.03>
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo (2019). *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 (2024). *Relaciones de Comercio, Inversión y Turismo Colombia-Unión Europea 26/11/2024*. Consultado el 22 de agosto de 2024 en <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/union-europea/5-enlaces-e-informacion-de-interes/perfil-de-comercio-inversion-y-turismo-colombia-%E2%80%9393/perfil-colombia-union-europea-a-septiembre-de-2024.pdf.aspx>
- Ministerio de Trabajo (28 de diciembre de 2020). *Los acuerdos de formalización laboral, se constituyen en un importante instrumento para la protección de los trabajadores*. <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2020/diciembre/-los-acuerdos-de-formalizacion-laboral-se-constituyen-en-un-importante-instrumento-para-la-proteccion-de-los-trabajadores-mintrabajo>
- Molano, G. (2007). El diálogo entre la comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas. *Colombia Internacional*, 65, 38-65. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1241115431.el_dialogo_entre_la_comunidad_andina_y_la_union_europea_sobre_drogas_ilicitas_0.pdf
- Molano, G. (2010). Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea: interacciones de cooperación en la escena global. *Aldea Mundo*, 15(29), 53-66. <https://www.redalyc.org/pdf/543/54321064006.pdf>
- Molano, G. (2015). La política de la Unión Europea de lucha contra la droga en América Latina y el Caribe: una observación empírica. En G. Molano (Comp.), *La Unión Europea en América Latina y el Caribe (1945-2012). Lógicas políticas de un actor global* (pp. 237-273). Universidad Sergio Arboleda. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55945.pdf>
- Pastrana, E. y Aponte, D. (2006). La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los laboratorios de paz en Colombia. *Diálogo de Saberes*, 25, 241-270. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2693573.pdf>
- Pastrana, E. (2009). Las relaciones Colombia-Unión Europea: estancamiento o profundización. *Revista Javeriana*, 753, 28-35.

- Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 201-234). Fescol. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana y E. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-235). Fundación Konrad Adenauer, GIGA, Universidad Javeriana. https://www.researchgate.net/publication/316997963_Estrategias_de_la_politica_exterior_de_Colombia_en_su_calidad_de_potencia_secundaria_en_Sudamerica
- Pastrana, E. y Valdivieso, A. (2023). *Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: Precedentes histórico, retos y expectativas* (Fundación Carolina, Documentos de Trabajo, 78). <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT78>
- Pastrana, E., Torres, V. y Peraza, S. (2024). Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina: la promoción y garantía de los derechos sociales en el marco del interregionalismo. En E. Tremolada (Ed.), *Garantías sociales en el ordenamiento internacional y en los procesos de integración* (pp. 391-431). Universidad Externado de Colombia.
- Quispe-Remón, F. (2020). Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones: Los tratados de libre comercio. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(2), 110-140. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7627802>
- Ribeiro, A. (2016). Inter- And Transregionalism. En T. Börzel y Th. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 600-618). Oxford University Press.
- Roloff, R. (2006). Interregionalism in theoretical perspective: state of the art. En H. Hänggi, R. Roloff, y J. Rüländ (Eds.), *Interregionalism and International Relations* (pp. 17-30). Routledge.
- Rüländ, J. (2002). *Inter-and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda* (National Europe Centre, Paper No. 35). <https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/14e10acf-fcb9-4318-b151-0a508d98b513/content>
- Sanahuja, J. (2013). La Unión Europea y el Regionalismo Latinoamericano: un balance. *Revista Investigación & Desarrollo*, 21(1), 156-184. <https://www.redalyc.org/pdf/268/26828624007.pdf>

- Sánchez, G. (1998). Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad Andina (CAN). *Colombia Internacional*, 43, 60-71. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint43.1998.03>
- Silva, M. (2000). La política de cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina de Naciones. *Aldea Mundo*, 5(9), 54-62. <https://www.redalyc.org/pdf/543/54300908.pdf>
- Suárez, A. M. y Pasquariello, K. L. (2020). Relaciones de los procesos de integración de América Latina con la Unión Europea, entre el diálogo político, los programas de cooperación y los acuerdos comerciales. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 43. <https://doi.org/10.24215/24689912e031>
- Szegedy-Maszák, I. (2009). Association / Free Trade Agreement, Bi-regional partnership between European Union and Andean Community. *Revista de Derecho*, 32, 218-245. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n32/n32a10.pdf>
- Tickner, A. (2007) Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales, *Revista Colombia Internacional*, 65, 90-111. <https://www.redalyc.org/pdf/812/81206505.pdf>
- Tremolada, E. (2021). La relación de la Unión Europea con Colombia: ¿una asociación estable? En Pastrana, E. y Reith, S. (Eds.). *La Política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 417-473). KAS y CRIES. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021-1.pdf>
- Tokatlian, J. (2008) La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, *Análisis Político*, 21(64), 67-104. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46026>
- Unión Europea (2008). Estrategia regional para la CAN 2007-2013. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/regional-strategy-for-can-2007-2013.html>
- Unión Europea (2021). *Actualización hoja de ruta: un compromiso de la Unión Europea con la sociedad civil*. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Hoja%20de%20Ruta%202021-%202024.docx.pdf>
- Unión Europea (s. f.a). *Fondo Europeo para la Paz en Colombia*. https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2020/02/14.-Infografia_EUTF_GeneralEspa%D0%B4ol_compressed.pdf
- Unión Europea (s. f.b). *Pilares estratégicos*. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/pilares-estrategicos/>

- Villagómez, A. (2005). The future of EU-CAN relations: A comment. *Studia Diplomatica*, 58(3), 73-76.
- Wagner, A. (2005). Relations between the Andean Community and the EU. *Studia Diplomatica*, 58(3), 61-71. <https://www.jstor.org/stable/44838332>
- Zanger, S. (2000). Good governance and European aid, the impact of political conditionality. *European Union Politics*, 1(3), 293-317. <https://doi.org/10.1177/1465116500001003002>

7

Colombia reactiva: el ascenso de China y el carácter inmutable de la política exterior colombiana hacia el este de Asia*

➤ Introducción

Durante lo corrido del siglo, los cambios geopolíticos ocurridos en el este de Asia han tenido un efecto palpable sobre toda la estructura internacional. Desde una perspectiva económica y de acuerdo con datos del Banco Mundial (s. f.b), mientras que el PIB de Japón creció a un promedio de 0,65 por ciento anual, la República Popular de China (China/RPC) lo hizo a un promedio de 8,2 por ciento. Esta dinámica llevó a la RPC a consolidarse, muy rápido en el nuevo milenio, como la principal economía de la región. En segundo lugar, y concomitante con lo anterior, el estatus de China en el sistema económico internacional fue impactado de manera positiva al no verse perjudicada en la misma proporción que los países de Occidente por la crisis financiera internacional de 2007-2008. Esta situación contribuyó a que China se convirtiera en la segunda economía del mundo.

En adición, para impulsar su propio desarrollo económico, China se convirtió en uno de los principales consumidores de bienes primarios (*commodities*). La voracidad con la que lo hizo coadyuvó a elevar sus precios y, como efecto, este incremento benefició a los países productores, incluida Colombia, quienes encontraron un comprador alternativo a aquellos tradicionales ubicados en el norte de América o Europa¹. Sus necesidades de bienes primarios y de

* Escrito por Eduardo Velosa.

¹ Las crecientes exportaciones de bienes primarios hacia China y la inversión proveniente de Pekín desde la segunda mitad de la década de los 2000 impulsaron un debate sobre la desindustrialización de la región y la constitución de nuevas dinámicas de dependencia. Ver, entre otros, Guajardo *et al.* (2016), Christensen y Ramos Becard (2016), Ortiz Velásquez y Dussell Peters (2016) y Johnston (2025).

mercados configuraron unos intereses económicos que la alentaron a cruzar el Pacífico y el Índico para llegar con inversiones, manufacturas, préstamos, cooperación y tecnología a las costas de América Latina y África.

En el marco de este desembarco, que se apalancó con su ingreso formal a la Organización Mundial del Comercio en 2001, la RPC ha mostrado una cara diferente a aquella que dominó sus relaciones durante la Guerra Fría; una faceta más alineada con las necesidades y los intereses del Sur global, sin las perturbaciones generadas por la ideologización de otrora. A esto le añade la no imposición de condiciones políticas (salvo reconocimiento y aplicación del principio de una sola China) a sus interlocutores, contrario a las cláusulas democráticas de los países occidentales o de las instituciones financieras que crearon en la posguerra. De hecho, trabaja bajo la idea del reconocimiento del otro como una contraparte que da pie a la “negociación de normas compartidas” (Garlick y Qin, 2024, p. 987, traducción propia). Así, Pekín busca establecer relaciones mucho más profundas dado que “considera a los Estados en desarrollo como sus aliados” (L. Yu, 2015, p. 1047, traducción propia) y no como subordinados. Bajo este contexto, la profundización de relaciones con China “era una obviedad” (en Piccone, 2016, p. 6, traducción propia).

Esta orientación en sus interacciones le permite avanzar la idea del desarrollo pacífico chino, el cual está condicionado a la capacidad de la RPC para “aprovechar y coordinar oportunidades a su interior y en el exterior, si continúa comprometida con la apertura y la cooperación gana-gana, si expande sus intereses comunes con otros países y si logra integrarse de mejor manera en todo el mundo” (Wang, 2016, p. 479, traducción propia).

Al reconocerse como un Estado con una mirada global, China empezó a incidir de manera directa sobre la arquitectura y la gobernanza internacionales. Por ejemplo, Pekín ayudó a construir una organización internacional desde las bases de un concepto acuñado en 2001 por una banca de inversión. Del grupo inicial de cuatro Estados que conformaron aquellos BRIC (Brasil, Rusia, India y China), hoy se tiene a los BRICS Plus (BRICS+), que agrupan a 11 Estados miembros y 10 más asociados, además de un banco de desarrollo y otras instancias de encuentro que abordan diferentes dimensiones de las realidades política, económica y social del mundo. Este grupo representa el 39 por ciento del producto interno bruto (PIB-PPP) del mundo, el 24 por ciento de los intercambios comerciales y el 48,5 por ciento de la población (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2025).

Además, como base de toda su política exterior, desde 2013 ha impulsado el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Esta política de inversiones en infraestructura física y digital ha atraído el interés de alrededor de 146 países (Nedopil, 2025). Precisamente, Colombia ha sido el Estado que más recientemente firmó un acuerdo con China para cooperar en el marco de la BRI. En el desarrollo de esta política, la RPC se ha convertido en una fuente alternativa de recursos para estos países, especialmente cuando para muchos de ellos las fuentes de financiamiento tradicionales occidentales se han cerrado, en parte por la situación económica de sus promotores, en parte por el establecimiento de condiciones políticas ligadas a la democracia y la promoción y protección de los derechos humanos, que no pueden o quieren cumplir.

Dada la magnitud y la aceptación de esta iniciativa, tanto geográfica como de recursos invertidos, Occidente ha concebido proyectos similares para contrarrestarla, aunque con sus propias características. La Unión Europea ha buscado responder principalmente con el denominado Global Gateway. Este programa está siendo desarrollado en conjunto con el Partnership for Global Infrastructure and Investment del Grupo de los 7, que remplazó la idea inicial de Build Back Better World (Gavas y Granito, 18 de diciembre de 2024; Sacks, 21 de septiembre de 2021; Savoy y McKeown, 5 de junio de 2022; The White House, 13 de junio de 2024). Este contrapunteo muestra la manera como China ha desarrollado una política exterior asertiva y proactiva, a la que han debido responder las potencias que hasta hace solo un par de décadas atrás se habían configurado como hegemónicas.

El trabajo de China con distintas regiones se ha desarrollado en el marco de un multilateralismo bilateral o pseudomultilateralismo. Esta manera de interactuar escapa a los costos monetarios y de tiempo que implica la atención individual de cada socio, pues logra reunir a un número considerable de Estados que componen algún tipo de organización regional en un solo lugar y bajo una misma agenda. Sin embargo, se participa solo a través de uno de los dos lados de la mesa: en un costado se encuentra China y, en el otro, la suma de sus contrapartes.

Con esta estrategia, ha construido y liderado espacios de diálogo y cooperación con el Sur global, como el Foro de Cooperación China-África, establecido en 2000, la Asociación Estratégica para la Paz y la Prosperidad con ASEAN, en 2003, y el Foro China-CELAC, de 2014. En estos escenarios, la RPC ha logrado reunir muchas voces e intereses que cubren una porción

significativa del mundo y que comparten las características que definen al Sur global.

Estos ejemplos muestran cómo China, desde su política exterior y a través del minilateralismo y el pseudomultilateralismo, intenta abrir nuevas avenidas para los intercambios entre los Estados y así promover sus valores y proteger sus intereses. Estas acciones han implicado que todos los Estados, poderosos y no tanto, hayan tenido que incluir, de una forma u otra, la variable China en sus decisiones de política exterior. A este panorama no se pudo escapar Colombia.

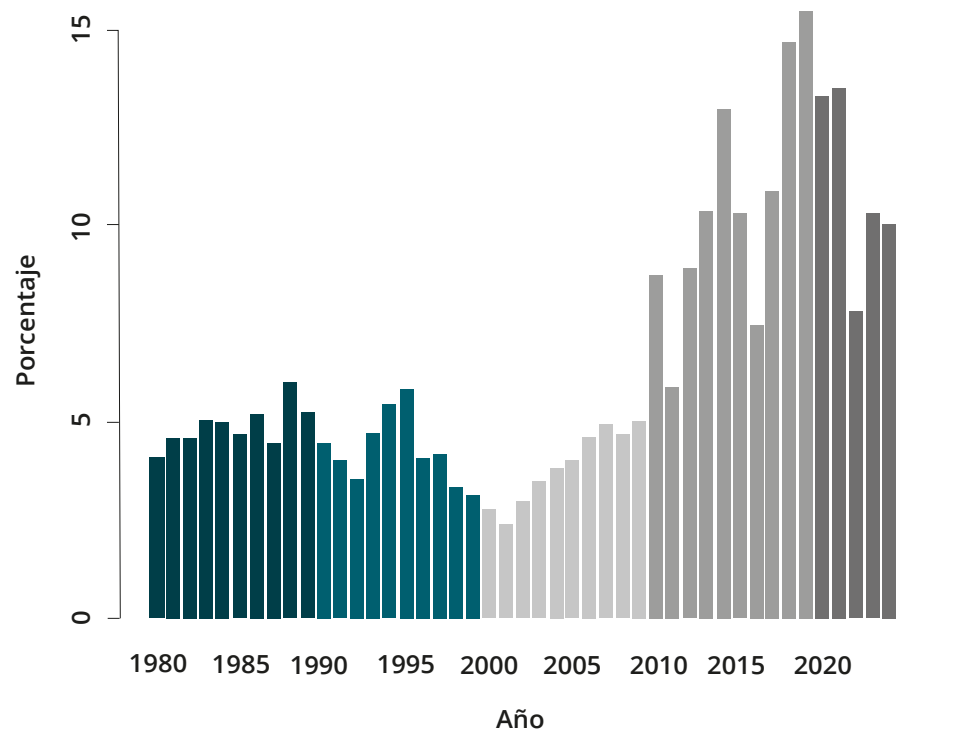
Por ello, las siguientes páginas abordarán las relaciones de Colombia con el este de Asia, enfatizando en China. Especialmente busco mostrar de qué manera Colombia ha reaccionado y se ha adaptado a estos cambios regionales y globales y, con ello, argumento que su política exterior ha carecido de una mirada internacional que dé cuenta de ellos y los integre a sus intereses domésticos.

► El comercio como punto base

El comercio a través del Pacífico en las últimas décadas no ha sido significativo si se compara con los destinos u orígenes de las exportaciones o importaciones que ha hecho Colombia. La vocación comercial del país ha estado concentrada en Estados Unidos, Europa y América Latina. En general, las ventas colombianas hacia el este de Asia¹, durante las últimas cuatro décadas y media, han representado, en promedio, un 6,5 por ciento de sus exportaciones al mundo, cuya tendencia se muestra en la figura 1.

¹ Sigo la convención del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) para la determinación de sus miembros y, por ello, tomo a las siguientes economías como integrantes de la región este de Asia: Brunéi Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Myanmar, República de China Taiwán, República de Corea, República Democrática Popular Laos, República Popular de China (incluye Hong Kong y Macao), República Popular Democrática de Corea, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Figura 1. Proporción de las exportaciones de Colombia con destino al este de Asia frente a las mundiales, 1980-2024



Los diferentes tonos representan cada década considerada (1980-1989, 1990-1999, 2000-2009, 2010-2019, 2020-2024).

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (15 de octubre de 2025).

Durante las décadas de 1980 y 1990, las exportaciones oscilaron alrededor del 5 por ciento del total. Desde la segunda mitad de los noventa, las ventas colombianas empezaron a disminuir y llegaron en 2001 a representar tan solo el 2,4 por ciento de las exportaciones al mundo que salieron de los puertos colombianos. Esta tendencia se revirtió a partir del nuevo siglo y las cifras regresaron a valores cercanos al 5 por ciento. En la segunda década del milenio ocurre un salto cualitativo en las exportaciones. En 2009, las exportaciones al este de Asia llegaron a los 1.654 millones de dólares FOB y, un año más tarde, se duplicaron y llegaron a los 3.472 millones de

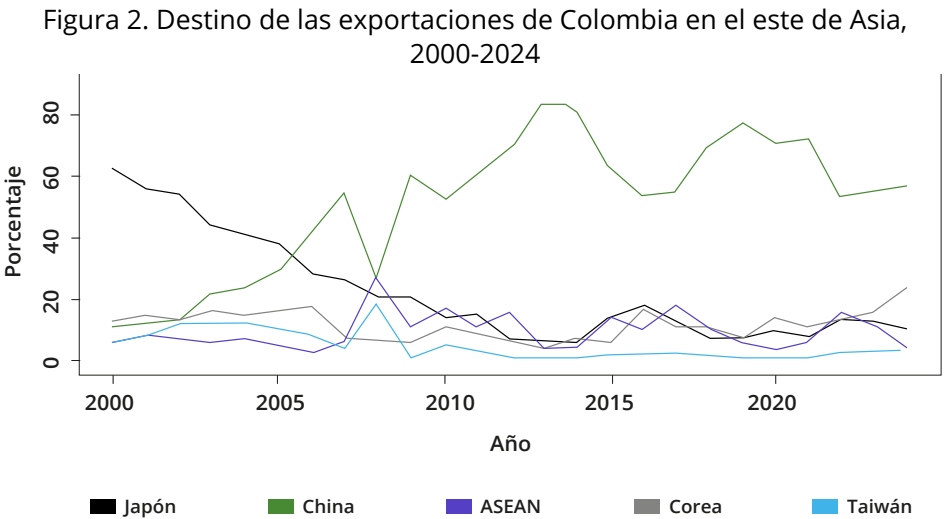
dólares FOB. Las exportaciones a estos destinos siguieron creciendo y alcanzaron su proporción máxima en 2019, cuando representaron el 15,5 por ciento de las ventas globales. El valor máximo, no obstante, se logró un año antes, cuando se exportaron 6.145 millones de dólares FOB, y tuvieron una participación del 14,7 por ciento de las ventas totales. La pandemia del COVID-19 afectó este crecimiento y aún a la fecha no ha regresado a los valores anteriores. Con esta descripción de las tendencias durante cuatro décadas y media, se puede afirmar que el este de Asia no ha sido un destino tradicional y que, a pesar de haber ganado algunos espacios, las distancias físicas y relacionales continúan incidiendo en la configuración de nuestro comercio exterior.

Ahora bien, vale la pena ahondar un poco más en estos datos, pues tanto la tendencia general como la participación de las economías de la región en la canasta exportadora colombiana cambiaron en el periodo específico que ocupa las páginas de este libro. Al aislar la región y considerarla como un todo, se pueden apreciar estos movimientos, como se presenta en la figura 2.

Dos aspectos interrelacionados valen la pena resaltar de estos movimientos. Japón, que había sido nuestro principal destino comercial y, de hecho, nuestro primer socio diplomático en la región, es desplazado por China. Para el año 2000, Japón representaba el 62,7 por ciento de todas las exportaciones colombianas que cruzaron el Pacífico, mientras que China solo recibía el 11,6 por ciento de esas exportaciones. Hacia el final del periodo, la relación se había invertido, pues en 2024 China compró el 56,9 por ciento de las exportaciones al este de Asia y Japón el 10,2 por ciento. Este cambio de posición es un reflejo, precisamente, de las dinámicas económicas vividas en el este de Asia a partir del nuevo siglo.

El segundo aspecto relevante es que el país ha apalancado su relación con el este de Asia a través de un socio principal. Al repasar la figura 2, se puede observar en su costado izquierdo la distancia entre Japón y el resto de la región. Esta misma distancia es la que, hacia finales de la década de 2000, va a tomar China y la va a mantener durante casi los últimos tres quinquenios. Ningún otro socio logra destacarse como destino. Esto es llamativo, pues con Corea del Sur tenemos un acuerdo de libre comercio, firmado en 2013, incorporado a la normativa doméstica en 2014 a través de la Ley 1747 y vigente desde el 15 de julio de 2016. No obstante, las ventas a Corea se han movido alrededor del 12,5 por ciento desde ese momento y llegaron, en 2024, al 23,6 por ciento. El sudeste asiático, representado en ASEAN (Asociación de

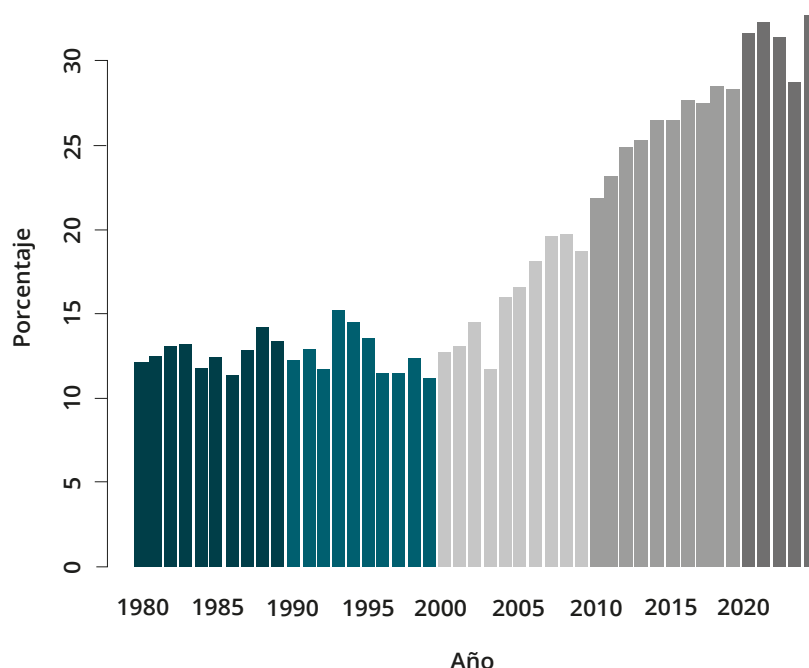
Naciones del Sudeste Asiático), a pesar de constar de 10 Estados, tampoco se configura como un destino importante para nuestras exportaciones. En promedio, Colombia ha destinado solo el 10 por ciento de sus exportaciones a los miembros de esta organización regional. En conclusión, el motor de la economía regional ha sido el principal mercado al que ha llegado Colombia. Durante el siglo XX el líder económico regional fue Japón, y en lo corrido del XXI, China.



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (15 de octubre de 2025).

La historia es un poco diferente al abordar las importaciones que ha hecho Colombia del este de Asia. En primer lugar, la línea de partida es mucho más alta. Como lo muestra la figura 3, en las décadas de los ochenta y noventa, las importaciones provenientes de esta región correspondieron, en promedio, al 12,7 por ciento de todas las que hizo el país del mundo. El flujo de productos asiáticos empezó a crecer de manera sostenida a partir del nuevo milenio y la pandemia no afectó esta tendencia creciente, la cual hizo que 2024 fuera el año, de los registrados hasta el momento, en que Colombia importara la mayor proporción de productos asiáticos, pues representaron el 32,8 por ciento de las compras, por un valor de 21.031 millones de dólares CIF.

Figura 3. Proporción de las importaciones Colombia que provienen del este de Asia frente a las mundiales, 1980-2024



Los diferentes tonos representan cada década considerada (1980-1989, 1990-1999, 2000-2009, 2010-2019, 2020-2024).

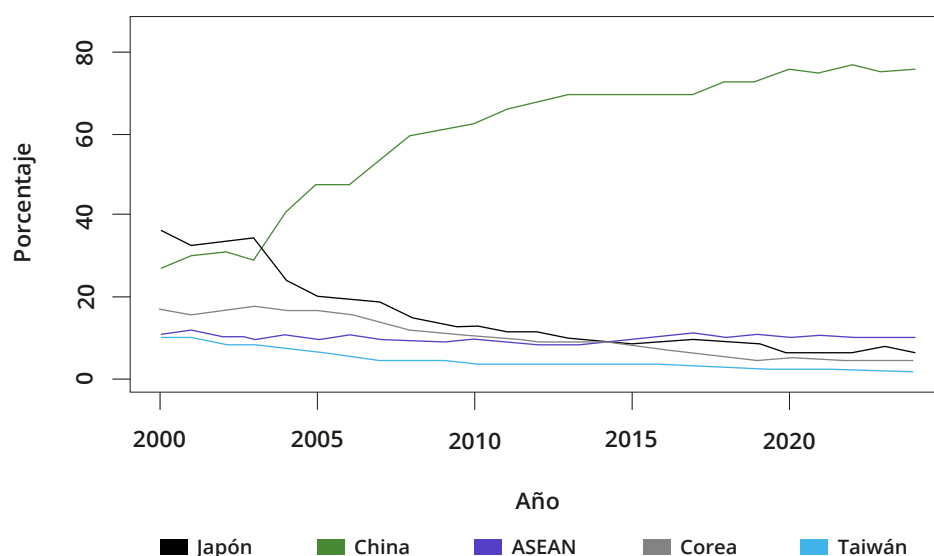
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (15 de octubre de 2025).

En cuanto al origen de las importaciones que provinieron del este de Asia, las dinámicas son también un poco diferentes a las de las exportaciones, como se puede ver en la figura 4. En primer lugar, para el cambio de siglo teníamos dos grandes vendedores: Japón y China, orígenes que representaron, en 2000, el 36,4 por ciento y el 26,6 por ciento de las importaciones, respectivamente. En segundo lugar, si bien existía alguna diferencia entre estos productores y los demás, la brecha entre ellos no era insalvable, toda vez que Taiwán y ASEAN estaban cerca del 10 por ciento, mientras que Corea tenía el 16,7 por ciento.

Ahora bien, a partir de la segunda mitad de la década de los dos mil, las tendencias empezaron a cambiar de manera sustancial. Japón tuvo una caída importante en sus ventas a Colombia, pues pasó de ser el líder a ocupar el tercer

lugar con apenas el 6,9 por ciento en 2024. De otro lado, la RPC se convirtió en el proveedor dominante, al concentrar el 76 por ciento de estas compras para el último año de referencia. Corea, por su parte, no ha logrado obtener mayores ganancias a partir del TLC firmado con nuestro país, como arriba se mencionó. De hecho, bajó su participación en las importaciones de Colombia desde la región, pues pasó de tener 16,7 por ciento a solo el 4,7 por ciento.

Figura 4. Origen de las importaciones de Colombia provenientes del este de Asia, 2000-2024



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (15 de octubre de 2025).

Como se puede desprender de esta discusión, Colombia ha tenido una estrategia comercial limitada para poder aprovechar los mercados desarrollados y emergentes del este de Asia. Este condicionamiento está dado por factores estructurales, internos y externos, y por la propia incorporación de las lógicas y dinámicas de esa región en nuestro proceso de toma de decisiones.

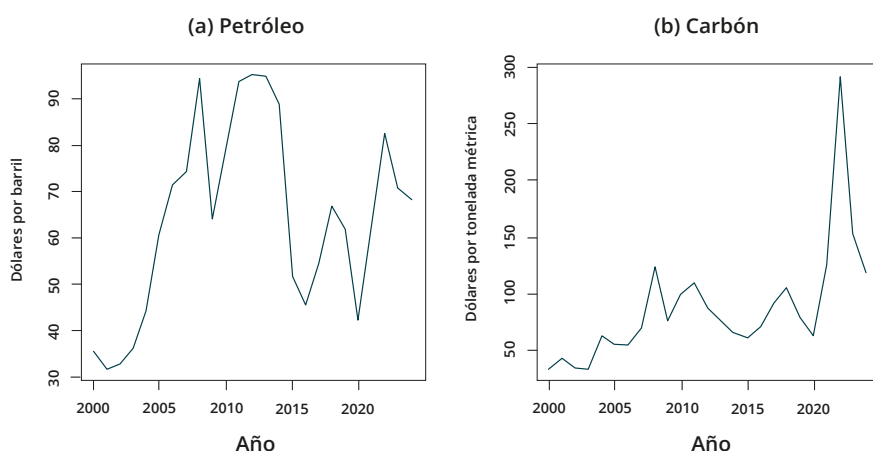
En relación con las condiciones estructurales, al hacer un repaso por las exportaciones principales a todo el mundo, se ve la debilidad que tiene Colombia. De acuerdo con The Observatory of Economic Complexity (s. f.a), en el año 2000, el 43,5 por ciento de nuestra canasta exportadora estaba compuesto de combustibles y

aceites minerales y sus productos derivados. Para 2023, esta proporción había subido hasta el 51,5 por ciento, lo cual muestra que la economía colombiana participa de manera importante en el comercio global principalmente a través de la industria minero-energética. El valor de estas exportaciones ha sido, por momentos, muy importante, pues el precio de estos bienes ha tenido, en los últimos 25 años, unas fluctuaciones positivas, como lo muestra la figura 5.

De acuerdo con la *Hoja rosada* (Banco Mundial, s. f.a), el precio del petróleo estaba alrededor de los 35 dólares en 2000 y para 2006 había aumentado en un 100 por ciento, al ubicarse en los 71 dólares por barril. Su precio más alto lo alcanzó en 2012, cuando el barril se negoció, en promedio, alrededor de los 95 dólares. A pesar de las fluctuaciones que se han dado a partir del fin del *boom* del precio de los *commodities*, en estos 25 años el petróleo ha tenido un precio promedio de 64 dólares por barril, casi el doble del inicio del periodo, y para 2024 se negoció en promedio a 78 dólares por barril.

El caso del carbón es muy similar, aunque el aumento de su precio después de la pandemia fue mucho más pronunciado. En los mercados internacionales, la tonelada métrica se negociaba en 2000 en casi 33 dólares; en 2008, su precio alcanzó los 123 dólares, cuatro veces más. Su precio más alto fue el de 2022, cuando llegó a los 294 dólares, y su promedio de este cuarto de siglo ha sido de 87 dólares, lo que representa una valoración de casi tres veces. En 2024, se negoció a 136 dólares la tonelada métrica en promedio.

Figura 5. Precio del petróleo y el carbón, 2000-2024



Los valores están en dólares de 2010.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (s. f.a).

En concomitancia con estas dinámicas internacionales, como se muestra en la tabla 1, el comercio colombiano no tiene altos niveles de complejidad. Esto es, los productos que exportamos no involucran una gran complejidad en las interacciones entre los diferentes actores que participan, así como en el conocimiento productivo que se moviliza al interior de la sociedad (Hausmann *et al.*, 2014). Si bien se ha mejorado en los puntajes, la posición que ocupa el país no avanza sustancialmente. De hecho, ha bajado con respecto al inicio del periodo analizado². Esta baja complejidad explica la relación tan fuerte que la economía colombiana tiene con las dinámicas de los precios internacionales. Cuando estos precios suben, la economía colombiana recibe ingresos importantes, mientras que cuando se desploman, nuestra economía se ve afectada.

Tabla 1. Índice de complejidad económica (comercio)

	2000	2019	2023
Puntaje	-0,02	0,22	0,23
Puesto global	47	52	51

Fuente: elaboración propia con datos de The Observatory of Economic Complexity (s. f.b).

Estos factores y la estructura de nuestro comercio se magnifican cuando se abordan las relaciones con nuestros principales socios de la región, ubicados en el noreste de Asia. A manera de ejemplo, en la evaluación que hizo la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex), se argumenta que en la relación con Corea, “las exportaciones minero-energéticas han mantenido su papel dominante en la estructura exportadora del país” (s. f., párr. 6). Además, con base en los datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tanto en 2023 como en 2024, esta categoría representó el 82,2 por ciento y el 80,5 por ciento de las compras que le hizo China al país, respectivamente (1.º de octubre de 2025a). No obstante, la tendencia regresa a las inmediaciones de los valores globales en el caso de la relación con Japón, pues sus porcentajes para los últimos años son 58 por ciento y 42 por ciento, respectivamente (1.º de octubre de 2025b).

² Como referencia, para 2000, el primer puesto lo ocupó Alemania con un puntaje de 1,78. En 2019, este puesto lo ocupó Japón con 2,19 y repitió en 2023 con 2,07.

En el caso de los países miembros de ASEAN, la composición del comercio ha sido un poco distinta. Como se muestra en la tabla 2, para el año 2000 las exportaciones colombianas hacia esta región fueron, principalmente, de carácter industrial. Esta categoría incluye productos agroindustriales, aquellos provenientes de industria liviana, de industria básica, y maquinaria y equipo. De hecho, para ese año, el promedio general fue del 96,2 por ciento para este tipo de bienes, mientras que los productos primarios, que incluyen los minero-energéticos, el café y las flores representaron tan solo un 3,8 por ciento. Para 2024, la relación cambió, aunque no se invirtió. Los bienes industriales bajaron al 56,6 por ciento, mientras que los primarios se comportaron en la dirección contraria, al llegar a 32,9 por ciento. Los países que más aportaron a este cambio fueron, en orden de magnitud, Vietnam, Singapur, Malasia, Indonesia y Filipinas. Como resultado, la oferta colombiana se ‘descomplejizó’ y se acercó a la tendencia central del comercio internacional, como se resaltó arriba.

Tabla 2. Composición de las exportaciones colombianas hacia los miembros de ASEAN, 2000 y 2024

	Primarios		Industriales	
	2000	2024	2000	2024
Brunéi	0	0	100	100
Camboya*	0	19	100	76
Filipinas	1	32	99	68
Indonesia	5	38	95	62
Laos*	0	0	100	100
Malasia	2	47	98	53
Myanmar*	0	0	100	0
Singapur	8	76	92	24
Tailandia	19	26	81	74
Vietnam	3	91	97	9

Los datos son porcentajes y están aproximados. * Los datos base de Camboya corresponden a 2001 y la suma de 2024 no es igual a 100 porque tiene casi un 5 por ciento destinado a “demás productos” que no entran en primarios o industriales; los datos iniciales de Laos corresponden a 2002; y los datos finales de Myanmar son de 2022, cuando todas las exportaciones fueron clasificadas como “demás productos”.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (s. f.).

► La infraestructura organizacional y las diferentes dimensiones de la política exterior

Más allá de las dinámicas propias de las empresas exportadoras, la política exterior de un país, a través de sus políticas comerciales, tiene la posibilidad de ayudar a encontrar mercados internacionales que pueden ser rentables. Parte de esta política comercial se ejecuta a través de la infraestructura organizacional del Estado. En el caso colombiano, dos organizaciones son fundamentales: la oficina de promoción de las exportaciones, ProColombia, y la representación diplomática. De acuerdo con la información publicada en la página de ProColombia (s. f.), en Asia del Este se encuentran cinco oficinas: tres en el noreste de Asia, que se ocupan de los tres socios principales (China, Corea del Sur y Japón) y dos en el sudeste asiático, ubicadas en Indonesia y Singapur.

Yakarta ha recibido, en promedio durante el periodo analizado, el 6,9 por ciento de las exportaciones colombianas a esta subregión, mientras que la Ciudad de Singapur ha sido su socio principal, pues le hemos vendido, en promedio, el 46,8 por ciento. Es decir que un poco más de la mitad de las exportaciones al sudeste asiático (el 53,7 por ciento) ha contado con el respaldo de las oficinas de promoción. Sin embargo, se han descuidado las posibilidades que ofrecen Malasia, a la cual ha llegado en este cuarto de siglo el 17,3 por ciento de nuestras exportaciones, y Tailandia, que ha comprado el 15,3 por ciento en promedio. Desde el punto de vista organizacional, con estas dos oficinas adicionales en estos dos países, se cubriría el 86,3 de las exportaciones a la región.

En 2011, cuando apenas transcurrían los primeros ocho meses del gobierno de Juan Manuel Santos, se actualizó la agenda de negociaciones comerciales que Colombia debía seguir. En esa actualización, se incluyeron cuatro nuevos países y se sacaron de la muestra tres, para un total de veinte Estados, y se añadieron cinco variables más que en la agenda de 2009. Estas variables se agruparon en cinco categorías específicas (Consejo Superior de Comercio Exterior, 4 de abril de 2011, pp. 2-3):

- "1. Consolidar y proteger mercados.
- "2. Mercados con mayor potencial para las exportaciones colombianas.
- "3. Atraer inversión a Colombia y proteger la inversión de Colombia en el exterior.
- "4. Factibilidad política.
- "5. Disposición al libre comercio."

Con base en el análisis de la segunda categoría, la potencialidad del mercado para los productos colombianos, se determinó un ordenamiento en el que Malasia ocupó la quinta plaza, Indonesia, la décima, Tailandia, la décimo primera y Singapur, la décimo sexta. Estos resultados señalan, precisamente, la factibilidad de abrir mercados en estos países con el respaldo institucional de la oficina de promoción de las exportaciones.

El segundo punto de apoyo organizacional, como se mencionó arriba, es la representación diplomática. De un lado, el servicio exterior tiene como una de sus funciones la recolección de información (Hill, 2003), lo que en esta lógica implica reportar al país los movimientos y las oportunidades que la economía local le puede representar. Sin embargo, en la era de la información, su obtención no está condicionada por la existencia de una presencia física. Por ello, las embajadas pueden asumir otras funciones y generar otro tipo de resultados desde esta óptica económica. Las embajadas pueden ir más allá de la recolección y transmisión de la información económica del Estado huésped. De hecho, en la medida en que se abre una embajada residente, las exportaciones tienden a incrementarse, como lo muestran los estudios de Rose (2007), Rana y Chatterjee (2011) y Ferguson y Forslid (2019). Si se siguen estas conclusiones económicas, a pesar de lo costoso que puede llegar a ser abrir y mantener una embajada, lo más conveniente es hacerlo en aquellos países que se consideran como mercados potenciales, pues los retornos para el Estado serán mayores.

De hecho, en los distintos decretos que se han expedido para organizar nuestro servicio exterior, se les endilga a las embajadas esta función. Por ejemplo, en el Decreto 3355 de 2009, se explicitó en su artículo 22, numeral 5, que las misiones diplomáticas tienen como una de sus funciones “identificar los espacios políticos, económicos, culturales, de los países y organismos internacionales correspondientes, que pueden ser aprovechados para la ejecución de la política exterior y para la promoción de los intereses de Colombia”. El Decreto 869 de 2016, vigente aún, retoma las mismas palabras en su artículo 24, numeral 5, con lo que se le da continuidad a esta función.

De otro lado, “las estructuras internas de las burocracias [del servicio exterior] son pistas importantes sobre las prioridades de la política exterior de un Estado, tanto geográficamente como de acuerdo con los temas políticos prominentes” (Gyngell y Wesley, 2003, p. 31, traducción propia). Es decir que a través de la presencia internacional residente del servicio exterior y de la división geográfica o temática del Ministerio de Relaciones Exteriores, se puede determinar qué países o regiones figuran como los más importantes,

así como los temas que para cada Estado deben ser atendidos de manera prioritaria.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (s. f.), a través de su Viceministerio de Relaciones Exteriores, cuenta con cuatro direcciones: 1. América; 2. Europa; 3. Asia, África y Oceanía; y 4. Soberanía Territorial. Esta última tiene que ver con nuestra propia delimitación, así que Colombia ha dividido el mundo en tres grandes regiones. La Dirección de América cuenta con seis grupos internos de trabajo divididos, principalmente, en las distintas subregiones con las que cuenta el continente. Europa tiene dos grupos, que atienden a la Unión Europea y a Europa Occidental, de un lado, y Europa Central, Oriental y Eurasia, de otro. Por último, la Dirección de Asia, África y Oceanía también cuenta con solo dos grupos internos: Asia Pacífico, el primero, y África, Medio Oriente y Asia Central, el segundo. Esta organización muestra cómo las prioridades actuales del país en materia de política exterior se encuentran atadas al legado histórico del proceso de construcción estatal.

A pesar de lo anterior, sí es importante señalar que en el transcurso del nuevo siglo la presencia colombiana en el este de Asia se ha incrementado, dado el reconocimiento de la importancia del sudeste asiático. A manera de contexto, el país mantiene relaciones diplomáticas con todos los Estados de esta subregión. El primero fue Filipinas que, al obtener su independencia de Estados Unidos, fue reconocido por Colombia en 1946. Luego, entre los años setenta y ochenta del siglo pasado, fuimos estableciendo relaciones con los demás Estados y cerramos este proceso con Brunéi Darussalam en 1992.

En el marco de esta apertura, para 1991 tuvimos solo dos representaciones diplomáticas: Indonesia y Tailandia (Velosa, 2007). Sin embargo, en 1992 se cerró la de Tailandia y en 1995 se abrió la de Malasia, en su remplazo. Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia en 2002, hubo una reestructuración de todo el servicio exterior. De acuerdo con el informe presentado al Congreso de la República,

En desarrollo de la política de racionalización del gasto, debe anotarse que el cierre de 15 embajadas y 12 consulados generó un ahorro de \$20.450.000.000, monto al que debe adicionarse la disminución registrada en rubros de viáticos, consumo de teléfonos celulares y fijos, y valijas diplomáticas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003, p. 44).

Bajo el criterio exclusivo de la política de austeridad del entonces presidente Uribe, y su énfasis en fortalecer su política de seguridad democrática,

se cerró la embajada de Indonesia en 2003, en detrimento de las funciones del servicio exterior señaladas arriba. Aún más, para ese momento, Indonesia sí tenía una embajada en Colombia y, de hecho, era la única representación residente de todo el sudeste asiático en el país. La lógica que guio su gobierno fue el acercamiento con Estados Unidos “así fuera necesario sacrificar las relaciones con la región [Asia] y el resto del mundo” (Galeano *et al.*, 2019, p. 66).

Con Juan Manuel Santos Calderón, esta situación se revirtió. En 2011 se reabrió la embajada en Indonesia, y dos años más tarde, en 2013, se reabrió también la de Tailandia. Singapur se abrió en 2014 y Filipinas en 2017. Por último, durante la administración de Iván Duque, se abrió la de Vietnam en 2019. Con estos movimientos diplomáticos, el país cuenta hoy con seis embajadas en el sudeste asiático, más las tres embajadas tradicionales en China, Corea y Japón, en el noreste de este continente. En total, nueve misiones diplomáticas ante Estados, de las 63 con las que contaba en marzo de 2025, se encargan de atender las necesidades del país en esta región.

En la dirección contraria, el país no es tan atractivo. Cuenta con las embajadas residentes de China, Corea y Japón, lo que muestra la reciprocidad en las relaciones. Sin embargo, del sudeste asiático solo se cuenta con la presencia de Filipinas e Indonesia con embajadas residentes. Malasia y Tailandia tienen sus respectivas embajadas en Perú, concurrentes para Colombia, mientras que Vietnam atiende sus intereses en Colombia a través de su embajada en Venezuela. Por último, Singapur tiene embajada no residente.

En las relaciones entre los Estados, además de contar con una presencia diplomática permanente, los encuentros entre líderes pueden señalar la importancia de la relación y profundizarla. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, a través de estos encuentros, “los líderes pueden enviar señales, compartir información, y coordinar posturas y posiciones. No menos importante, como un recurso escaso, el hecho de una visita bilateral es en sí misma el mensaje” (Lebovic y Saunders, 2016, p. 108, traducción propia). Además, estos encuentros pueden aumentar las exportaciones, servir como instrumentos de diplomacia pública, legitimar o no al gobierno receptor, o señalar intereses estratégicos (Wang y Stone, 2023).

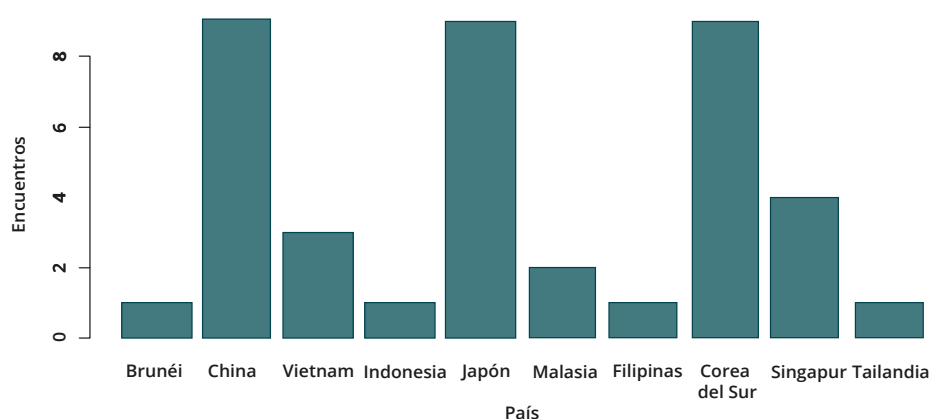
Con base en estas ideas, presento un primer análisis de visitas o encuentros de los cuatro presidentes colombianos con sus homólogos en Asia del Este. Para la elaboración de la base de datos³, se usaron como fuentes las

³ En esta labor conté con la asistencia de Diego Alejandro Albornoz Chaparro, estudiante de la Maestría en Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Memorias al Congreso que presenta el Ministerio de Relaciones Exteriores al poder Legislativo cada año. En esos documentos se relacionan todas las actividades de política exterior que son relevantes para el Ministerio, como los encuentros o las visitas presidenciales. Con esta información, se codificó cada visita o encuentro de acuerdo con su orientación: si se realizó en Colombia, en el país de origen de la contraparte o en terceros países. Además, debido a la pandemia, también se tuvieron en cuenta las llamadas telefónicas o las reuniones por internet. Se codificó también el rol de las personas que sostuvieron el encuentro.

En este primer acercamiento, se hizo un énfasis especial en aquellas interacciones en las que participó el presidente colombiano, dado el carácter presidencialista de la política exterior colombiana. Por ello, la figura 6 muestra las salidas que los diferentes gobernantes han hecho para encontrarse con sus pares asiáticos. Como se puede observar, los países del noreste de Asia, China, Japón y Corea, son los privilegiados, pues en el periodo se han desarrollado nueve encuentros por fuera de Colombia en los que ha estado presente el presidente colombiano. A ellos les siguen Singapur, con cuatro, y Vietnam, con tres. Esta distribución sigue de manera cercana la estructura comercial enunciada arriba, lo que señala la correspondencia entre las relaciones económicas y comerciales con las políticas, como se enuncia en la literatura descrita arriba.

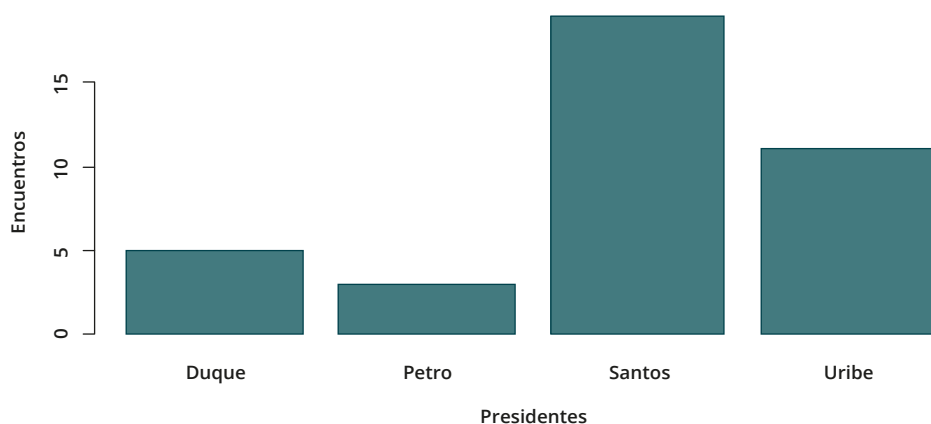
Figura 6. Encuentros de presidentes colombianos con sus homólogos de Asia del este, 2002-2023



Fuente: elaboración propia.

La figura 7 muestra el comportamiento internacional de cada una de las personas que han ocupado el solio de Bolívar. Como se puede observar, el presidente Santos ha sido el que más encuentros ha sostenido, seguido por Uribe, Duque y Petro. Precisamente, la orientación geográfica de Santos fue mucho más amplia que la de su antecesor y su sucesor. No obstante, es importante tener en cuenta que los dos primeros estuvieron ocho años en el Palacio de Nariño, que Duque tuvo que lidiar con las restricciones de movilidad derivadas de la pandemia del COVID-19 y que el presidente Petro aún no termina su mandato⁴.

Figura 7. Visitas o encuentros de cada presidente colombiano con sus homólogos de Asia del este en territorio extranjero, 2002-2023



Fuente: elaboración propia.

Uno de los elementos que vale la pena destacar de estos datos es que la mayoría de encuentros que ha sostenido el país con los miembros de ASEAN se han dado en el marco de las cumbres de líderes de las economías del foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC). En el marco de la invitación que le hizo el expresidente Alan García a la cumbre de 2008 de APEC, el entonces presidente Uribe pudo reunirse con los dirigentes de Brunei, Malasia, Singapur y Vietnam. En 2015, el que aprovechó la oportunidad fue el presidente Santos, quien acudió como invitado especial a la Cumbre Empresarial de APEC (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016) y como ob-

⁴ De hecho, en estos datos sistematizados no se incluye la visita que hizo Petro a China como presidente de la CELAC en 2025. Con ello, sería el primer presidente colombiano en hacer dos visitas a Pekín durante su mandato.

servador a la Cumbre de Líderes realizadas en las Filipinas (*Manila Bulletin*, 18 de noviembre de 2015). Allí pudo entrevistarse con los mandatarios de Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Precisamente uno de los atractivos principales, más allá de los grupos de trabajo que tiene APEC y en los que participa Colombia como invitado, son precisamente las cumbres de los líderes que se realizan cada año. Esto quiere decir que sus miembros pueden interactuar en espacios bilaterales dentro de este foro para intercambiar posiciones y concretar acuerdos y, en el marco multilateral, la informalidad que predomina permite que aborden diferentes temas de su interés (Ravenhill, 2007), además del propio funcionamiento del foro.

Este es un foro que aparece de manera recurrente en los informes al Congreso presentados por la Cancillería. De hecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores argumentó, durante la primera administración de Uribe, que “el interés nacional por ingresar al foro regional del Asia Pacífico (APEC) como herramienta para la inserción efectiva de Colombia en dicha cuenca, continúa siendo un propósito estratégico frente al actual reordenamiento internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, p. 35). Por este motivo, en las interacciones que se sostenían con diferentes miembros del foro, se buscaba el apoyo para el ingreso del país, una vez se levantara la moratoria. Desde el informe de 2002-2003 hasta el de 2012-2013, se explicitaba el interés del país por ingresar.

Sin embargo, en el informe de 2013-2014, solo se nombra en algunos pasajes al APEC, pero no se menciona el interés de Colombia por ingresar. A partir de este momento, salvo en el informe de 2018-2019 –el primero de la administración Duque–, en el que se habla del ingreso, no vuelve a mencionarse este interés. Incluso en dos periodos (2014-2015 y 2019-2020) no aparece ninguna información sobre actividades diplomáticas relacionadas con APEC.

Ahora bien, este cambio en las aproximaciones del país al foro, al menos desde el punto de vista discursivo, está en sintonía con su creciente irrelevancia. De un lado, los efectos a corto y mediano plazo de la crisis financiera de 1997 hicieron que se perdiera el impulso en la liberalización del comercio que se proponía al crearse el foro (Pomfret, 2021). De otro lado, la creación de organismos paralelos o alternativos, como el *Trans Pacific Partnership* (TPP, remplazado por el Acuerdo Comprehensivo y Progresivo para la Asociación Transpacífica, CPTPP, una vez Estados Unidos se retiró del TPP), la Asociación

Económica Integral Regional (RCEP) o los acuerdos ASEAN Plus, han mermado las capacidades del APEC, pues cada uno de ellos se solapa con los objetivos más generales y menos vinculantes que se plantearon en ese foro. En este mismo sentido, la aparición de regionalismos competitivos, especialmente con la idea del *Indo-Pacífico* (Santa-Cruz, 2022) como una nueva fuente de ordenamiento regional, ha afectado el compromiso que pueden tener los miembros de APEC en su profundización.

Retomando las interacciones presidenciales, como anfitrión, las visitas que han recibido los gobernantes colombianos han sido escasas. China lidera esta faceta al contar con 13 encuentros, seguida por Japón y Corea con seis. Filipinas, Singapur y Vietnam cierran el listado con una visita cada uno en la que se entrevistaron con el presidente de turno. A estos encuentros no necesariamente han asistido los jefes de gobierno y de Estado de los países asiáticos, pero sí lo han hecho los dirigentes colombianos, tal como se reporta en los documentos de la Cancillería.

Las interacciones presidenciales muestran que la agencia de Colombia para “salir” es mucho más dinámica que el recibimiento en el Palacio de Nariño de las contrapartes asiáticas. Dado el carácter presidencialista de la política exterior colombiana y la importancia, como se señaló, de los encuentros entre los líderes, los viajes oficiales pueden contribuir a mejorar el posicionamiento internacional del país, siempre y cuando se trace y se publicite un plan estratégico del cual la visita sea un peldaño más. De esta manera, se pueden acallar las críticas a los viajes, que suelen estar centradas en sus costos o en los eventos domésticos que deben ser atendidos por el respectivo mandatario, como las que han recibido Petro y Duque (*Blu Radio*, 22 de junio de 2019; *Semana*, 26 de mayo de 2023; Umaña Mejía, 11 de febrero de 2025).

► China y la Iniciativa de la Franja y la Ruta

Como se mostró en la dimensión económica y en la política, China ha incrementado su rol dentro de las interacciones que Colombia tiene con toda la región. Esto se debe a que, de un lado y como se planteó en la introducción, la RPC ha desarrollado una política exterior que la ha convertido en un jugador global. Dentro de esta mirada, América Latina juega un rol importante, pues conecta los intereses que ha desvelado el Partido Comunista Chino con los de un Sur global que busca su desarrollo económico y

su propio espacio político en las dinámicas del sistema internacional. Así lo ha manifestado a través de los documentos que enmarcan su relación con América Latina (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2008 y 2016).

De otro lado, los mismos movimientos en la estructura global, generados en parte por las decisiones de los Estados más poderosos, han abierto espacios alternativos de encuentro entre China y sus contrapartes. En esta travesía, la RPC ha logrado irrumpir en una región y en un país que tradicionalmente han estado bajo la égida de Estados Unidos, influenciando “el propósito del gobierno [de Colombia] de diversificar sus relaciones para que mejor reflejen la distribución internacional de poder” (Castrillón-Kerrigan, 2023, p. 142, traducción propia).

El pilar de la estrategia china, desde la llegada de Xi Jinping al poder, es la Iniciativa de la Franja y la Ruta. En 2013, el presidente Xi pronuncia dos discursos, uno en Kazajistán, en septiembre, en el que plantea la (re)construcción de la Ruta de la Seda, y otro en Indonesia, en octubre, cuando propone la conexión marítima con ASEAN (Sheng, 2023). Un mes después, se establecía que el objetivo de estas dos propuestas era la conexión con los vecinos a través de infraestructura y que ambas se apalancarían con la creación de instituciones financieras correspondientes (Rogelja y Tsimonis, 2023). De esta manera, la conexión financiera permitirá determinar quién invierte, qué se invierte y cómo se invierte (Petry, 2023), lo que añade una capa de poder a la política exterior china. La amalgama de estos proyectos se convertiría en la BRI (sigla de *Belt and Road Initiative*).

Con el paso de los años, el espacio geográfico de la Iniciativa se fue ampliando, hasta llegar a América Latina. Desde 2015, algunos países se empezaron a identificar con la BRI y manifestaron su intención de hacer parte de esta estrategia, como Bolivia, Ecuador y Perú (Myers, 2018). Ante estos movimientos, en 2018, en el Foro Ministerial China-CELAC realizado en Santiago de Chile, Pekín invitó oficialmente a la región a unirse (Jenkins, 2022). Con dicha inclusión, los proyectos de inversión y de cooperación económica de la RPC en la región estarían justificados discursivamente bajo el plan global de la BRI, aunque no necesariamente hubo cambios significativos en el relacionamiento a través del Pacífico (Jenkins, 2022; Serrano Moreno *et al.*, 2021).

En este contexto se enmarca la relación entre Colombia y China, que ha venido cambiando a lo largo de las dos décadas y media del nuevo siglo. Durante el gobierno Uribe, las relaciones se empezaron a intensificar, pero en

general fueron unidimensionales. Como la propia Cancillería lo anotaba después de la visita oficial del expresidente a la RPC, “las relaciones con China se han concentrado en resolver, con misiones técnicas, asuntos de carácter comercial que afectan algunos sectores productivos del país” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, p. 35).

En el gobierno Santos se continuó avanzando en estrechar la relación comercial y, durante la visita que realizó en 2012 a ese país, se suscribió un memorando de entendimiento “que establece un grupo de estudio para analizar la viabilidad de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y China” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, p. 119). Esta propuesta se compaginaba con la agenda de negociaciones establecida por el Consejo Superior de Comercio Exterior, pues en el ordenamiento general, China aparecía en el quinto lugar (Velosa, 2019). A pesar de este interés inicial por establecer el tratado de libre comercio, la propuesta dejó de tener el interés del gobierno Santos, en parte por su agenda doméstica de la negociación de paz con las FARC y en parte por la dificultad que tuvo para ratificar el tratado con Corea (Velosa, 2020).

Sin embargo, Santos decidió incluir en la relación una variable política importante. Con su visita, se empezó a anunciar el interés del gobierno para que Colombia fuese incluido en la lista de socios estratégicos de China (Bermúdez, 29 de febrero de 2012). El propósito de esta idea era acercarse aún más a ese país y así poder acceder a recursos financieros y de inversión. Dado que en la sociedad estratégica la RPC considera la relación como de “amigos cercanos” (Feng y Huang, 2014, p. 15), se podía abrir la agenda para satisfacer las necesidades de las dos partes. En el caso de China, la necesidad tiene que ver con su estatus como potencia, para Colombia el interés es puramente material. Es decir, lo político se siguió subordinando a lo económico y comercial.

Al inicio del gobierno Duque, la relación siguió su curso normal, basada principalmente en la obtención de recursos provenientes de la otra orilla del Pacífico. En materia comercial, Duque manifestó que no entraría a negociar nuevos tratados de libre comercio (Hernández, 25 de julio de 2018), con lo que la decisión de Santos de no avanzar en esta materia se mantuvo.

Desde el ámbito de la política regional, con base en su férrea oposición al gobierno de Nicolás Maduro y al reconocimiento, en ese momento, de Juan Guaidó como el presidente legítimo de Venezuela, el gobierno Duque explicó las acciones colombianas en el marco del Grupo de Lima (Ministerio de

Relaciones Exteriores, 2 de agosto de 2019), con lo que se pretendía que el presidente Xi adoptara medidas frente al régimen venezolano. Esta postura colombiana ejemplificó el desconocimiento, que aún hoy se mantiene, sobre los intereses chinos y la construcción de su política exterior y sus posiciones internacionales. Un principio fundamental que guía su conducta internacional es la no injerencia en los asuntos domésticos de los otros países y este fue el que primó en esa interacción (Arguedas Morales, 31 de julio de 2019).

Dos conjuntos de eventos complejizaron la relación durante el gobierno de Iván Duque. El primero tiene que ver con la inversión china. Entre mediados de la década de los noventa hasta la primera década de los dos mil, la inversión del país asiático en Colombia ha sido “casi nula” (Torres *et al.*, 2025). De hecho, según datos oficiales, la participación promedio de China en todo el flujo de inversión extranjera directa que entró al país entre 2000 y 2024 fue de tan solo 0,3 por ciento, con un promedio anual de 38 millones de dólares y un total de USD 960 millones (Banco de la República, 2025). Sin embargo, en estos datos no se ve reflejada aún la inversión en proyectos claves de infraestructura, como lo son el metro de Bogotá y el Regiotram de Occidente. Los proyectos tienen un costo estimado de 13 billones de pesos y \$3,4 billones, respectivamente.

El segundo evento fue la pandemia del COVID-19. Buscando atender las necesidades de salud pública en conjunto con las necesidades económicas, inicialmente “China sobrepasó a los Estados Unidos y a Europa en la provisión de vacunas a los países de América Latina” (Johnston, 2025, p. 13, traducción propia). Esto cobijó a Colombia, pues la llegada de las vacunas de Sinovac permitió empezar a abrir la economía. Es más, con base en esta experiencia, el gobierno Duque empezó a negociar la apertura de una planta de producción de Sinovac en Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022).

Con la llegada al gobierno de Petro, la inercia de las relaciones con la RPC se empezó a alterar. En primera instancia, con la primera visita que el mandatario colombiano realizó en octubre de 2023 a China, el gobierno de Xi Jinping decidió elevar el estado de las relaciones bilaterales al nivel de asociación estratégica. Como lo plantea el informe al Congreso, este tipo de relación “proporciona un abanico de puntos de contacto en lo político, económico y cultural, que por su carácter flexible puede modificarse en cualquier momento, de acuerdo con las necesidades” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024, p. 81). De manera paralela, empezó la discusión sobre la conveniencia de ingresar oficialmente a la BRI, en la que participaron 18 entidades del Estado colombiano (Murcia Solano, 10 de octubre de 2024). Finalmente,

en el marco de la Cumbre China-CELAC realizada en Pekín en mayo de 2025, se firmó el acuerdo de cooperación para la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Dentro de este acuerdo, se resaltan temas que no han ocupado lugares altos en la agenda de la política exterior colombiana: transición energética justa, agroindustria y seguridad alimentaria, industrialización del sector salud, inteligencia artificial y movilidad (Embajada de Colombia en China, 16 de mayo de 2025). En adición, durante esta misma visita, el Presidente anunció la solicitud de Colombia para ingresar al Nuevo Banco de Desarrollo (Presidencia de la República, 16 de mayo de 2025).

Estas decisiones, sin duda, representan un viraje en la política exterior colombiana. Las razones para que el presidente Petro haya tomado esas decisiones son múltiples. En primer lugar, la balanza comercial con China es altamente deficitaria para Colombia. De acuerdo con el Presidente, este desbalance “representa ‘prácticamente todo el déficit comercial de Colombia’” (Presidencia de la República, 14 de mayo de 2025, párr. 3) y se busca reducirlo a través de esta adhesión. Sin embargo, se confunde la Iniciativa con las relaciones comerciales que se pueden profundizar de otra manera. En primer lugar, como se explicó arriba, la BRI busca desarrollar infraestructura para acercar las economías e incentivar el comercio. En este sentido, los recursos chinos que podrían entrar (o que ya entran) deberán estar conectados con los planes a gran escala de China. En este condicionamiento caben proyectos relacionados con el transporte (puertos, aeropuertos, carreteras), energéticos (extracción de insumos para energías, limpias o tradicionales, y producción de energía misma) o, incluso, nuevas tecnologías bajo la idea de la Ruta de la Seda Digital. De hecho, los proyectos digitales (incluida la inteligencia artificial) construyen una red en el marco de la competencia global (Ellis, 2022), en la que se conectan las empresas tecnológicas chinas con sus contrapartes en el mundo (Council on Foreign Relations, s. f.). Por este motivo, los proyectos se asocian con la propia economía digital de China, que para 2020 ya representaba el 40 por ciento de su PIB (H. Yu, 2024). Dadas estas características, el flujo de recursos hacia Colombia en todos esos aspectos podría generar ingresos, pero no está asociado con la disminución del déficit comercial.

En segundo lugar, en el acercamiento a China prima un interés doméstico. Toda política exterior busca atender las necesidades de la sociedad que representa y este caso no es la excepción. A pesar de que los temas planteados en la cooperación en el marco de la BRI tienen causas y efectos globales, la orientación interna es más fuerte. Al no contar con las fuentes

tradicionales de cooperación internacionales, especialmente con los recursos provenientes de la Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID) por las decisiones del presidente Trump (Tanis y Fadel, 1.º de julio de 2025) y el recorte presupuestal que otros actores fundamentales de la cooperación internacional han hecho (Dufief, 17 de abril de 2025; Kent, 12 de junio de 2025), las posibilidades de financiar los distintos proyectos disminuyen. Adicionalmente, las tasas de interés de la deuda pública contratada han subido desde 2021 del 2,5 por ciento, aproximadamente, al 7,8 por ciento. Este incremento hace que sea mucho más caro conseguir recursos en los circuitos financieros internacionales. Por ello, tanto la BRI como el Nuevo Banco de Desarrollo le permiten al Gobierno acceder a recursos por fuera de estas fuentes tradicionales para seguir cumpliendo su plan.

En tercer lugar, las relaciones entre el gobierno Petro y los Estados Unidos se han deteriorado. Mientras Joe Biden estuvo al mando de la Oficina Oval, el nivel burocrático que sostiene las relaciones entre Bogotá y Washington funcionó bien, a pesar de las críticas de Petro a varios aspectos de la política exterior de ese país, especialmente relacionadas con la lucha antidrogas y el cambio climático. Esto lo dejó ver de manera clara al posesionar a su primer embajador en Estados Unidos, Luis Gilberto Murillo (Presidencia de la República, 7 de septiembre de 2022). Sin embargo, al aproximarse el cierre de la campaña presidencial en 2024 y con la victoria del republicano y expresidente Donald J. Trump, la situación cambió. Sus intervenciones a través de X y el enfrentamiento verbal constante empezaron a afectar ese nivel burocrático y entorpecieron muchos procesos, hasta el punto de que desde el primer trimestre se empezó a especular con una posible descertificación en la lucha contra las drogas por parte de Washington. Esto efectivamente ocurrió en septiembre de 2025. Al tensar esta relación, China logró atraer a Colombia y la firma del acuerdo de adhesión se aceleró. Este resultado confirma el poder de la diplomacia económica china en países en donde Estados Unidos retrocede (Urdinez *et al.*, 2016).

Conclusiones

A lo largo de estas páginas, se recorren, nuevamente, los caminos de las relaciones de Colombia con el este de Asia, región que no ha sido, tradicionalmente, una prioridad para la política exterior del país. Europa o Estados Unidos, incluso América Latina, consumen muchos más recursos y se llevan

gran parte de la atención de los gobernantes colombianos y de sus estructuras burocráticas.

Al no ser una prioridad, las dinámicas que se desarrollan en esta región se observan lejanas y no se anticipan sus efectos, lo que contraría una de las funciones fundamentales de la política exterior: “intentar anticipar perturbaciones de política en el futuro e intentar evitarlas o prevenirlas, o desarrollar mecanismos para hacerles frente para cuando puedan suceder” (Gyngell y Wesley, 2003, p. 23, traducción propia). Por eso, cuando se creó APEC y podíamos hacer parte del foro, hicimos la solicitud muy tarde. Luego, se insistió hasta 2013 sobre el ingreso, mucho después del fin oficial de la moratoria para el ingreso de nuevos miembros en 2006 y su posterior silencio.

De igual manera, el ascenso y la consolidación de China como actor preponderante en el sistema internacional se asumieron como dados. El incremento del comercio, de un lado, y la llegada de la inversión china, de otro, fueron resultados de la actividad de la RPC y no de una estrategia diseñada y ejecutada por la Cancillería colombiana. Es más, la profundización de las relaciones tuvo, precisamente, como ejes el comercio y la obtención de recursos chinos. Al revisar los resultados de las visitas de los presidentes Uribe, Santos y Duque, estos temas fueron los que sobresalieron.

Sin embargo, con el gobierno Petro este acercamiento cambia. Después de un trabajo de más de una década, se logró elevar las relaciones a las de socio estratégico (dentro de esta categoría hay jerarquías y Colombia apenas se encuentra en los primeros peldaños). En adición, el país se unió a la BRI justo cuando Panamá anunció su retiro en medio de la visita del secretario de Estado de Estados Unidos, Marco Rubio (Valle Guerrero, 1.º de abril de 2025). Ahora, este “club” de la BRI lo integran otros 145 Estados (casi todo el Sur global), lo que muestra su carácter no exclusivo. Sin embargo, sí constituye un gesto para China y para Estados Unidos.

No obstante este viraje, las razones que condujeron a él dejan un mensaje claro: el acercamiento con China que ha tenido Colombia en los últimos años bajo la administración Petro se debe a la necesidad de establecer nuevas sociedades para resolver los asuntos domésticos y no pasa por la reconfiguración del sistema internacional. Por supuesto, estos temas internos tienen desarrollos internacionales y son afectados por las dinámicas globales: la lógica con la que se manifiestan pasa por las montañas de Colombia y esto se muestra de manera clara cuando hemos intentado incluir en la relación temas internacionales concretos. Cuando el entonces presidente Duque

trató de tocar el tema venezolano, fue recibido por los valores westfalianos de soberanía que guían la conducta internacional de China. En el caso del gobierno Petro, parte de su agenda internacional pasa por el cambio en la lucha contra las drogas. Este enfoque es rechazado por el gobierno chino y no habrá, en un futuro cercano, convergencias importantes alrededor del mismo. Es de resaltar que ambas posiciones chinas están mediadas por su experiencia histórica, cuando una droga (el opio) dio inicio al “Siglo de la Vergüenza”, que implicó pérdida de soberanía sobre su propio territorio.

En este sentido, y como reflexión final, la política exterior de Colombia frente a Asia del Este en general, y hacia China en particular, no ha sido ágil y comprehensiva como para poder aprovechar los cambios profundos que viven la región y el mundo en general.

Referencias

Arguedas Morales, J. (31 de julio de 2019). China en América Latina: economía sí, política no. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/china-en-am%C3%A9rica-latina-econom%C3%ADa-s%C3%AD-pol%C3%ADtica-no/a-49833642>

Asociación Nacional de Comercio Exterior, Analdex (s. f.). *Nueve años del TLC entre Colombia y Corea del Sur: balance y retos*. <https://analdex.org/2025/07/16/tlc-colombia-corea-del-sur-9-anos/>

Banco de la República (2025). *Inversión extranjera directa en Colombia (IED) por país de origen*. [https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas-back/reporte-oac.html?path=%2Festadisticas_Banco_de_la_Republica%2F4_Sector_Externo_tasas_de_cambio_y_derivados%2F2_Sector_Externo%2F6_Inversion_directa%2FIED%2F3_Inversion_Extranjera_Directa_en_Colombia_\(IED\)_por_pais_origen&hasTabs=true&idCanva=0](https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas-back/reporte-oac.html?path=%2Festadisticas_Banco_de_la_Republica%2F4_Sector_Externo_tasas_de_cambio_y_derivados%2F2_Sector_Externo%2F6_Inversion_directa%2FIED%2F3_Inversion_Extranjera_Directa_en_Colombia_(IED)_por_pais_origen&hasTabs=true&idCanva=0)

Banco Mundial (s. f.a). *Commodity Markets*. <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>

Banco Mundial (s. f.b). *Data*. <https://data.worldbank.org/>

Bermúdez, A. (29 de febrero de 2012). Colombia busca entrar a exclusivo club de socios estratégicos de China. *China Files*. <http://www.china-files.com/es/link/15197/colombia-busca-entrar-a-exclusivo-club-de-socios-estrategicos-de-china>

- Blu Radio (22 de junio de 2019). *La respuesta de presidente Duque a críticas por 17 viajes en 10 meses de mandato*. <https://www.bluradio.com/nacion/la-respuesta-de-presidente-duque-a-criticas-por-17-viajes-en-10-meses-de-mandato>
- Castrillón-Kerrigan, D. C.-K. (2023). Foreign Policy Change by Inertia: Colombian Foreign Policy Toward the Asia-Pacific Region in the Period 2010-2021. *Cuadernos de Nuestra América*, 7, 123-147.
- Consejo Superior de Comercio Exterior (4 de abril de 2011). *Agenda de negociaciones comerciales de Colombia: actualización 2011*. http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=52&name=Agenda_negociaciones_2011.pdf&prefijo=file
- Council on Foreign Relations (s. f.). *Assesing China's Digital Silk Road Initiative. A transformative approach to technology financing or a danger to freedoms?* <https://www.cfr.org/china-digital-silk-road>
- Christensen, S. F. y Ramos Becard, D. S. (2016). China-Latin America Relations: Main themes, main problems. *Journal of China and International Relations, Special Issue*, i-ix.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (15 de octubre de 2025). *Comercio internacional*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>
- Dufief, É. (17 de abril de 2025). European official development assistance: Dismantling under the radar. *IDDRI*. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/european-official-development-assistance-dismantling-under-radar>
- Ellis, R. E. (2022). *China Engages Latin America. Distorting development and democracy?* Palgrave MacMillan.
- Embajada de Colombia en China (16 de mayo de 2025). *Abecé del Plan de Cooperación Colombia-China*. <https://china.embajada.gov.co/newsroom/news/abece-del-plan-de-cooperacion-colombia-china>
- Feng, Z. y Huang, J. (2014). *China's Strategic Partnership Diplomacy* (ESPO Working Paper # 8; The Global Partnerships Grid Series Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE). <http://ssrn.com/abstract=2459948>

- Ferguson, S. y Forslid, R. (2019). Sizing up the impact of embassies on exports. *The Scandinavian Journal of Economics*, 121(1), 278-297.
- Galeano, D. H.; Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el periodo 2002-2018. *Oasis*, 29, 57-79.
- Garlick, J. y Qin, F. (2024). China's "do-as-I-do" Paradigm: Practice-based Normative Diplomacy in the Global South. *The Pacific Review*, 37(5), 985-1015.
- Gavas, M. y Granito, L. (18 de diciembre de 2024). What the Global Gateway Flagship Projects Tell Us about the EU's Priorities. *Center For Global Development*. <https://www.cgdev.org/blog/what-global-gateway-flagship-projects-tell-us-about-eus-priorities>
- Guajardo, J.; Molano, M. y Sica, D. (2016). *Industrial Development in Latin America. What is China's Role?* Atlantic Council - Adrienne Arsht Latin American Center.
- Gyngell, A. y Wesley, M. (2003). *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Hausmann, R.; Hidalgo, C. A.; Bustos, S.; Coscia, M.; Simoes, A. y Yildirim, M. A. (2014). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. The MIT Press.
- Hernández, I. (25 de julio de 2018). Duque no firmará tratados de libre comercio en su gobierno. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/politica/duque-no-firmara-tratados-de-libre-comercio-en-su-gobierno>
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan.
- Jenkins, R. (2022). China's Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed? *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 13-39.
- Johnston, K. L. (2025). *China, Latin America, and the United States. Geopolitical Impacts and New Challenges*. Fundación Konrad Adenauer.
- Kent, L. (12 de junio de 2025). The UK, Germany and Canada have slashed foreign aid this year, deepening damage done by US cuts, analysis shows. *CNN*. <https://www.cnn.com/2025/06/12/europe/foreign-aid-cuts-uk-germany-canada-intl>
- Lebovic, J. H. y Saunders, E. N. (2016). The Diplomatic Core: The determinants of high-level US diplomatic visits, 1946-2010. *International Studies Quarterly*, 60(1), 107-123.

Manila Bulletin (18 de noviembre de 2015). *Chinese President Xi coming for APEC*. <https://web.archive.org/web/20151118161359/http://www.mb.com.ph/chinese-president-xi-coming-for-apec/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (1.º de octubre de 2025a). *Perfil de China*. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales-por-paises>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (1.º de octubre de 2025b). *Perfil de Japón*. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales-por-paises>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (s. f.). *Estadísticas de comercio exterior de Colombia*. <https://www.nube-mcit.gov.co/public.php?service=files&t=3040a9a-7106f89ad382a71dd9993e4ba&path=%2FREPORTES%2FExportaciones%2FFOBDO%2FPA%C3%8DS%2FHIST%C3%93RICO%2FMundo>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2003). *Memorias al Congreso 2002-2003*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2006). *Memorias al Congreso 2005-2006*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). *Memorias al Congreso 2011-2012*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2016). *Memorias al Congreso 2015-2016*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2 de agosto de 2019). *Iniciativa Colombia-China: hoja de ruta estratégica para el presente y futuro de las relaciones con el gigante asiático*. <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/iniciativa-colombia-china-hoja-ruta-estrategica-presente-futuro-relaciones-gigante>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2022). *Memorias al Congreso 2021-2022*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2024). *Memorias al Congreso 2023-2024*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.). *Misión, visión, objetivos, normas, principios y lineamientos*. https://www.cancilleria.gov.co/ministerio/mision_vision_objetivos_normas_principios_lineamientos

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2025). *BRICS Data*. <https://brics.br/en/about-the-brics/brics-data>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (2008). *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*. https://www.mfa.gov.cn/esp/zt/hjtzxzf/hjtjrytgmx/200811/t20081105_969899.html
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2016). *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*. https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/201611/t20161124_895012.html
- Murcia Solano, P. (10 de octubre de 2024). Canciller revela detalles sobre el ingreso de Colombia a la nueva Ruta de la Seda de China. *Valora Analitik*. <https://www.valoraanalitik.com/canciller-revela-detalles-sobre-el-ingreso-de-colombia-a-la-nueva-ruta-de-la-seda-de-china/>
- Myers, M. (2018). China's Belt and Road Initiative: What role for Latin America? *Journal of Latin American Geography*, 17(2), 239-243.
- Nedopil, C. (2025). Countries of the Belt and Road Initiative. *Green Finance & Development Center, FISF Fudan University*. <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>
- Ortiz Velásquez, S. y Dussel Peters, E. (2016). La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial? En E. Dussel Peters (ed.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China, ¿integración o desintegración regional?* (pp. 13-58). Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Petry, J. (2023). Beyond Ports, Roads and Railways: Chinese Economic Statecraft, the Belt and Road Initiative and the Politics of Financial Infrastructures. *European Journal of International Relations*, 29(2), 319-351.
- Piccone, T. (2016). *The Geopolitics of China's Rise in Latin America* (Goeconomics and Global Issues # 2; Order from Chaos. Foreign Policy in a Troubled World, Brookings Institution).
- Pomfret, R. (2021). "Regionalism" and the Global Trade System. *World Economy*, 44(9), 2496-2514.
- Presidencia de la República (7 de septiembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la Posesión del Nuevo Embajador de Colombia ante el Gobierno de Estados Unidos, Luis Gilberto Murillo*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-posesion-del-nuevo-embajador-220906.aspx>

Presidencia de la República (14 de mayo de 2025). *‘Ya entramos a la Ruta de la Seda’: Presidente Petro tras la firma de histórico plan de cooperación con China para estrechar lazos económicos, tecnológicos y culturales*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Ya-entramos-a-la-Ruta-de-la-Seda-Presidente-Petro-tras-la-firma-de-historic-250514.aspx>

Presidencia de la República (16 de mayo de 2025). *“Hemos dado unos pasos mucho más firmes para que Colombia sea el corazón del mundo”: Presidente Gustavo Petro al finalizar visita a China*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Hemos-dado-unos-pasos-mucho-mas-firmes-para-que-Colombia-sea-el-corazon-250516.aspx>

Procolombia (s. f.). *Red mundial de oficinas*. <https://procolombia.co/nosotros/red-mundial-oficinas>

Rana, K. S. y Chatterjee, B. (2011). Introduction: The Role of Embassies. En K. S. Rana y B. Chatterjee (eds.), *Economic Diplomacy: India's Experience* (pp. 3-25). CUTS International.

Ravenhill, J. (2007). From Poster Child to Orphan: The Rise and Demise of APEC. *UNISCI Discussion Papers*, 13, 91-100.

Rogelja, I. y Tsimonis, K. (2023). *Belt and Road: The First Decade*. Agenda Publishing.

Rose, A. K. (2007). The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion. *World Economy*, 30(1), 22-38.

Sacks, D. (21 de septiembre de 2021). Europe's Global Gateway Plans to Counter China, But Questions Remain. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/blog/europes-global-gateway-plans-counter-china-questions-remain>

Santa-Cruz, A. (2022). From Asia-Pacific to the Indo-Pacific, in three different world(view)s. *México y la Cuenca del Pacífico*, 11(32), 21-52.

Savoy, C. M. y McKeown, S. (5 de junio de 2022). Opportunities for Increased Multilateral Engagement with B3W. *Center for Strategic & International Studies, CSIS*. <https://www.csis.org/analysis/opportunities-increased-multilateral-engagement-b3w>

Semana (26 de mayo de 2023). *Los miles de millones de pesos que han costado los viajes que ha hecho el presidente Petro durante su gobierno*. <https://www.semana.com/economia/articulo/los-miles-de-millones-de-pesos-que-han-costado-los-viajes-realizados-por-el-presidente-petro/202357/>

- Serrano Moreno, J. E.; Telias, D. y Urdinez, F. (2021). Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 337-347. <https://doi.org/10.1108/AEDS-01-2020-0021>
- Sheng, E. L. (2023). *China's Belt and Road Initiative and the Triangle Great Game of Contemporary International Politics*. Palgrave MacMillan.
- Tanis, F. y Fadel, L. (1.º de julio de 2025). USAID officially shuts down and merges remaining operations with State Department. *NPR*. <https://www.npr.org/2025/07/01/nx-s1-5451372/usaaid-officially-shuts-down-and-merges-remaining-operations-with-state-department>
- The Observatory of Economic Complexity (s. f.a). *Colombia*. <https://oec.world/es/profile/country/col>
- The Observatory of Economic Complexity (s. f.b). *ECI Rankings (HS96)*. <https://oec.world/en/rankings/eci/hs6/hs96>
- The White House (13 de junio de 2024). *Fact Sheet: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit*. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/13/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit-2/>
- Torres, R.; Chacón Monsalve, C. A. y Flórez Pinilla, K. (2025). *Inversión extranjera directa de China en Colombia*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, ICP.
- Umaña Mejía, F. (11 de febrero de 2025). Dura crítica de Jorge Robledo al presidente Petro por irse de viaje en crisis ministerial. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/dura-critica-de-jorge-robledo-a-petro-por-viajar-en-plena-crisis-ministerial-irresponsabilidad-3425922>
- Urdinez, F.; Mourón, F.; Schenoni, L. L. y De Oliveira, A. J. (2016). Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3-30.
- Valle Guerrero, J. (1.º de abril de 2025). Panamá y el retiro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta: implicaciones en el contexto de la relación con Estados Unidos. *Red China y América Latina*. <https://chinayamericalatina.com/panama-y-el-retiro-de-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-implicaciones-en-el-contexto-de-la-relacion-con-estados-unidos/>

- Velosa, E. (2007). A la sombra del sol naciente: las relaciones de Colombia con el sudeste asiático. En P. García e I. Robles (eds.), *Asia hoy. Nuevos desafíos para Colombia* (pp. 297-319). Fescol.
- 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. (2020). *China: atrapada en la política exterior de Colombia*. Heinrich Böll Stiftung. <https://co.boell.org/es/2020/06/10/china-atrapada-en-la-politica-exterior-de-colombia>
- Wang, Y. (2016). Peaceful Development and the Chinese Dream of National Rejuvenation. En D. Shambaugh (ed.), *The China Reader. Rising Power* (6a ed., pp. 475-486). Oxford University Press.
- Wang, Y. y Stone, R. W. (2023). China visits: A dataset of Chinese leaders' foreign visits. *The Review of International Organizations*, 18(1), 201-225.
- Yu, H. (2024). *Understanding China's Belt and Road Initiative*. Springer.
- Yu, L. (2015). China's Strategic Partnership with Latin America: A Fulcrum in China's Rise. *International Affairs*, 91(5), 1047-1068.

Sin adoptar una política exterior planificada, plenamente institucionalizada o estratégica, Colombia intentó en el primer cuarto del siglo XXI responder a muchos desafíos regionales y globales con sus capacidades limitadas pero crecientes, importantes apoyos externos y concepciones de rol que guiaron a cada administración. Entre los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro (2022-2026) hay cinco lustros de decisiones, indecisiones y posturas de política exterior de Colombia que permiten obtener una perspectiva amplia del desarrollo de sus relaciones exteriores y de su posición frente al resto del mundo. A pesar de sus diferencias ideológicas y de personalidad, los cuatro mandatarios enfrentaron grandes desafíos estratégicos para el Estado en el contexto de las respuestas que intentaron trazar para los grandes problemas internos de desarrollo, inclusión democrática y seguridad, de cara a un sistema internacional cambiante y cada vez más inestable. Un entorno propicio para la emergencia de una crisis multidimensional o policrisis a medida que se fueron acentuando los desajustes de una globalización económica sin gobernanza efectiva, el declive relativo de Estados Unidos y las potencias occidentales, el ascenso o reacomodamiento de otros poderes económicos y militares con sus respectivas presiones geopolíticas, el anquilosamiento de los órganos multilaterales y regionales, la expansión de nuevas amenazas y el deterioro del orden institucional liberal tanto en el sistema-mundo como dentro de los propios regímenes democráticos. Con ese telón de fondo, este libro escudriña la política exterior colombiana en el primer cuarto del siglo XXI.

