

Reconfiguración del **orden** mundial: incertidumbres regionales y locales

Autores:

Martha Ardila
Alejandra Cañón Salinas
Fabricio Cabrera Ortiz
Diego Cardona Cardona
Camilo Defelipe
Mauricio de Miranda Parrondo
Ricardo García Briceño
Ariel González Levaggi
Jorge Heine
Dorian B. Kantor (Colombia)
Oksana Katysheva
Louise Anne Lowe
Martha Lucía Márquez
Eduardo Pastrana Buelvas
Andrés Peña-Galindo
Ángel Sánchez Mendioroz
Andrés Serbin
Eric Tremolada
Eduardo Velosa
Ana María Villota Hernández



Andrés Serbin, Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith
Editores

Reconfiguración del **orden** mundial: incertidumbres regionales y locales

Andrés Serbin, Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith
Editores



Ardila, Martha, autora, autor

Reconfiguración del orden mundial : incertidumbres regionales y locales / Martha Ardila [y otros diecinueve] ; editores, Andrés Serbin, Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2024.

712 páginas.

ISBN 978-628-7708-08-2 (impreso) -- 978-628-7708-09-9 (digital)

1. Cooperación internacional - América Latina - Siglo XXI 2. Relaciones internacionales - Siglo XXI 3. Geopolítica - Siglo XXI 4. América Latina - Relaciones exteriores - Siglo XXI 5. Colombia - Relaciones exteriores - Siglo XXI 6. Colombia - Política y gobierno - Siglo XXI I. Serbin, Andrés, autor, editor II. Pastrana Buelvas, Eduardo, autor, editor III. Cañón Salinas, Alejandra, autora IV. Cabrera Ortiz, Fabricio, autor V. Cardona Cardona, Diego, autor VI. Defelipe, Camilo, autor VII. Miranda Parrondo, Mauricio de, autor VIII. García Briceño, Ricardo, autor IX. Kantor, Dorian B., autor X. Reith, Stefan, editor

CDD: 327.17098 ed. 23

CO-BoBN- 00038

© 2024, Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia

Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7

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

www.kas.de/web/kolumbien

Stefan Reith

Representante para Colombia

Andrea Valdelamar

Coordinadora de proyectos

Editores

Andrés Serbin

Eduardo Pastrana Buelvas

Stefan Reith

Coordinación académica

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Andrea Valdelamar

Asistencia editorial

Ana María Villota Hernández

Autores

Martha Ardila

Alejandra Cañón Salinas

Fabricio Cabrera Ortiz

Diego Cardona Cardona

Camilo Defelipe

Mauricio de Miranda Parrondo

Ricardo García Briceño

Ariel González Levaggi

Jorge Heine

Dorian B. Kantor (Colombia)

Oksana Katysheva

Louise Anne Lowe

Martha Lucía Márquez

Eduardo Pastrana Buelvas

Andrés Peña-Galindo

Ángel Sánchez Mendioroz

Andrés Serbin

Eric Tremolada

Eduardo Velosa

Ana María Villota Hernández

ISBN impreso: 978-628-7708-08-2

ISBN digital: 978-628-7708-09-9

Impreso en Colombia

Producción gráfica y editorial

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo

Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora

Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

instagram: @opcioneseeditores

(+57) 60 1 237 2383

Bogotá, D.C., Colombia

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



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

Contenido

	Página
Presentación KAS	7
Presentación CRIES	9
Prólogo	11

Transición del orden global y su impacto en América Latina

Policrisis y nuevo orden internacional: Sur global, transición y después

<i>Por Andrés Serbin (Argentina)</i>	19
--	----

El proceso de equilibración en la transición hacia un nuevo orden mundial: una visión filosófica neoconstructivista

<i>Por Ángel Sánchez Mendioroz (Alemania) y Eduardo Pastrana Buelvas (Colombia)</i>	51
---	----

Sección I

Rol de los actores extrarregionales en América Latina

La política hacia Latinoamérica de la administración Biden: promesa y desempeño

<i>Por Dorian B. Kantor (Colombia)</i>	111
--	-----

China en América Latina y el Caribe

<i>Por Eduardo Velosa (Colombia)</i>	161
--	-----

La política exterior de la Federación Rusa hacia América Latina en el marco de la transición global y la transformación del orden mundial

<i>Por Oksana Katysheva (Rusia)</i>	199
---	-----

Türkiye: claves para entender la nueva potencia euroasiática y sus vínculos con América Latina y el Caribe	
<i>Por Ariel González Levaggi (Argentina)</i>	243

Sección II

América Latina: problemas y desafíos de la agenda regional

La reinserción económica de América Latina y el Caribe en un nuevo contexto geoestratégico internacional	
<i>Por Mauricio de Miranda Parrondo (Colombia)</i>	269
Amenazas, riesgos y desafíos para América Latina y el Caribe frente al cambio climático y la crisis energética	
<i>Por Louise Anne Lowe (Escocia-Colombia)</i>	311
No Alineamiento Activo, América Latina y el nuevo orden global	
<i>Por Jorge Heine (Chile)</i>	347

Sección III

El actual gobierno de Colombia frente a los cambios geopolíticos globales y a la reconfiguración del mapa político regional

El trasfondo de la política exterior, algunas reflexiones sobre el primer año de gobierno de Gustavo Petro	
<i>Por Diego Cardona Cardona (Colombia)</i>	383
El cambio de enfoque de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Gustavo Petro: de la <i>performatividad</i> al No Alineamiento Activo	
<i>Por Andrés Peña-Galindo (Colombia)</i>	421
Colombia y China: perspectivas de la relación en el mandato de Gustavo Petro	
<i>Por Camilo Defelipe (Colombia)</i>	459
¿La diplomacia pública de la Unión Europea es una oportunidad para los actores estratégicos de la sociedad civil colombiana?	
<i>Por Eric Tremolada (Colombia)</i>	493

La Paz Total y el restablecimiento de las relaciones con Venezuela	
<i>Por Martha Lucía Márquez y Alejandra Cañón Salinas (Colombia)</i>	513
La Paz Total de Gustavo Petro: internacionalización del proceso de paz	
<i>Por Eduardo Pastrana Buelvas y Ana María Villota Hernández (Colombia)</i>	551
Las pretensiones de liderazgo regional de Gustavo Petro: medio ambiente, drogas, integración y Venezuela	
<i>Por Martha Ardila (Colombia)</i>	637
Los impactos de la Paz Total en la seguridad y la defensa del Estado colombiano	
<i>Por Fabricio Cabrera Ortiz y Ricardo García Briceño (Colombia)</i>	667

Presentación KAS

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia se complace en presentar la obra *Reconfiguración del orden mundial: incertidumbres regionales y locales*, fruto de la cooperación con la Coordinadora Regional de Estudios Económicos y Sociales (CRIES) entre los años 2023 y 2024. Este libro hace una reflexión profunda y multidisciplinaria sobre los desafíos y oportunidades emergentes en el escenario internacional actual, con un enfoque particular en América Latina y Colombia.

En el contexto de la pandemia de COVID-19 y la agresión de Rusia contra Ucrania, hemos presenciado un aceleramiento en la reconfiguración del orden mundial. Estos eventos han exacerbado las incertidumbres y han planteado nuevas interrogantes sobre el futuro de las relaciones internacionales y los equilibrios de poder. Esta obra se propone ofrecer una perspectiva analítica sobre la transición global de hoy y sus implicaciones para las regiones y los Estados.

El orden internacional, tradicionalmente reconfigurado tras grandes conflictos entre potencias, se basa en acuerdos, normas e instituciones que regulan las relaciones entre los Estados. Sin embargo, todo ello es constantemente influenciado y a veces desafiado por los intereses nacionales y las dinámicas de poder.

Precisamente la investigación que aquí presentamos aborda estos temas desde una perspectiva estratégica e interdisciplinaria. A lo largo de sus páginas, reúne un compendio de conocimientos, análisis y experiencias de expertos en relaciones internacionales y otras disciplinas, con el objetivo de proporcionar insumos valiosos para tomadores de decisiones y formuladores de políticas públicas. América Latina y Colombia, en particular, se enfrentan a numerosos desafíos que este libro pretende explorar y abordar.

La obra se estructura en tres secciones que se desarrollan después de dos capítulos introductorios. La primera sección analiza el rol de los actores extrarregionales en América Latina, destacando la política latinoamericana de la administración Biden, la influencia de China, las relaciones contemporáneas de Rusia con la región y el dinamismo de la política exterior de Turquía hacia Latinoamérica.

La segunda sección se enfoca en los problemas y desafíos de la agenda regional latinoamericana, explorando temas como la reinserción geoestratégica de la región, la seguridad ambiental frente al cambio climático y la crisis energética, y el concepto de No Alineamiento Activo como una herramienta analítica para las transiciones hacia un nuevo orden global.

La tercera sección examina el impacto del nuevo gobierno de Colombia en los cambios geopolíticos globales y regionales. Los capítulos analizan la política exterior del gobierno de Gustavo Petro, la relación bilateral entre Colombia y China, la diplomacia pública de la Unión Europea en Colombia, la implementación de la política de Paz Total y sus efectos en la seguridad y la defensa nacionales.

Este libro es una invitación a reflexionar, analizar y debatir desde un enfoque académico sobre los complejos procesos que configuran los sistemas globales, regionales y nacionales en la actualidad. Además, constituye una herramienta útil para comprender las dinámicas del nuevo orden mundial y las estrategias necesarias para navegar en este entorno incierto y cambiante.

La KAS agradece a la CRIES, bajo la dirección del doctor Andrés Serbin, y a los autores por sus aportes para la realización de esta obra. Asimismo, al profesor Eduardo Pastrana Buelvas, el más sincero reconocimiento por su destacado liderazgo, compromiso y acompañamiento en la implementación de este proyecto.

Stefan Reith

Director

Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Presentación CRIES

En nombre de CRIES es un placer poder presentar esta nueva publicación conjunta con la Fundación Konrad Adenauer sobre la reconfiguración del orden mundial, que reúne a destacados investigadores y analistas internacionales para abordar esta transición y su impacto en nuestra región y en Colombia.

Desde antes de la pandemia, ambas instituciones venimos colaborando en la organización de eventos y seminarios orientados a analizar el cambiante cuadro de las relaciones internacionales en el marco de un proceso de reconfiguración del orden mundial. En tal sentido, me honra presentar esta publicación como fruto de un sostenido esfuerzo colaborativo que responde a las prioridades de la agenda regional de CRIES y, especialmente, a su mandato de promover el debate y la difusión de nuevas interpretaciones acerca del complejo mundo en que vivimos y de su transición entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas de América Latina y el Caribe.

Agradezco, en consecuencia, de manera especial, a la Fundación Konrad Adenauer, a su director Stefan Reith y al profesor Eduardo Pastrana por el esfuerzo conjunto realizado para lanzar esta publicación colectiva, y a todos los autores y comentaristas que participaron en el seminario previo y en la elaboración de los capítulos.

Prof. Dr. Andrés Serbin

Presidente del Consejo Académico

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Prólogo

Bajo el impacto de la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania, y más recientemente con la guerra en Gaza, se han acentuado varios procesos que parecen marcar un punto de inflexión del sistema internacional y una transición global de pronóstico incierto. Consecuentemente, se abre una serie de interrogantes tanto sobre esta transición como sobre los escenarios globales y regionales que se desarrollarán a futuro.

El orden internacional se configura y desarrolla a partir de los equilibrios de poder, particularmente en una fase de transición como la actual, y la consecuente construcción o reforma de regímenes internacionales que resultan de los acuerdos, normas e instituciones planteados por un conjunto de Estados para regular y orientar sus relaciones. En la perspectiva de algunos enfoques de la disciplina de las relaciones internacionales, son las relaciones entre los Estados, en función de sus intereses nacionales, las que modelan el sistema internacional y eventualmente estructuran un orden internacional.

La actual transición global, sin embargo, presenta una complejidad mayor porque el entramado internacional de intereses, eventualmente en conflicto y luego del impacto de la globalización, se articula con base en no solo actores estatales sino también en un conjunto de actores no estatales que inciden sobre sus relaciones: corporaciones transnacionales, organizaciones y redes no gubernamentales, medios de comunicación y, particularmente en la fase actual, diversos mecanismos y organizaciones de orden global que se apoyan y desarrollan en las aceleradas innovaciones tecnológicas.

No obstante, frente a esta compleja relación entre actores estatales y nuevos actores, el presente libro, *Reconfiguración del orden mundial: incertidumbres regionales y locales*, resultado de la cooperación interinstitucional entre la Fundación Konrad Adenauer y la Coordinadora Regional de Estudios Económicos y Sociales, surge como una respuesta analítica integral que busca abordar los desafíos y oportunidades que enfrentan el sistema internacional, la región continental y el Estado colombiano, con foco en el accionar de los Estados. Consecuentemente, a través de un enfoque estratégico, multidisciplinario e interdisciplinario, se propone explorar las alternativas y estrategias

para que los Estados y demás actores internacionales materialicen sus intereses en un contexto de transición complejo, volátil e incierto.

Por lo tanto, en estas páginas se presenta un conjunto de análisis y aportes de expertos en relaciones internacionales –entre otras perspectivas y disciplinas– con el objetivo de generar insumos para tomadores de decisión y hacedores de políticas públicas. En este marco, América Latina, en general, y Colombia, en particular, se enfrentan con una serie de retos y dificultades. Este libro –que reúne a destacados especialistas de la región y del mundo– apunta a abordar dichas circunstancias y los escenarios posibles de desarrollo futuro.

La obra comienza con dos capítulos introductorios para el análisis de la reconfiguración del actual orden mundial y su impacto en América Latina, en el marco de la pospandemia y de la guerra en Ucrania. Seguidamente, el libro se ha dividido en tres secciones que son desarrolladas con diferentes contribuciones académicas. La primera sección se encarga de abordar el rol de los actores extrarregionales en América Latina. Posteriormente, en la segunda sección, se presentan unas reflexiones sobre América Latina, sus problemas y los desafíos de su agenda regional. Por su parte, la tercera y última sección trabaja sobre el actual gobierno de Colombia frente a los cambios geopolíticos globales y la reconfiguración del mapa político regional.

Así entonces, el primer capítulo introductorio, que aborda el marco general, es presentado por el profesor Andrés Serbin (Argentina), quien caracteriza la denominada “policrisis” en el contexto del acelerado proceso de reconfiguración del mapa geopolítico global que ha dado lugar a nuevas transformaciones, lo cual genera que surjan nuevas dimensiones y otros actores con proyecciones regionales. Por último, presenta unas líneas analíticas sobre el rol de América Latina y el Caribe y su identificación con el Sur global, de cara a la complejización de las múltiples dimensiones que caracterizan el nuevo orden mundial.

Seguidamente, los profesores Ángel Sánchez Mendioroz (Alemania) y Eduardo Pastrana Buelvas (Colombia) elaboran una reflexión crítica desde un enfoque filosófico neoconstructivista bajo el cual tratan la complejidad del proceso de equilibración en el ámbito de la transición hacia un nuevo orden mundial. Asimismo, presentan y caracterizan de forma diferencial el desarrollo

epistemológico como forma de pensar o consciencia sociocognitiva durante la antropogénesis, acentuando, principalmente, cómo la revolución epistémica conduce a la presunción de fundamento para un nuevo orden internacional. En esa línea, sustentan interpretativamente cómo todo el orden mundial se cimienta en una cosmovisión compleja que influencia la legitimidad, la funcionalidad, los principios y el eventual equilibrio de poder en el orden mundial.

Posteriormente, se presenta la primera sección de análisis denominada *Rol de los actores extrarregionales en América Latina* que está compuesta por cuatro capítulos. El primero es una contribución del profesor Dorian Kantor (Colombia), quien trabaja la política latinoamericana de la administración Biden en la recta final del mandato, apuntalando una reflexión sobre lo que puede considerarse como éxitos y fracasos de los últimos años frente a los intereses y demandas de la región.

El segundo capítulo de la sección es elaborado por el profesor Eduardo Velosa (Colombia) y presenta un análisis que parte del interrogante reflexivo ¿qué efecto ha tenido la presencia de China en América Latina y el Caribe para el orden regional y para la posición de la región en el sistema internacional? Así es como el autor se enfoca en la intersección entre las dinámicas económicas que han guiado las relaciones a través del Pacífico y las posiciones políticas regionales y extrarregionales que ha adoptado la región.

El tercer capítulo es presentado por la profesora Oxana Katysheva (Rusia), quien trabaja las relaciones contemporáneas de Rusia con América Latina y el Caribe desde una perspectiva multidimensional, donde abarca y desarrolla diferentes ámbitos y factores, teniendo en cuenta el nuevo rumbo de la política exterior rusa y los cambios geopolíticos.

Consecutivamente, el cuarto capítulo de la sección es una contribución del profesor Ariel González Levaggi (Argentina), un trabajo sobre Türkiye, específicamente acerca de los principales puntos para entender la nueva potencia euroasiática y sus vínculos con América Latina y el Caribe. Así las cosas, el autor termina abordando la dimensión latinoamericana de su política exterior en el contexto del gran dinamismo de la economía turca, las prioridades diplomáticas regionales y la emergencia de una nueva agenda pragmática hacia la región.

La segunda sección del libro, que ha sido intitulada *América Latina: problemas y desafíos de la agenda regional*, está compuesta por tres capítulos. Se abre con el capítulo trabajado por el profesor Mauricio de Miranda Parrondo (Colombia), presentando un estudio sobre problemas de la reinserción de América Latina y el Caribe en el nuevo contexto geoestratégico que se ha ido conformando desde fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI como una precondition para la incorporación de la región en trayectorias ascendentes de desarrollo que requieren de una inserción económica internacional eficiente de la región.

En el segundo capítulo de esta sección, la profesora Louise Anne Lowe (Escoia- Colombia) parte de la construcción de un marco interpretativo sobre el concepto de la seguridad ambiental con el fin de entender cómo los fenómenos actuales pueden ser amenazas, riesgos y desafíos para América Latina frente al cambio climático y a la crisis energética. Por su parte, el último capítulo de la sección es presentado por el profesor Jorge Heine (Chile), quien inicia con la introducción de la categoría del No Alineamiento Activo como concepto de utilidad para analizar las transiciones hacia un nuevo orden global, con una distribución más amplia de poder en el marco de los procesos de globalización y de la geopolitización de las relaciones internacionales. Lo anterior le permite al autor cerrar el capítulo con unas líneas reflexivas sobre América Latina en el Sur global y el grado al cual el No Alineamiento Activo se ha extendido también a África y Asia.

Seguidamente, se abre paso a la tercera sección de la obra, *El actual gobierno de Colombia frente a los cambios geopolíticos globales y a la reconfiguración del mapa político regional*, la cual consta de ocho capítulos. El primero es trabajado por el profesor Diego Cardona Cardona (Colombia) y contiene reflexiones sobre las bases y el fundamento de la política exterior del primer año de gobierno de Gustavo Petro. Para ello, parte de los dos anteriores gobiernos de Colombia con el objetivo de tener mayores referentes que la inmediatez y la limitación del anterior gobierno de Iván Duque sobre el despliegue de la política exterior colombiana. A continuación, el capítulo escrito por el profesor Andrés Peña-Galindo (Colombia) presenta un estudio crítico sobre el cambio de enfoque de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Gustavo Petro, utilizando como herramienta interpretativa las transformaciones conceptuales de la performatividad al No Alineamiento Activo.

El tercer capítulo de la sección es una contribución del profesor Camilo Defelipe (Colombia), quien trabaja las perspectivas de las relaciones bilaterales de Colombia y China en el mandato de Gustavo Petro. A continuación, el profesor Eric Tremolada (Colombia) presenta un análisis a partir de preguntarse si la diplomacia pública de la Unión Europea en Colombia genera oportunidades para los actores estratégicos de la sociedad civil del país. Por lo tanto, se fundamenta en el reciente *Estudio de percepción de la UE* que incluyó a Colombia y el relacionamiento de más de seis décadas que ha tenido la UE con los bloques latinoamericanos.

El quinto capítulo de la sección es elaborado por la profesora Martha Lucía Márquez (Colombia) y por la internacionalista Alejandra Cañón Salinas, quienes plantean una interpretación sobre la implementación de la política denominada “Paz Total” en el marco del restablecimiento de las relaciones con Venezuela. Para ello, examinan el restablecimiento de las relaciones bilaterales, proponiendo que tal proceso es necesario para Colombia debido a la interdependencia entre los dos países y, muy especialmente, para posibilitar la Paz Total, proyecto nuclear del gobierno de Gustavo Petro.

Posteriormente, en el sexto capítulo, trabajado por el profesor Eduardo Pastrana Buelvas (Colombia) y la internacionalista Ana María Villota Hernández, se desarrolla un análisis crítico sobre la internacionalización del proceso de paz desde la política de Paz Total de Gustavo Petro. En ese sentido, parten de un análisis prospectivo sobre los principales referentes políticos de la paz en Colombia y proyectan los desafíos que tiene la implementación del programa gubernamental. Así las cosas, los autores construyen un marco conceptual que permite interpretar y comprender las lógicas y las dinámicas de internacionalización de conflictos armados y su fijación de agenda nacional e internacional en el marco de negociaciones políticas para la paz. A continuación, la profesora Martha Ardila (Colombia) presenta el séptimo capítulo de la sección, en el cual trabaja las pretensiones de liderazgo regional de Gustavo Petro en los temas de medio ambiente, drogas, integración y frente a los complejos problemas y temas que se comparten con Venezuela.

Por último, el octavo capítulo de la sección es una contribución de los profesores Fabricio Cabrera Ortiz (Colombia) y Ricardo García Briceño (Colombia), quienes examinan los impactos de la paz total en la seguridad y la defensa

nacionales del Estado colombiano. Los autores parten de los impactos de la securitización de la paz desde la narrativa de la Paz Total a la seguridad y a la defensa del país durante el primer año de la administración gubernamental de Gustavo Petro.

Así pues, el presente libro es una propuesta de interpretación, de reflexión, de análisis, de evaluación y de discusión sobre los complejos procesos en los ámbitos y sistemas globales, regionales y nacionales. Por lo tanto, desde perspectivas interdisciplinarias, los investigadores y participantes presentan sus análisis con el principal objetivo de contribuir de forma prospectiva al entendimiento de los temas, de los problemas y de los retos contemporáneos que ha acarreado la transición hacia el nuevo orden mundial.

En suma, es relevante destacar la satisfacción y el sentido gratificante que tiene para los editores contar con la participación pluralista y amplia de cada uno de los autores, tanto de América Latina como de Europa, a quienes extienden un gran agradecimiento por aceptar este desafío de proponer análisis y reflexiones para tan complejos y difíciles temas que determinan las agendas políticas actuales.

Andrés Serbin, Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith

Editores

Transición del orden global y su impacto en América Latina



Policrisis y nuevo orden internacional: Sur global, transición y después¹

○ **Andrés Serbin***

* Antropólogo y doctor en Ciencias Políticas. Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela; chair del Consejo Académico de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) que presidió desde 1997. Premiado como Global South Distinguished Scholar 2023 de la International Studies Association (ISA). Fue asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Autor y editor de numerosos volúmenes, y director y fundador del journal académico trilingüe *Pensamiento Propio*. Contacto: aserbin@cries.org.

-
1. Por referencia a la estrofa “Sur, paredón y después...” del conocido tango *Sur*, de Aníbal Troilo.



Apocos días de cumplir sus cien años, en una entrevista concedida a *The Economist* (17 de mayo de 2023), Henry Kissinger afirmó que “tenemos que admitir que estamos en un nuevo mundo”. Sin embargo, aún no sabemos con precisión cuáles son exactamente los rasgos que caracterizan ese nuevo mundo, cuáles son los perfiles definitorios del proceso de transición que está viviendo, y cuáles serán los actores protagónicos de esta transición a mediano y largo plazo, por más que se tienda a considerar que la disputa estratégica entre China y Estados Unidos pueda ser el factor desencadenante de un nuevo orden mundial emergente.

En la coyuntura actual, según algunos analistas, ambas naciones cuentan con recursos de poder para impulsar estrategias y proyectos de alcance global que impacten sobre la provisión efectiva de bienes públicos globales (Actis y Creus, 2020), pero el acelerado proceso de reconfiguración del mapa geopolítico global da lugar a nuevas tendencias transformadoras y hace surgir otras dimensiones y otros actores de proyección regional que pueden aspirar eventualmente, como en el caso de India entre otros, a desempeñar papeles protagónicos en los procesos que contribuyan a configurar un nuevo orden mundial. Por otra parte, si bien la supremacía global de Estados Unidos

sigue en pie, ambas potencias tienden a padecer crecientes tensiones económicas y políticas internas que afectan su desempeño global y su liderazgo internacional. Mientras que EE. UU. vive una creciente polarización política interna y su capacidad de proyectar su hegemonía a nivel global aparenta entrar en declive, las expectativas de una RPCh con capacidad de superar a la nación norteamericana se ven afectadas por una desaceleración de su economía y por crecientes tensiones demográficas, entre otros factores.

De la misma manera que estos dos actores protagónicos del orden emergente confrontan sus propios desafíos, un amplio espectro de naciones, coaliciones y bloques emergentes tienden a incidir, de manera decisiva, sobre la reconfiguración de las relaciones de poder a nivel mundial y a generar nuevas configuraciones y tendencias de cambio en el orden global. La emergencia del llamado Sur global es, en este sentido, un factor descollante de la transición y abre interrogantes sobre la pertenencia de América Latina y el Caribe al mismo y sobre su desempeño estratégico en un nuevo orden mundial. Esta dinámica del sistema internacional se ve complejizada, a su vez, por las múltiples dimensiones que imponen *shocks* y crisis de distinto orden en la génesis de una policrisis que afecta la transición global.

La policrisis y la transición global

El sistema internacional vive una acelerada y compleja transformación de carácter multidimensional. La transformación en curso implica transiciones múltiples que conforman *shocks* en diferentes niveles y espacios a nivel global y que interactúan entre sí. De hecho, algunos organismos financieros internacionales, para caracterizar esta múltiple transición, han rehabilitado el término ‘policrisis’, introducido por el expresidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker en 2016 y tomado en préstamo del teórico francés de la complejidad Edgar Morin, quien lo utilizó por primera vez en los noventa del siglo pasado (Tooze, 28 de octubre de 2022). El Foro Económico Mundial en Davos retomó el término en función de describir la amenaza impuesta por un conjunto de crisis globales que ponen en riesgo el planeta y que abarcan una combinación de factores como el cambio climático, el peso creciente de la inflación, la polarización política y social, las tensiones geoeconómicas y la crisis de las materias primas, entre otros (*Reason Why*, 18 de enero de 2023).

La Organización Mundial del Comercio (OMC) terminó de legitimarlo para describir la actual transición global.

El desafío fundamental que impone la policrisis es que no es posible atribuirle exclusivamente a una causa, un factor o una variable y, por lo tanto, no puede ser remediada de una manera simple y lineal. La policrisis no solo afecta a la arquitectura económica y financiera internacional, sino también al conjunto del proceso de globalización, a las desigualdades a todo nivel, al impacto del cambio climático y ecosocial, a las revoluciones tecnológicas en curso, a diversas narrativas geoestratégicas que surgen, y a la estabilidad, la paz y la seguridad mundiales, entre otros, y no puede ser atribuida a una sola fuente de tensión en tanto dichas afectaciones se incrementan exponencialmente y en forma articulada.

Por otra parte, entre las dimensiones internacionales de la policrisis y las tensiones que genera, también se destacan las crisis del multilateralismo formal y de la gobernanza global, afectados por una reconfiguración de las relaciones de poder a nivel mundial. Con la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania, además retornan e irrumpen la geopolítica y la confrontación entre potencias como factores decisivos en la dinámica del rediseño del mapa de poder mundial y de las relaciones globales, lo cual provoca una fragmentación y un redimensionamiento de los actores internacionales –desde los Estados-nación a los nuevos bloques, coaliciones y alianzas que surgen–. Por otra parte, esta transición de carácter sistémico pone en cuestión la continuidad de un orden unipolar hegemonizado por Estados Unidos y abre el camino, en la vorágine de un desorden global, a un mundo multipolar que desafía al sistema internacional liberal basado en reglas. Entre los cambios que acompañan e impulsan la actual transición del sistema internacional, se destaca el surgimiento de las naciones del Sur global como actores relevantes y crecientemente protagónicos.

En particular, la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania y más recientemente la guerra entre Israel y Hamás en Gaza, sobre la base de la policrisis generalizada y las múltiples tensiones que la generan, afectan nuevos alineamientos internacionales y dan pie a una competencia entre potencias y bloques en pugna para ganarse al Sur global. La respuesta de la comunidad internacional a la guerra en Gaza, como ilustración, pone de relieve profundas

fracturas y divisiones que dejan a los países occidentales cada vez más aislados en el escenario internacional, especialmente en África y el mundo árabe y musulmán, pero también en el resto del Sur global.

El auge del Sur global –puesto de manifiesto recientemente en la XV Cumbre de los BRICS en Johannesburgo, la 22.^a Reunión de jefes de Estado de la Organización de Cooperación de Shanghái en Nueva Delhi y la Cumbre del G77 + China en La Habana– refleja no solo un renovado protagonismo de las economías emergentes y de las potencias en ascenso, sino también del mundo no-occidental, en general, en los asuntos mundiales. Más allá de la ambigüedad del término Sur global, el concepto –construido, deconstruido, criticado y recuperado en los ámbitos de los decisores políticos, de la academia y de los medios de comunicación– refleja la irrupción de nuevos actores en la escena internacional, pero también de una serie de otros desafíos políticos y conceptuales que impone la policrisis, particularmente en el ámbito de las economías emergentes.

América Latina y el Caribe enfrentan su propio e intrincado proceso de crisis y de transición articulado con los cambios en el entorno internacional, una constante reconfiguración del mapa político regional y un agotamiento de los intentos de integración y de concertación política de la primera década de este siglo, asociados en su momento al *boom* de los *commodities* y al auge de gobiernos populistas y de izquierda, y ha retornado a sus antiguos patrones económicos de reprimarización y desindustrialización y a un papel periférico en la dinámica geopolítica global. Entre tanto, el mundo tiende a transformarse en reacción a las diversas dimensiones de la policrisis, de una manera acelerada, en una serie de dinámicas de transición que directa o indirectamente afectan a la región.

En el marco de la policrisis, el orden liberal internacional establecido ha entrado en crisis bajo el efecto de una serie de *shocks* que se desencadenaron a partir de la crisis financiera global de 2008, pero cuyas raíces se asocian con crisis y tendencias preexistentes. Kishore Mahbubani (16 de octubre de 2023) señala que más allá de los *shocks* de corto plazo, como la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania, una serie de *shocks* estructurales de largo plazo que reflejan, en el plano geoeconómico y geopolítico, tendencias persistentes como el ascenso de China e India, el resurgimiento de Asia, el relativo

declive de Occidente y, fundamentalmente, la revitalización e irrupción del Sur global, han sido factores determinantes en esta crisis y en el desarrollo de una transición global hacia un nuevo orden internacional.

Quizás uno de los *shocks* decisivos y más significativos que se ha desarrollado a lo largo de las últimas décadas ha sido el desplazamiento de la dinámica geoeconómica global desde el Atlántico hacia el Asia-Pacífico y esto ha incidido sobre una reconfiguración geoeconómica y geopolítica del orden mundial existente e impulsado una transición incierta del mismo. Pero la pandemia del COVID-19, seguida de la guerra en Ucrania, también han provocado lo que el G-20 ha calificado como “*cascading crisis*”, incluyendo el dramático incremento de los precios de la energía y de los alimentos, deudas en los países de menor desarrollo cuyas cargas son inmanejables, altos niveles de inflación y aumento de las tasas de intereses, junto a una desaceleración económica mundial y un número récord de desastres climáticos (Brown, 10 de octubre de 2023).

Bajo los efectos de estos múltiples *shocks* acumulativos –que no se limitan al ámbito geoeconómico y geopolítico global, pero actúan como factores desencadenantes–, la policrisis de múltiples dimensiones se ha desarrollado y ha dado lugar a un complejo proceso de transiciones simultáneas y acumulativas en el plano internacional, en diferentes ámbitos –desde el financiero y económico al geopolítico, tecnológico y ecológico– y que se han articulado, a su vez, a una reorganización del tablero internacional en términos de relaciones económicas y de poder. En este sentido, la transición de poder en curso es decisiva en el plano internacional. Sin embargo, es necesario enfatizar que tal reorganización no se disocia de otras transformaciones y transiciones que vive el mundo contemporáneo, aunque el presente texto se focalice en las relaciones internacionales, y no descarta el desarrollo, a corto plazo, de nuevos *shocks* por la aparición de ‘cisnes negros’ que puedan impulsar nuevas crisis y transiciones.

La confrontación ideológica de la Guerra Fría ha sido sustituida por la competencia económica pese a la interdependencia compleja generada en su momento por la globalización de perfil neoliberal. Sin embargo, procesos como el impacto de la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania –a los que se ha sumado recientemente la guerra de Israel contra Hamás en la Franja de

Gaza, de repercusiones regionales y globales aún no ponderadas a cabalidad en el momento de escribir este texto– asimismo han puesto en evidencia la irrupción de la geopolítica como un factor descollante de estas transiciones en tanto ha dado lugar a una creciente competencia entre grandes poderes establecidos y potencias emergentes. Las innovaciones tecnológicas relacionadas en particular con el desarrollo de la inteligencia artificial pero también con otras innovaciones digitales de punta, junto a los desafíos ecosociales impuestos por el cambio climático y el incremento de las desigualdades sociales y entre naciones, terminan de configurar un cuadro de múltiples transiciones en el marco de una redistribución del poder mundial que ha dado pie a un tránsito progresivo de una estructura unipolar hegemonizada por Estados Unidos y por una supremacía de Occidente, hacia una estructura multipolar o policéntrica, en la perspectiva de algunos analistas rusos, entre otros.

De hecho, la crisis de la globalización liberal como orden social más que como modelo económico (Sanahuja, 2022a), desencadenada con la crisis financiera de 2008, ha dado lugar a un conjunto de crisis que impulsan –como oportunidades y como riesgos– transiciones articuladas que incluyen transiciones energéticas y ecosociales, tecnológicas, digitales y socioeconómicas con efectos decisivos sobre los sistemas políticos y, fundamentalmente, en la perspectiva del sistema internacional, a una transición de poder en el marco de un desorden mundial plagado de incertidumbres (Pastrana y Velosa, 2022).

Como efecto de la reconfiguración multidimensional del poder mundial, el orden internacional liberal enfrenta grandes desafíos y cuestionamientos en su intento de universalización, escenario en el que se marca un decisivo punto de inflexión y se cuestiona el consenso establecido sobre la validez de sus instituciones y valores claves, tales como el derecho internacional, las arquitecturas de gobernanza global, la democracia y los derechos humanos (Pastrana y Amaya, 2023). Ello evidencia la crisis del multilateralismo existente y pone en cuestión tanto la estructura y los mecanismos de gobernanza global como la capacidad global de proveer de bienes públicos al conjunto de la humanidad.

En consecuencia, el sistema internacional vive una transición compleja y multidimensional, con altos niveles de incertidumbre y de aceleración, con

cambios tectónicos que implican desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas y geopolíticas a nivel global en el marco de una serie de transformaciones tecnológicas, de transiciones socioeconómicas y políticas y de tensiones y retos ecosociales.

Las características de esta transición global –que se articula en torno a una multiplicidad de ejes cambiantes– afectan a América Latina y el Caribe y demandan un conocimiento de su dinámica, de su impacto en la región y de la formulación de respuestas por parte de esta. Particularmente, porque como señala Igor Ivanov (24 de diciembre de 2018), estamos asistiendo a una “tormenta perfecta” de impactos acumulados de una serie de crisis y de *shocks* que en su interacción configuran un escenario más complejo que la suma de sus partes, que se desarrollan simultáneamente y que constituyen un desafío mayor para los años por venir, en donde algunos consideran que la reconstrucción y la eventual reforma de la gobernanza global del sistema internacional pasan por abordar la línea divisoria entre democracia y tiranía; otros, entre el orden y el caos; y otros más, entre un Norte global identificado con las economías industrializadas de Occidente y un Sur global complejo, heterogéneo y diverso que emerge con un fuerte impulso, pero que no se articula en una visión colectiva.

En su heterogeneidad este Sur global incluye una amplia gama de naciones de ingresos altos y medios y, a la vez, de economías que persisten en su situación de periferización del sistema económico internacional e indicadores negativos en su desarrollo, en un amplio espectro que abarca desde potencias medias con influencia regional –que pueden crear entidades subregionales u “ordenes regionalizados” según Acharya (2022)– a economías emergentes en busca de su propio desarrollo y de una mayor incidencia en los asuntos globales, pero de limitado peso estratégico en el sistema internacional. Un espectro que incluye a China y a Rusia como naciones que se asumen como parte del Sur global o como voceras del mismo, pero que –por una serie de factores relacionados con su desarrollo económico y su carácter de potencias globales, sin mencionar su ubicación geográfica al norte de la línea ecuatorial– difícilmente pueden ser categorizadas como ese Sur global emergente y más bien constituyen actores con mayor incidencia decisiva en los asuntos globales “que aspiran a tener un sitio (protagónico) en un orden global en

transición” (Aguirre, 2023, p. 47) y que, eventualmente, entran en competencia o en confrontación con las potencias occidentales establecidas. Este proceso refleja, en suma, que la confrontación entre Este y Oeste o entre Occidente y Oriente se desplaza a una compleja y fragmentada confrontación entre un Norte global y un Sur global que si bien, como señala Heine (3 de julio de 2023), no cuenta con una sola voz, por lo menos representa un coro heteróclito y discordante frente al orden liberal internacional.

Es llamativo, en este sentido, cómo pesan aún los rezagos de la visión de un mundo anterior configurado a partir de la Guerra Fría –unipolar y neoliberal, bajo la hegemonía de los Estados Unidos y el dominio de los valores occidentales–, en cuyo marco muchos –y en particular el Occidente colectivo– ven al orden mundial existente como una secuela de la Guerra Fría, mientras que el resto de naciones comienza a vislumbrar una película enteramente nueva de un orden emergente multipolar cuyas características cambian aceleradamente.

Acharya (2018) señala que este orden emergente y en transformación –que surge de la crisis y de los impactos negativos de las políticas económicas asociadas a la globalización como un orden múltiple que combina multiplicidad y complejidad, caracterizado por la ausencia de un país líder hegemónico– se perfila por su complejidad porque posee niveles superpuestos de diferentes formas de gobernabilidad en un mundo más interconectado e interdependiente (que denomina *multiplex* por el desarrollo simultáneo de una arquitectura de espacios de gobernabilidad de múltiples niveles), y por su pluralismo en tanto responde a la interacción de múltiples actores que no se reducen a los Estados y que impulsan modelos políticos, económicos y civilizatorios diferentes. Como resultado de estos rasgos emerge un orden caracterizado por la ausencia de hegemonía global, por una compleja interdependencia, una alta fragmentación y una marcada diversidad cultural, ideológica y política que no solo da lugar a diversos modelos y patrones de desarrollo capitalista, sino también a nuevas formas de gobernanza para enfrentar los desafíos transnacionales que afectan a todos y que el multilateralismo tradicional no logra abordar eficientemente (Aguirre, 2023).

Frente a este panorama, urge desarrollar nuevas miradas y enfoques y una comprensión adecuada en base a nuevos paradigmas conceptuales y

teóricos de interpretación, que vayan más allá de las narrativas predominantes de la compleja dinámica de las transformaciones en curso y de las implicaciones de la emergencia de ese “nuevo mundo” mencionado por Kissinger, el cual básicamente responde al surgimiento de un nuevo orden internacional de carácter multipolar, de contornos aún desdibujados y, por momentos, confusos. Implicaciones, por demás, difíciles de evaluar en prospectiva ya que refieren a un proceso de reconfiguración del sistema internacional sobre la base de una disputa por el poder de un conjunto de actores de peso en el sistema –algunos de ellos emergentes en la coyuntura actual–, que replantean y reubican a actores estatales de peso mediano y de proyección regional en una nueva estructura y jerarquía de poder mundial, en el marco de un retroceso (o de un agotamiento) de la hiperglobalización desplegada en la década de los noventa y de la emergencia de una economía internacional compleja y vulnerable que todavía se recupera de los efectos de la pandemia del COVID-19, en un escenario de creciente fragmentación, incremento de conflictos y guerras híbridas que afectan la estabilidad mundial.

Como señala Gerstle (2023), el consenso neoliberal de las tres décadas anteriores ha saltado por los aires, pero la caída del orden neoliberal y “la emergencia de otro indefinido nos muestran que ya estamos viviendo una transición. Pero el problema es adónde nos conduce la transición y en qué condiciones” (Álvarez Cantalapiedra, 2023, p. 6), dada su extrema complejidad y las aceleradas transformaciones que implica y que la policrisis acentúa.

En esencia, si bien se trata de una transición sistémica global basada en confrontaciones intrasistémicas –en tanto pocos actores rechazan el capitalismo como la actual visión predominante– que abren un profundo debate sobre los rasgos más destacados del sistema, hay miradas que enfatizan como eje de esas confrontaciones la transición hegemónica en modo linear y que reconfigura una narrativa bipolar del mundo en función de la disputa entre la relativa declinación de una potencia hegemónica y el surgimiento –hasta cierto punto impredecible– de otra –es decir, Estados Unidos y China– expresada en la “trampa de Tucídides” (Allison, 15 de agosto de 2017). Otro enfoque se da sobre un “interregno” sin rasgos definidos –una etapa interhegemónica con sus propias características– donde, siguiendo a Gramsci, lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de llegar sin lograr configurar

una transición lineal, en el marco de un entorno crecientemente desordenado y anárquico (Sanahuja, 2022b)². Las interpretaciones lineares y dicotómicas, en esta perspectiva, son afectadas no solo por el “desorden” (Pastrana, Reith y Velosa, 2022) que caracteriza esta transición en la policrisis, sino también por la aparición de múltiples actores con alcances, jerarquías y proyecciones diversas.

Algunos de estos actores –gestores del orden liberal internacional en la fase previa– se resisten y rechazan la transición porque les cuesta admitir que el mundo está cambiando y que esto choca con sus intereses establecidos o no se produce enteramente a su favor. Otros impulsan el cambio y la transición tanto en función de sus intereses nacionales de desarrollo económico y social como, eventualmente, de una aspiración a convertirse en actores protagónicos del nuevo sistema con proyección global, sin articular aún, sin embargo, un paradigma de orden global alternativo que permita su estabilidad. Estos actores configuran el heterogéneo cuadro de naciones y economías emergentes que desafían al antiguo orden unipolar hegemonizado por Estados Unidos y Occidente, aunque también existen actores de inferior peso estratégico relativo que asisten con menor capacidad proactiva a la transición con atisbos eventuales de participar y, eventualmente, influir en ella. Este pareciera ser el caso de América Latina y el Caribe, en toda su heterogeneidad y su situación de periferización y marginalidad estratégica en el mundo.

Sin embargo, lo que evidencia esta multidimensional transición global acelerada y desordenada son dos procesos fundamentales que se encuentran combinados: el auge y ascenso de nuevos actores protagónicos en el sistema y el despliegue de un mosaico creciente de antagonismos, que excede a la simplificación lineal de una disputa entre Estados Unidos y China o de Occidente con Oriente y que refleja un panorama complejo de intereses cruzados y de asociaciones, coaliciones y alianzas estratégicas, en el que las naciones del Sur global comienzan a adquirir un creciente peso estratégico y en el que frecuentemente esta categoría da lugar a confusiones y hace que

2 Sanahuja la caracteriza como una “política del interregno: erosión de la legitimidad y efectividad del orden anterior; ascenso de nuevos actores, en política interna e internacional; que se alimentan del descontento, impugnan los discursos, normas e instituciones vigentes, y desafían a las elites y [los] grupos dominantes de la etapa anterior” (2022b, p. 89).

poderosos actores en la realidad actúen más que como portavoces de este, cual embozados actores del Norte global industrializado y de sus conflictos. Mahbubani (1992 y 16 de octubre de 2023) señala, en este sentido, que el resurgimiento del Sur global va a “conllevar a cambios profundos en la química de nuestro orden mundial” (16 de octubre de 2023, párr. 3), entre otras razones porque muchos de sus países han desarrollado economías más eficientes, han crecido económicamente y aspiran a tener algún tipo de influencia en el concierto y la gobernabilidad global.

En este entorno –por demás cambiante de una manera acelerada– existe una tensión fundamental entre la prevalencia de una estructura de seguridad que intenta mantener su carácter unipolar bajo la hegemonía de los Estados Unidos y sus socios, y una dinámica geoeconómica multipolar que le impone múltiples retos desde enfoques, miradas y localizaciones diferentes, y que abarca un espectro multidimensional que no solo incluye el comercio, el movimiento de capitales y las fluctuaciones y erosiones monetarias, sino también, principalmente, nuevos y acelerados cambios tecnológicos cuyo control asegura posiciones privilegiadas tanto en el marco de la seguridad global como de la economía internacional.

Por otra parte, tanto una estructura de seguridad global que necesariamente se articula en torno a la tensión entre las grandes potencias nucleares –básicamente representadas por Estados Unidos, Rusia y China– pero también en relación a la competencia y a las disputas geoeconómicas que se desarrollan a partir de las economías emergentes y de bloques regionales, en el marco de la desaceleración de la globalización pese a la persistencia de fuertes interdependencias que impiden desacoples fáciles, por la fragmentación creciente, afecta al multilateralismo formal establecido en torno a organismos como la ONU o los mecanismos financieros asociados con Bretton Woods, y promueve la emergencia de organizaciones y foros multilaterales informales como el G20, el G7 y los BRICS. Consecuentemente se incrementan el cuestionamiento de los mecanismos de gobernanza global existentes –especialmente en lo referente a la seguridad y al ámbito financiero– y de los foros multilaterales establecidos, así como la crisis del multilateralismo formal.

No obstante, como señala Aude Darnal (24 de mayo de 2023 y 31 de octubre de 2023), pese a que la aspiración predominante del Sur global pueda

apuntar al desarrollo de un nuevo orden mundial que incluya a naciones tradicionalmente marginadas por Occidente en el establecimiento de las reglas y normas que rigen el sistema internacional, no existe ni entre las naciones del Norte ni entre los países del Sur global un consenso acerca de qué implica la transformación del orden global, en términos del desarrollo específico de nuevas reglas y regulaciones y de una arquitectura de gobernanza global que permita enfrentar colectivamente los desafíos globales en curso. Pese a que muchos de los debates actuales sobre la transición global y la transformación del sistema internacional por un orden más justo, pluralista e incluso se focalizan sobre cómo Occidente en general y Estados Unidos en particular deberían prevenir que China y Rusia asuman un rol de liderazgo global en esta transformación, la relación de Washington con el Sur global está más marcada por esa preocupación que por una interlocución sobre los rasgos que debería asumir el nuevo orden global y las modalidades de una gobernanza colectiva que permita enfrentar los múltiples desafíos globales en base a un consenso global.

La crisis de la globalización neoliberal y la irrupción de la geopolítica

Las claves de esta transición interhegemónica asociadas, bajo el impacto de la policrisis, a los cambios de la geografía económica mundial y a la reconfiguración de las relaciones de poder a nivel global, responden al desarrollo de una serie de megatendencias que se asoman y cobran impulso particularmente a partir de la crisis financiera de 2008, que impacta la gobernanza global y que comienza a replantear las relaciones entre potencias dominantes y potencias ascendentes antes del *shock* de la pandemia del COVID-19 y de la guerra en Ucrania.

Desde las últimas décadas del siglo pasado y a principios del presente, se desarrolla una serie de movimientos tectónicos en diversos planos y dimensiones. En el plano geoeconómico, fundamentalmente representada por el desplazamiento de la dinámica económica mundial desde el Atlántico al Asia-Pacífico, iniciado con el desarrollo económico de los NICS o cuatro tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) a fines del siglo pasado, y seguido por el impulso económico de Indonesia, Malasia, Tailandia,

Vietnam y, fundamentalmente, por el auge y el desarrollo económico sostenido, hasta la actual coyuntura, de la República Popular China. De hecho, este desplazamiento tanto en el plano del desarrollo económico como del incremento del comercio y de la inversión, conlleva a que –conjuntamente con los tradicionales dos centros de gravedad económica atlánticos de América del Norte y de Europa Occidental– emerja la región del Asia Oriental como un nuevo foco de dinamismo económico con proyecciones en Eurasia y el Asia-Pacífico, al punto de plantear el surgimiento de un “siglo asiático” para el siglo XXI (Mahbubani, 2022) en un mosaico disímil y heterogéneo, unificado principalmente por su crecimiento económico y su creciente incidencia sobre los asuntos globales y los organismos que intentan imponer cierto grado de gobernanza en diversas esferas. En su conjunto este heterogéneo mosaico está configurado por economías y potencias emergentes, de ingresos medios, que asumen un creciente rol protagónico a nivel internacional pero que asimismo comienzan a poner en cuestión la gobernanza económica y financiera global en tanto aspiran a incidir sobre las normas y reglas de juego de la economía internacional, de modo que pasan de ser *rule takers* en el marco del sistema internacional liberal establecido, a aspirar a ser *rule makers*.

Este proceso se ubica particularmente a raíz del auge de la economía china y de la creciente disputa estratégica de Beijing con Washington, en el marco de la crisis de la globalización neoliberal en desarrollo, al desplegarse tendencias proteccionistas y nacionalistas que relocalizan y acotan el proceso de globalización en los grandes bloques regionales emergentes, y dan lugar a un amplio debate sobre si esta crisis genera un proceso de desglobalización general, de reglobalización con foco en Asia o de globalizaciones paralelas en competencia, como plantean algunos analistas. La pandemia del COVID-19 aceleró, a su vez, los mecanismos proteccionistas y la ruptura de cadenas productivas, con lo que ocasionó refocalizaciones productivas y eventuales desacoplamientos que impactan la interdependencia global promovida en su momento por la globalización neoliberal. Como consecuencia, se produce una fragmentación creciente del sistema económico internacional que afecta también las relaciones de poder global y esto da lugar, en articulación con las rivalidades geopolíticas, al surgimiento de bloques comerciales en competencia, basados en alineaciones y alianzas distintivas que algunos analistas reducen a un bloque estructurado laxamente en torno al eje China-Rusia y otro en torno

a los Estados Unidos y sus aliados occidentales (incluyendo algunos países asiáticos como Japón) como el Occidente colectivo, pese a que el panorama de alineamientos y proyecciones se da en un marco mucho más amplio y heteróclito. Un marco en el que, con frecuencia, surgen *swing states* o estados ambivalentes o indecisos en sus alineamientos internacionales, particularmente en el ámbito del llamado Sur global.

Por su parte, estos procesos inciden, como lo hemos analizado en otro lugar, sobre una crisis de los mecanismos multilaterales establecidos que resultan poco funcionales a la hora de desacelerar el proceso de desglobalización, de promover políticas colectivas en función de la preservación y el desarrollo de bienes comunes globales (desde la paz y la estabilidad mundial al abordaje de políticas comunes frente al cambio climático), y dan lugar al despliegue de nuevos foros multilaterales de carácter informal, no necesariamente asociados o insertos en el sistema de Naciones Unidas o del sistema de Bretton Woods que acoge a las instituciones financieras internacionales –desde el G20 al G7 y los BRICS– que asumen un nuevo papel en la gobernanza financiera y económica global.

De hecho, el fin de los cierres de fronteras estrictos –tanto a los efectos del tránsito de bienes como de poblaciones desplazadas– impuestos por la pandemia y por los efectos de la guerra de Ucrania, obliga a todos los actores –los tradicionales y los emergentes– a repensar el futuro no solo como factores aislados sino como engranajes múltiples de un nuevo ecosistema cuyo perfil se encuentra en plena definición y que vive en permanente mutación. En este marco, sin haber logrado reactivar plenamente la economía internacional en la pospandemia, la guerra de Ucrania y, particularmente, el impacto de las sanciones económicas occidentales sobre Rusia se convierten en un punto de inflexión en función del desarrollo de nuevos alineamientos y la aceleración de tendencias preexistentes, pero además confieren, por primera vez en este siglo, una dimensión eminentemente geopolítica a las diferentes crisis en curso y, en especial, a las transformaciones económicas y financieras en el marco de la policrisis global. La reciente guerra de Israel contra Hamás en la Franja de Gaza no hace más que complejizar este panorama pues, de una manera similar al conflicto en Ucrania que impactó sobre la economía mundial y la seguridad energética y alimentaria, afecta los precios de los combustibles

fósiles y la arquitectura y la gobernanza financiera globales, como así también el derecho internacional y el derecho humanitario internacional y profundiza la crisis de los mecanismos multilaterales formales.

La multiplicación de las narrativas estratégicas en la transición global

Por otra parte, la irrupción de la geopolítica no solo tiende a reforzar el proceso de fragmentación mundial desencadenado por la geoeconomía, sino que también multiplica los focos de tensión y de conflicto y da pie a una multiplicación de las narrativas para explicar o legitimar la transición en curso.

De la misma manera en que primó desde el fin de la Guerra Fría una narrativa atlantista basada en el legado occidental y en la instauración de un sistema internacional liberal desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, otros narrativas –y entre ellas las diversas narrativas euroasiáticas y las narrativas del Asia-Pacífico y del Indo-Pacífico que hemos analizado en otros lugares (Serbin, 2019, 2021)– han comenzado a impactar las visiones e interpretaciones predominantes y en permanente evolución de la transición global. De hecho, en una época cuando el poder de las redes sociales y de la desinformación se ha incrementado decisivamente, el despliegue de múltiples narrativas ilustra el juego de intereses geopolíticos en curso y la complejidad del rediseño del mapa geopolítico global.

Sin embargo, las narrativas existentes y las emergentes en función de los diversos actores, tanto en el ámbito atlántico, euroasiático y del Asia-Pacífico, no alcanzan a dar cuenta, con frecuencia, de las mutaciones en proceso y del intrincado juego de intereses que se despliega bajo nuevas modalidades. En este marco se ubican asimismo las narrativas del Sur global, que merecen una especial atención en tanto emergen como un factor decisivo, aunque incierto, en la transición global. Chaguaceda (2023) plantea una narrativa “sur-globalista”, particularmente en su análisis de América Latina y en especial del gobierno de Lula en Brasil, pero señala asimismo que en “en vez de un Sur global, quizás sería más pertinente hablar de ‘sures globales’” (p. 45), distinción apta para apuntar a la existencia de diversas narrativas surglobalistas que reflejan el estado de fragmentación y la diversidad de las posiciones de

subordinación estructural y de una renovada agencia en el actual sistema internacional.

El Sur global como factor de la transición

Entre los cambios fundamentales que acompañan e impulsan la actual transición del sistema internacional, se destaca el surgimiento de las naciones del Sur global como actores relevantes. Pese a la ambigüedad y al carácter polisémico del concepto Sur global –que asume parcialmente el legado de conceptos como “Tercer Mundo” y “países en desarrollo” que acompañaron la Guerra Fría (Palomino, 2019)–, un conjunto de naciones con economías ascendentes y creciente influencia global han comenzado a desplegar significativas incidencia y proyección en los asuntos globales. Algunos analistas, sin embargo, siguen sosteniendo que:

El término Sur global funciona como más que una metáfora del subdesarrollo y hace referencia a toda una historia de colonialismo, neoimperialismo y cambios económicos y sociales diferenciales a través de los cuales se mantienen grandes desigualdades en los niveles de vida, esperanza de vida y acceso a recursos (Dados y Conell, 2012, párr. 13, traducción propia).

Otros autores cuestionan el concepto por su incoherencia conceptual (Patrick y Huggins, 15 de agosto de 2023) en tanto es un equívoco “eslogan político más que una descripción adecuada del mundo” cuyo valor principal es de carácter diplomático (Nye, 1.º de noviembre de 2023, párr. 4, traducción propia).

Pero más allá del creciente debate que acompaña el auge del término, en la más reciente década, este ha proliferado tanto en el ámbito político como en el académico y el mediático (Haug, Braveboy-Wagner y Maihold, 2021).

El retorno de la geopolítica y la confrontación entre grandes potencias en el transcurso de la pandemia del COVID-19 y especialmente a raíz de la guerra en Ucrania, ha promovido este despertar y ha dado lugar a un nuevo papel protagónico a estos actores. La pandemia no solo acentuó las diferencias entre las naciones euroatlánticas y los países y economías emergentes en términos de desigualdad y vulnerabilidad a la hora de acceder a los insumos médicos

necesarios y sobre todo a las vacunas para combatir el COVID-19, sino que también estableció una clara diferenciación entre actores que –más allá de los mecanismos multilaterales existentes– hicieron un esfuerzo inicial para impulsar una mayor cooperación en este campo, particularmente en el Sur global (Serbin, 2022a).

La guerra en Ucrania, por su parte, aceleró el proceso de diferenciación del Sur global del Occidente colectivo, particularmente a raíz de las sanciones económicas impuestas a Rusia que, a su vez, reverberaron negativamente tanto en las economías occidentales como en el acceso a combustibles, alimentos y fertilizantes de países de África, Asia y América Latina. Las sanciones sentaron un referente negativo en la percepción de muchas naciones del Sur global ante la posibilidad de que estas pudieran serles impuestas de una manera similar y pusieron en cuestión los alineamientos geopolíticos previos en torno a la primacía de Occidente (Serbin, 2022b).

Esta fractura entre Occidente y el Sur global se ha acentuado con la guerra entre Israel y Hamás y ha venido aislando crecientemente a los países occidentales, ya que las poblaciones musulmanas de la mayoría de los países árabes y Turquía se han expresado en contra de la invasión de Israel a la Franja de Gaza por su costo humanitario y a favor de los intereses de la población palestina, más allá de condenar o no el ataque terrorista de Hamás. De manera similar a lo sucedido con el conflicto en Ucrania, países del Sur global se han negado a aceptar las presiones de los aliados occidentales para alinearse con sus posiciones, al punto que varios latinoamericanos han roto relaciones diplomáticas o han retirado a sus embajadores de Israel a raíz de lo acontecido. Pese a que existen diferencias en las posiciones de los críticos del Sur global en torno al conflicto entre la condena de Israel y la demanda por una desescalada y por el respeto al derecho humanitario internacional, la fisura abierta a nivel global por la guerra en Ucrania en términos de alianzas y alineamientos tanto de naciones como de bloques regionales se ha acentuado con la crisis de la Franja de Gaza. De hecho, el ataque de Hamás a Israel, como señala Fraga, pone en evidencia “un mundo diferente a la pugna por la hegemonía global entre EE. UU. y China” (15 de octubre de 2023, párr. 1) como eje ordenador de la política internacional y revela un fraccionamiento de poder en el que las potencias regionales como Turquía, Arabia Saudita, Indonesia, Nigeria, Egipto, Brasil y otros países muestran mayor

autonomía y una diversidad de posiciones que no se alinean automáticamente con las grandes potencias, como lo revelan las posiciones de más de 22 países árabes, y comprueban que efectivamente hemos entrado en un mundo multipolar, con impactos económicos diversos, complejos e incluso contradictorios, particularmente en lo que se refiere al campo energético.

Por otra parte, las economías emergentes que se habían beneficiado de la globalización y del desplazamiento del centro de gravedad económica global desde el Atlántico hacia el Asia-Pacífico, adquirieron mayor peso económico que en el siglo pasado.

La crisis de los mecanismos multilaterales tradicionales dio paso al surgimiento de mecanismos multilaterales informales como el G-20, el G-7 y los BRICS. Al interior del G-20, la tensión entre el Norte global y el Sur global se ha hecho manifiesta en las diferencias entre los países miembros del G-7 y los BRICS, puntualmente en relación con la aspiración de este último grupo de impulsar reformas tanto en los mecanismos de las Naciones Unidas como en las instituciones de Bretton Woods, pretensión que unifica a la mayoría de los países del Sur global bajo los principios de soberanía y de no-interferencia (Ishmael, 2023).

Esta polarización que, en el fondo, expresaría la erosión del mundo unipolar hegemonizado por Estados Unidos y el surgimiento de un mundo multipolar se complejiza, sin embargo, al analizar la heterogeneidad del llamado Sur global, un concepto geopolítico más que geográfico.

Además, las diferencias en términos de desarrollo y peso económico de las naciones del Sur global muestran asimetrías y heterogeneidades que no siempre dan lugar a convergencias. Sin embargo, los BRICS se han reactivado recientemente como un bloque alternativo al G7, en el marco de su eventual ampliación con la incorporación de otras seis naciones del Sur global a un BRICS+ (en la actualidad ya hay un listado de más de 23 países aspirando a incorporarse a un BRICS Plus), de la creación de mecanismos financieros como el Nuevo Banco de Desarrollo y de un cuestionamiento a la hegemonía global del dólar estadounidense que pueda llevar a la creación de una moneda común. Estos planteamientos y en especial la reforma de los organismos multilaterales y la desdolarización también se encuentran entre las aspiraciones

e intereses del Sur global en general en toda su heterogeneidad, aunque puedan beneficiar principalmente a China.

Empero, en este marco, las fracturas globales que ha generado la guerra en Ucrania, reforzadas y profundizadas por el conflicto en Gaza, no solo se plantean en términos de una bipolaridad, sino también de una multipolaridad del orden global emergente en el Sur global, bajo la cual se configuran uno o varios polos alternativos que buscan ampliar su capacidad de incidencia sobre la gobernanza y la estabilidad mundial, en un entorno donde, con frecuencia, algunas naciones actúan como actores pendulares con alineamientos fluctuantes frente a las guerras y frente a la disputa estratégica entre Estados Unidos y China.

Resumiendo, esta transición se expresa claramente en el desplazamiento histórico del poder y del dinamismo económico hacia Asia, con un manifiesto impacto en la política global y en los intentos de reformular distintos mecanismos de la gobernanza global, en el desplazamiento del poder económico del G7 a las economías emergentes como principal elemento de la reconfiguración del orden mundial, en el realineamiento geopolítico de actores emergentes en el sistema internacional y, posiblemente, en el desarrollo de un nuevo ciclo de globalización focalizado en Asia-Pacífico y Eurasia. En el marco de este entorno cambiante, Occidente –principalmente Estados Unidos– articula una narrativa que intenta reforzar un orden mundial unipolar, recurriendo a los valores tradicionales occidentales y enfrentando la emergencia de los nuevos actores mediante la antinomia liberalismo versus autoritarismo iliberal y revisionista que asoma un orden multipolar. Esta antinomia se expresa, asimismo, de forma implícita, en la confrontación de un Norte global asociado a Occidente versus un Sur global, aunque los rasgos distintivos de esta dicotomía con frecuencia se desdibujan ya que en torno al punto de inflexión que constituye la guerra en Ucrania, numerosas naciones del Sur global no solo no se alinean unilateralmente con la OTAN y Occidente en la ONU y no se ajustan a las sanciones impuestas a Rusia, sino que desarrollan políticas pragmáticas y colectivamente más sólidas a partir del desarrollo de sus economías como *swing states* que marcan sus diferencias, cuando les resulta conveniente, con las potencias occidentales.

El elusivo Sur global y la transición sistémica

Más allá del cuestionamiento a los mecanismos de gobernanza global y de la hegemonía de las narrativas occidentales del Norte global, percibidas como extensión de sus orígenes coloniales, el debate en torno al concepto del Sur global y a su creciente e indiscriminado uso, como bien lo señalan Haug, Braveboy-Wagner y Maihold (2021) en su caracterización como una megacategoría, revela la heterogeneidad y las profundas disparidades de escalas de acción y de intereses de este grupo de naciones. El concepto no permite superar la caracterización impuesta en su momento por la línea Brandt puesto que renueva, luego de un período de transformación del sistema internacional, los interrogantes de quiénes pertenecen efectivamente al Sur global, qué representan, a qué aspiran en su diversidad en el sistema internacional y hasta qué punto no pertenecen al mundo occidental industrializado.

Pero fundamentalmente –como lo revelaron algunas de las cumbres mencionadas y la reciente cumbre del G20 en Nueva Delhi– han surgido interrogantes sobre las asimetrías, jerarquías y desigualdades del propio Sur global. Esta situación no solo revela las asimetrías y las disparidades en términos de escalas y de poder económico y político entre actores que se asumen como nuevas potencias globales, como potencias intermedias con aspiraciones regionales o como instrumentos de las políticas de los países del Occidente colectivo, sino que también interroga sobre la compatibilidad de sus agendas y prioridades en política exterior cuando algunos de ellos se asumen, particularmente en foros multilaterales informales, como ‘voceros del Sur global’ –verbigracia, China e India– que cuestionan o aspiran a reformar el orden existente. A su vez, pone en evidencia la multiplicidad de narrativas surglobalistas que se expresan en diversos ámbitos y niveles del sistema internacional en su aspiración a incidir –en función de sus agendas e intereses nacionales– en la reforma de los mecanismos multilaterales de gobernanza global y en el cuestionamiento a la arquitectura del orden liberal internacional (Chaguaceda, 2023).

Por otra parte, en su conjunto, el concepto de Sur global y sus interrogantes evidencian la injusticia o desigualdad epistémica (Abimbola, 2023) existente

entre el Norte global generador del conocimiento *mainstream*, particularmente en el ámbito de la comunidad académica anglosajona, y un heteróclito Sur global que, más allá de los cuestionamientos, confronta dificultades para generar sus propios enfoques y narrativas sobre los cambios en curso y para articular perspectivas comunes, en base a su propia historia y bagaje cultural. Sirva como ilustración, como hemos analizado en otros trabajos (Serbin, enero de 2022), la riqueza de enfoques innovadores –más allá de la teoría de la dependencia– en el ámbito académico latinoamericano y caribeño en contraste con los enfoques predominantes del ámbito anglosajón que no logran ser canalizados en una interpretación y una interpelación común desde el Sur global, no solo frente al Norte, sino en relación con otras expresiones de ese mismo Sur global, lo cual pone en cuestión la aspiración de una insistentemente promovida global IR, pero a la vez evidencia que quizás sus rasgos distintivos se asocian al pluralismo y a la diversidad.

Esta limitación responde, por lo menos, a dos conjuntos de factores que saltan a la vista: por un lado, el parroquialismo y el nacionalismo a los que se ven sometidas las aportaciones desde diferentes ámbitos del Sur global y que dificultan la transmisión transcultural del conocimiento generado, con una consecuentemente limitada difusión y un restringido intercambio; y por el otro, a la tiranía del monolingualismo que únicamente legitima las aportaciones hechas en inglés. Como consecuencia de estas situaciones, las agendas del Sur global encuentran dificultades no solo en su traducción y su interpretación en el ámbito del Norte global, sino también en su propio seno.

En este contexto, más allá de una comprensión cabal de un Sur global heterogéneo y cambiante en su composición y aspiraciones, el gran desafío –asumido ya por algunos analistas– es cómo abordar su papel en la transición hacia un nuevo orden global a pesar de las dificultades y los obstáculos mencionados sucintamente, cómo comprender asimismo el sistema emergente de la transición en el marco de una intrincada dinámica internacional que comprende a todos sus actores –del Sur global, del Norte, del Occidente (*West*) colectivo, del Oriente (*East*) y del resto (*rest*) en todas sus expresiones–, y cómo dar cuenta de las nuevas y diversas modalidades de agencia en el complejo proceso multipolar de transición del orden mundial. Para ello, los análisis lineares y las categorías dicotómicas asociados con la Guerra Fría no

son suficientes a fin de lograr la comprensión de una dinámica internacional fragmentada y policéntrica.

La resistencia del Norte global

Uno de los efectos asociados con estos procesos es, como lo señala Shidore (31 de agosto de 2023), que la guerra de Rusia en Ucrania les ha recordado a los observadores occidentales que existe un mundo más allá de las grandes potencias y el núcleo de sus aliados; esto ha puesto el foco sobre el Sur global como un factor de creciente relevancia en la geopolítica mundial. De hecho, la reticencia de la mayor parte de los países líderes de África, Asia y América Latina a apoyar y alinearse con los Estados Unidos y la OTAN en torno a la situación en Ucrania ha llevado a un primer plano el término Sur global (Heine, 3 de julio de 2023). La guerra en Gaza ha reforzado este proceso, con la diferencia de que el Sur global, en toda su diversidad, está evidenciando una creciente importancia estratégica y una mayor capacidad de incidencia en los asuntos globales de lo que con anterioridad habían logrado, en este sentido, el “Tercer Mundo”, el movimiento de países no alineados o los “países en desarrollo” (Heine, 3 de julio de 2023, párr. 4).

Como consecuencia, en el marco de la transición hacia un nuevo orden global no solo se ha dado una polarización entre el Occidente colectivo (incluyendo Japón) representado en el G7 y el tándem Rusia-China, tanto en ámbitos multilaterales como la ONU, en el espacio euroasiático (Serbin, 2019) o del Asia-Pacífico (Serbin, 2020), sino también una pugna por ganarse el apoyo del Sur global y, eventualmente, de los *swing states* o estados transaccionales como los califica *The Economist* (15 de abril de 2023), en un entorno donde han incrementado su influencia en el sistema internacional de una manera muy pragmática y cada vez menos ideológica, en función de sus propios intereses nacionales y, a la vez, con diferentes matices y énfasis, y con aspiraciones a incidir sobre los mecanismos de gobernanza global y sobre las reglas de juego establecidas de los que históricamente han sido marginados.

De hecho, el Sur global ha resurgido en 2023 como un actor más firme y proactivo y aunque no exista como un grupo coherente y organizado ni tenga una sola voz, ha devenido en un fenómeno geopolítico –por más que ambiguo y eventualmente contradictorio– durante una coyuntura cuando

justamente la geopolítica y los alineamientos que impone se han convertido en un factor importante en el proceso de transición global hacia un nuevo orden mundial. Si bien el G77, fundado en 1964 y que actualmente incluye 134 miembros, representa en su composición a la mayoría de los países del Sur global –con marcadas diferencias y asimetrías– con el propósito de fortalecer su capacidad conjunta de negociación en la ONU, en la práctica no ha tenido un impacto y una influencia colectiva significativa en este foro multilateral más allá de las declaraciones retóricas, pero su diversidad no excluye las convergencias en torno a algunos temas y la aparición de espacios multilaterales informales, tipo los BRICS o la OCS, como mecanismos para promover conjuntamente sus intereses de forma alternativa o complementaria al orden existente, principalmente a través de la acción de Estados individuales.

Más allá del peso de un legado colonial impuesto por Europa que implicó experiencias de opresión bajo el colonialismo, el racismo y el imperialismo (Carafano, 3 de agosto de 2023), la mayoría de los estados del Sur global, sin embargo, comparten su interés en atraer el comercio y las inversiones, promoviendo acuerdos comerciales que pueden girar o incluir a algunas de las potencias en pugna a nivel global, como el RCEP o la UEEA, y en la medida de su desarrollo y creciente peso económico, han aprendido a desenvolverse con ambas partes en función de su propio beneficio (Shidore, 31 de agosto de 2023). Pero también han aprendido a presionar a los Estados más poderosos en los ámbitos multilaterales y en la dinámica geopolítica global, en tanto aspiran a reposicionarse en la estructura global de toma de decisiones, manteniendo el mayor grado de autonomía y soberanía posible en el cuestionamiento de las normas y reglas de funcionamiento global. No obstante, más allá de su accionar en función de su interés de Estado, han comenzado a desarrollar una mayor coordinación en temas que se extienden desde sus posiciones en torno al cambio climático hasta la desdolarización, asuntos que a su vez los enfrentan –pese a sus diferencias– a los Estados Unidos y a los países del Norte global y que se suman a los agravios históricos sufridos bajo el colonialismo.

Sin embargo, dado que el Sur global no constituye una entidad única y homogénea, la perspectiva de Estados Unidos al respecto es que, en conjunto, no es vital para sus intereses y que se deben desarrollar una diplomacia y

unas políticas estratégicas de asistencia específicamente orientadas a países potencialmente aliados, o a bloques regionales que permitan confrontar o contener a Rusia y China y a los países que se alineen con ellos. Esta actitud refuerza la fragmentación global en curso, particularmente en el plano geopolítico, en tanto, entre otros factores, la influencia de Rusia sobre los países no alineados persiste desde la Guerra Fría y China e India se asumen como líderes y miembros del Sur global (Carafano, 3 de agosto de 2023).

Evidentemente, por más que sea heterogénea y desigual, la agenda del Sur global en su ascenso colectivo y su irrupción en el proceso de transición como economías emergentes y en desarrollo en un nuevo entorno internacional, define algunos temas en común –que no dejan de ser temas relacionados a los bienes públicos globales–, como la superación de la pobreza, el alivio a la inflación y a la carga de las deudas externas, y el manejo de la lucha contra el cambio climático, entre otros tópicos, con fuerte énfasis en la búsqueda de respuestas multilaterales amenazadas por la crisis del multilateralismo. Frente a estas demandas, Estados Unidos –si bien se muestran conscientes de su relevancia– insiste en llevar su propia agenda a los foros multilaterales y, con frecuencia en descalificar y ‘demonizar’ las legítimas demandas de los países en desarrollo, utilizando sus instrumentos de incidencia sobre la opinión pública e imponiendo sus propias narrativas. Pero si bien Estados Unidos y el Occidente colectivo en general pueden reconocer estas demandas, en la pugna por ganarse el apoyo de las naciones del Sur global en busca de un estatus más equitativo y de oportunidades de desarrollo en el mundo en transición, tienden a mantener la periferización de estas naciones en las decisiones, no solo sobre la gobernanza global sino también sobre la transición en sus diferentes dimensiones. Sin embargo, las naciones del Sur global enfrentan esta situación con mayor poder de incidencia en los asuntos mundiales, a la vez que mantienen una creciente independencia y autonomía (*Global Times*, 27 de septiembre de 2023), particularmente en lo referente a los temas de mayor confrontación con Occidente: desde el abordaje del cambio climático a los desafíos financieros que impone la economía internacional.

Breve conclusión: la policrisis y los nuevos dilemas de América Latina y el Caribe frente a la transición global

La policrisis desatada a nivel global abarca un amplio espectro de problemas y de desafíos consecuentes que se asocian a una transición sistémica desordenada, problemática y acelerada. Más allá de las múltiples dimensiones o transiciones articuladas que la caracterizan, la irrupción de la geopolítica no solo implica una reconfiguración en curso del mapa de poder a nivel global con la emergencia de nuevos actores, sino también, fundamentalmente, la irrupción –a raíz de una serie de tendencias de largo plazo y de *shocks* coyunturales– del Sur global en el marco del orden crecientemente multipolar. Más allá del debate acerca de un concepto caracterizado por su ambigüedad (y de la abundancia de críticas particularmente desde el Norte global) que prevalece en los discursos de los decisores políticos, los medios y los analistas, ha dado pie a la multiplicación de narrativas que hacen referencia, en mayor o menor medida, al término.

La región de América Latina y el Caribe –percibida con frecuencia como una a pesar de sus características distintivas–, siendo parte de ese Sur global, no está exenta ni de los impactos de la policrisis y de la transición global, ni del desarrollo de narrativas que marcan agendas propias frente a estos cambios y que refieren al Sur global en la nueva geopolítica (Muratbekova, s. f.), a las fracturas y tensiones que se generan en esta transición y a los desafíos e intereses emergentes que impulsa.

Pese a que desde 2010 el regionalismo latinoamericano experimenta una ola de retracción, como lo señalan numerosos analistas, la aspiración de los países de la región en términos de autonomía y de quiebre de una periferización en la dinámica mundial se incrementa y se refleja en esas narrativas y en las agendas que genera frente a las diversas crisis en curso y en los diversos alineamientos que se producen a nivel internacional. Para comprender esta dinámica se requiere de nuevos paradigmas y enfoques, basados en las respectivas tradiciones teóricas y conceptuales y en nuevos planteamientos frente a la transición global. América Latina y el Caribe –más allá de su estrecha vinculación en diversos órdenes con el mundo occidental– muestra crecientes

aspiraciones a desarrollar posiciones propias –matizadas por las políticas de cada nación en particular–, como lo revelan tanto los alineamientos asumidos frente a los *shocks* de corto plazo, como la aspiración de promover un no alineamiento activo que le permita desenvolverse entre las diferentes posiciones confrontativas o antagónicas entre los actores protagónicos de esta transición. Estas aspiraciones representan no solo una aspiración mayor a aprovechar las oportunidades y evitar los riesgos que introducen la policrisis y la transición, sino también para asumir un rol más activo en la transformación del sistema internacional y así romper con la marginalización a que ha sido sometida la región en décadas recientes. No obstante, frente al fallido intento de universalización que impusieron Occidente y la globalización neoliberal, estos objetivos chocan con la heterogeneidad y diversidad del Sur global.

En este contexto, una interrogante clave consiste en cómo articular y hacer converger las narrativas surglobalistas de la región con narrativas más amplias y con los objetivos estratégicos de las restantes naciones emergentes, en el marco de las turbulencias e incertidumbres de los cambios impuestos por la policrisis y por la transición global, pero también por los cambios políticos y sociales que vive cada nación de la región y la región en su conjunto.

El Sur global ha irrumpido radicalmente en un mundo en transformación, con propuestas alternativas a las impuestas por Occidente y por iniciativas de cooperación, probablemente para quedarse en la escena internacional como un factor crucial de la transición y América Latina y el Caribe no pueden ser ajenas a este proceso. La policrisis demanda respuestas globales, proactivas y convergentes para enfrentar, de manera pluralista e inclusiva, los múltiples desafíos que se presentan y ofrece, en este sentido, un amplio espectro de oportunidades para aprovechar, pero la transición global de poder genera fracturas y tensiones geopolíticas que no solo exigen una necesaria y profunda comprensión de su dinámica, sino también de hábiles maniobras y de frágiles equilibrios de diversificación de alianzas y de vínculos en un mundo cuyo principal cambio implica la transición de un orden unipolar a un complejo orden multipolar de múltiples niveles y ámbitos superpuestos.

Bibliografía

- Abimbola, S. (2023). Knowledge from the global South is in the global South. *Medical Ethics*, 49(5). <https://doi.org/10.1136/jme-2023-109089>
- Acharya, A. (2018). *The End of American World Order*. Polity.
- Acharya, A. (2022). El sur global: ¿hay un nuevo enfoque no alineado en el orden mundial? *Vanguardia Dossier*, (86), 48-51.
- Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global. China contra los Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Capital Intelectual.
- Aguirre, M. (2023). *Guerra Fría 2.0*. Icaria/Más Madera.
- Allison, G. (15 de agosto de 2017). China vs. America. Managing the next Clash of Civilization. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-08-15/china-vs-america>
- Álvarez Cantalapiedra, F. (2023). Mundo de emergencias. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, (162), 5-11.
- Brown, G. (10 de octubre de 2023). The Global North Must Follow the Global South's Lead. *Project Syndicate*. <https://shorturl.at/bvKOZ>
- Carafano, J. J. (3 de agosto de 2023). America's response to the Global South. *Gis Reports on line*. <https://www.gisreportsonline.com/r/global-south-united-states>
- Chaguaceda, A. (2023). Sur global y suglobalismo. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 23(4), 45-53.
- Chu, Y-h. y Zhang, Y. [Eds.] (2021). *The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order*. Routledge.
- Dados, N. y Connell, R. (2012). The Global South. *Contexts*, 11(1), 12-13. <https://doi.org/10.1177/1536504212436479>
- Darnal, A. (24 de mayo de 2023). The U.S. Is Asking the Wrong Questions About the Global South. *World Politics Review*. <https://www.worldpoliticsreview.com/foreign-policy-us-diplomacy-multilateralism-global-south-biden/>
- Darnal, A. (31 de octubre de 2023). To Reform the Global Order, Listen to the Global South. *World Politics Review*. <https://www.worldpoliticsreview.com/us-global-order-south/>
- Fraga, R. (15 de octubre de 2023). En un mundo multipolar. *Perfil*. <https://perfil.com/noticias/columnistas/en-un-mundo-multipolar-por-rosendo-fraga.phtml#vf-comments>

Gerstle, G. (2023). *Auge y caída del orden neoliberal*. Península.

Global Times (27 de septiembre de 2023). *US clearly knows what 'Global South' least wants to hear at UNGA: Global Times editorial*. <https://globaltimes.cn/page/202309/1298367.shtml>

Haug, S.; Braveboy-Wagner, J. y Maihold, G. (2021) The 'Global South' in the study of world politics: examining a meta category. *Third World Quarterly*, 42(9), 1923-1944. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1948831>

Heine, J. (3 de julio de 2023). The Global South is on the rise - but what exactly is the Global South? *The Conversation*. <https://theconversation.com/the-global-south-is-on-the-rise-but-whateactly-is-the-global-south-207959>

Heine, J. (8 de noviembre de 2023). International reaction to Gaza siege has exposed the growing rift between the West and the Global South. *The Conversation*. <https://theconversation.com/international-reaction-to-gaza.siege-has-exposed-the-growing-rift-between-the-west-and-the-global-south-216938>

Ishmael, L. [Ed.] (2023). *Aftermath of War in Europe: The West vs. The Global South?* Policy Center for the New South.

Ivanov, I. (24 de diciembre de 2018). Entering 2019: Challenges and Opportunities. *Russia in Global Affairs*. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/entering-2019-challenges-and-opportunities/>

Mahbubani, K. (1992). The West and the Rest. *The National Interest*, (28), 3-12. <https://www.jstor.org/stable/42896786>

Mahbubani, K. (2022). *The Asian 21st Century*. Springer.

Mahbubani, K. (16 de octubre de 2023). *The Global South: A New North Star*. <https://mahbubani.net/the-global-south-a-new-north-star/>

Muratbekova, A. (s. f.). The Global South and Current Geopolitics. *Daily Monitor, Eurasian Research Institute*. <https://www.eurasian-research.org/publication/the-global-south-and-current-geopolitics/>

Nye, J. (1.º de noviembre de 2023). What is the Global South? *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-south-is-a-misleading-term-by-joseph-s-nye-2023-11?barrier=accesspaylog>

Palomino, P. (2019). On the Disadvantage of "Global South" for Latin American Studies. *Journal of World Philosophies*, 4(2), 22-29. <https://scholarworks.iu.edu/uiupjournals/index.php/jwp/article/view/3113>

- Pastrana Buelvas, E. y Amaya, J. M. (2023). Desafíos de América Latina y el Caribe frente al desorden internacional. En E. Tremolada Álvarez (ed.), *Redefinición de actores y agendas en el actual (des)orden internacional* (pp. 645-681). Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana Buelvas, E.; Reith, S. y Velosa, E. [Eds.] (2022). *Desorden mundial: ¿pospandemia y transición?* CRIES y KAS.
- Pastrana Buelvas, E. y Velosa, E. (2022). Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición del poder. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y E. Velosa (eds.), *Desorden mundial: ¿pospandemia y transición?* (pp. 23-65). CRIES y KAS.
- Patrick, S. y Huggins, A. (15 de agosto de 2023). The Term “Global South” Is Surging. It Should Be Retired. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2023/08/15/term-global-south-is-surging-it-should-be-retired-pub-90376>
- Reason Why (18 de enero de 2023). *Policrisis: ¿ha llegado ya la palabra del año?* <https://www.reasonwhy.es/actualidad/policrisis-ha-llegado-palabra-ano-davos>
- Sanahuja, J. A. (2022a). Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden liberal internacional. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y E. Velosa (eds.) *Desorden mundial: ¿pospandemia y transición?* (pp. 67-101). CRIES y KAS.
- Sanahuja, J. A. (2022b). Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. *Nueva Sociedad*, (302), 86-94. <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>
- Sanahuja, J. A. y Costafreda, A. (2023). Introducción. Transiciones justas, democracia y renovación del contrato social. En *La triple transición. Visiones cruzadas desde Latinoamérica y la Unión Europea* (pp. 7-23). Fundación Carolina y Oxfam Intermón. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/07/LibroFC_Oxfam.pdf
- Serbin, A. [Ed.] (2018). *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial. Poder, globalización y respuestas regionales*. Icaria/CRIES.
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. CRIES.
- Serbin, A. (2021). El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre los Estados Unidos y China. *Pensamiento Propio*, (54), 9-36. <https://www.cries.org/?p=6697>
- Serbin, A. (Enero de 2022). *Latin America-China Relations: A Review of Recent Literature (2010-2020)* (CLALS Working Paper Series nro. 32). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4003586>
- Serbin, A. (2022a). América Latina: pandemia, disputas geopolíticas y desigualdad frente a la crisis del multilateralismo. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y E. Velosa (eds.), *Desorden mundial ¿Postpandemia y transición?* (pp. 157-189). CRIES y KAS.

Serbin, A. (2022b). *Guerra y transición global. ¿Cómo se gestó la guerra en Ucrania y cómo nos afecta?* Areté/CRIES.

Shidore, S. (31 de agosto de 2023). The Return of the Global South. *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>

The Economist (15 de abril de 2023) *How to survive a superpower split*.

The Economist (17 de mayo de 2023). *A conversation with Henry Kissinger*.

Tooze, A. (28 de octubre de 2022). Welcome to the world of the polycrisis. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>

o **Angel Sánchez Mendioroz***
y Eduardo Pastrana Buelvas**

* Doctor en Psicología de la Universidad Leipzig (Alemania). Psicoterapeuta clínico independiente y exdirector de la Consejería Educativa y Familiar Das Dach en Leipzig. Es cofundador (1995) y miembro de la junta directiva de la Asociación Psicosocial de Ayuda a la Niñez y la Juventud FINK e.V. Es miembro activo de la Asociación Alemana para Hipnosis Clínica M.E.G. (Milton Erickson Gesellschaft), docente privado en Psicología Deportiva del ITK en la Facultad de Ciencias Deportivas de la Universidad Leipzig y miembro de la junta directiva de la Asociación de Psicólogos Deportivos de Leipzig (LPSK). Contacto: angel.sanchez@gmx.de.

** Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) en la que también es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS), miembro del Consejo Académico de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y asesor de la Escuela de Altos Estudios Estratégicos Nueva Granada (ESAENG) de la Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: epastrana@javeriana.edu.co y efpastranab@gmail.com.

El proceso de equilibración en la transición hacia un nuevo orden mundial: una visión filosófica neoconstructivista



Cuando observamos nuestra imagen reflejada en un espejo podríamos preguntarnos: *¿quién es el sujeto que observa y quién es el sujeto, ahora convertido en objeto, observado?, ¿es la imagen que observamos real o una construcción de nuestra manera de pensar sobre nosotros mismos?* El enfoque neoconstructivista parte de que lo que percibimos de nosotros mismos como agentes¹/actores² (en este trabajo los conceptos agente y actor se utilizarán como sinónimos) y de la realidad internacional que nos rodea es solamente el resultado de nuestra manera de pensar y de estructurar nuestra consciencia. En este sentido, el neoconstructivismo se ocupa de las distintas formas de pensar de los agentes y de las realidades construidas por ellos como resultado de esas maneras distintas de pensar. Crear un nuevo orden internacional es, de esta manera, crear una nueva forma de pensar o una nueva consciencia del mundo y del ser humano; y en lo que concierne a este escrito, pasar de una forma de pensar racional (orden hegemónico en decadencia) a una constructivista-sistémica (orden ascendente).

1 "Un agente es, o depende de, un ser humano que es capaz de escoger y de 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 a estas personas agencia al autorizar a algún ser humano, como agente, a actuar por ellos [...]. Las principales características de los agentes son intencionalidad y significado" (Kubálcová, 2001, p. 22).

2 Las capacidades de un actor son la base de su poder de agencia (Luna y Oddone, 2021).

El pensamiento racional se basa en una filosofía racional, en la que se parte de un universo real, de un “ser ontológico” o una realidad objetiva en sí (*ontología*) que existiría independiente de la consciencia del sujeto que aspira a conocerle (*epistemología*), el cual deberá construir un método que estudie dicha realidad objetiva (*metodología científica*). Esta realidad es lineal y unidireccional, es decir que está determinada por leyes universales y por causas y efectos (agresores y víctimas). En la racionalidad y su orden internacional la ontología determina a la epistemología y esta define a la metodología. La élite occidental construye un orden de derecho internacional basado en supuestas leyes y normas racionales, o sea, objetivas, y no es capaz de cuestionar la subjetividad y parcialidad de su pensamiento (interpretación subjetiva de leyes y normas).

El pensamiento constructivista-sistémico es, por el contrario, una categoría epistemológica de la filosofía del conocer en la que el conocimiento se conoce a sí mismo. En esta forma de pensar, el ser humano cuestiona constantemente sus conocimientos, es decir, diferencia (amplía) los viejos y los integra en los nuevos. Aprende a aprender. A esta forma de pensar, vista como proceso de adaptación constante entre el observador y lo observado, le llamamos proceso de equilibración. Nuestros pensamientos (conocimientos) no son el reflejo de una realidad internacional objetiva, sino que *más bien construyen la realidad subjetiva que percibimos. Esto significa que los conceptos o categorías (leyes o normas internacionales) que se crean no son verdades (principios o valores) universales, más bien son hipótesis o instrumentos mentales a través de los cuales tratamos de equilibrarnos con las perspectivas de los otros actores internacionales*³. Esta nueva manera de pensar sería la base de un nuevo orden con carácter multipolar y multirregional.

3 Actor internacional es una entidad (Estados, organizaciones internacionales, empresas multinacionales y organizaciones no gubernamentales) que tiene la habilidad de provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia de otros actores (García, 1993). Esto se refiere a la capacidad de un actor internacional para llevar a cabo acciones concretas (*actorness*) hacia el exterior. Es decir, las capacidades de actor son la base de su poder de agencia, lo cual le permite contribuir a la gobernanza del sistema internacional y también expresar sus capacidades para modificar la estructura de dicho sistema (Luna y Oddone, 2021).

En la forma de pensar constructivista-sistémica, el conocimiento (*epistemología*) determina la realidad que se percibe (*ontología*) y esta última define la manera de interactuar con ella (*metodología*). Al método de cuestionar constantemente los conocimientos a través de los cuales se interpreta, valora, explica y juzga la realidad que se percibe, Piaget (1976) le llamó *método de equilibración*, en su obra *Äquibration der kognitiven strukturen*. El proceso de equilibración entre nuestra perspectiva de la realidad internacional y la perspectiva de los otros actores es una combinación de dos mecanismos del pensar y del actuar del agente: la *asimilación* y la *acomodación*. La asimilación es cuando la forma de pensar y la actividad internacional del agente transforman las estructuras de su contexto a fin de adaptarlas a sus conocimientos, expectativas (intereses), posibilidades y patrones de acción. La acomodación, por el contrario, es la transformación que hace el actor de su manera de pensar y de actuar con el fin de adaptarse a las nuevas exigencias que presenta el contexto internacional. A esta forma de equilibración cualitativa Piaget (1976) le llamó *equilibración mayor*. Los cambios que resultan de este proceso equilibrador son la *diferenciación* (ampliación) que se hace de los viejos conocimientos y su *integración* en los nuevos conocimientos.

El neoconstructivismo elabora un instrumento (epistemología genética) que determina la genealogía de las distintas formas de pensar y argumentar de los actores internacionales (niveles de consciencia sociocognitiva), lo que en última instancia es lo que determina sus actuaciones sobre el entramado internacional. En este instrumento cada nueva manera de pensar –instrumental, motivacional, estratégica, moral, racional o constructivista-sistémica– organiza a la forma de pensar anterior.

Este instrumento nos permite diferenciar desde cuál perspectiva epistémica los actores perciben, interpretan, argumentan y construyen sus relaciones y políticas internacionales: si sobre aspiraciones tecnológicas y de utilización de recursos naturales (*pensamiento instrumental*), si sobre la base de obediencia o rebelión en relación con un poder externo que premia, castiga e impone sanciones (*pensamiento motivacional*), si sobre estrategias y planes concretos que persiguen satisfacer los propios intereses nacionales (*pensamiento estratégico*), si sobre preceptos religiosos que buscan la superioridad moral de una nación o cultura sobre otras (*pensamiento moral*), si con la aspiración universal

(globalista) de imponer la propia ideología e institucionalismo racional-liberal (*pensamiento racional*), o con base en procesos de equilibración que nos permitan diferenciar las distintas perspectivas culturales e integrarlas en un orden sistémico a través de la construcción constante de nuevos consensos y equilibrios (*pensamiento constructivista-sistémico*).

Cuadro 1. Desarrollo epistemológico (formas de pensar o conciencia sociocognitiva) durante la antropogénesis

Neoconstructivismo sociocognitivo (Sánchez/Pastrana)	Constructivismo piagetiano (Piaget)	Construcción normativa (Habermas)	Organización epistémica
<i>Pensamiento instrumental</i> (opera con instrumentos para transformar la naturaleza)	Pensamiento sensomotriz	Pensamiento preconsciente	Organiza al cuerpo humano y sus instintos.
<i>Pensamiento motivacional</i> (opera con motivos u objetos que satisfacen necesidades)	Pensamiento preoperacional o animista (los motivos u objetos significativos tienen vida propia)	Pensamiento precivilizatorio arcaico (mágico)	Organiza al pensamiento instrumental a través de un pensamiento mágico, es decir, rituales que nos armonicen con los espíritus naturales.
<i>Pensamiento estratégico</i> (interiorización de las actividades reales en operaciones mentales)	Pensamiento de las operaciones concretas	Pensamiento mitológico arcaico; esclavismo (surgimiento de ciudades y agricultura)	Organiza al pensamiento motivacional o mágico con planes y estrategias basadas en una lógica concreta.
<i>Pensamiento moral</i> (diferenciación de las actividades socioculturales en buenas o malas)	Pensamiento preformal	Pensamiento convencional; feudalismo	Organiza al pensamiento estratégico con prescripciones y mandamientos morales.
<i>Pensamiento racional</i> (diferenciación de las actividades en verdaderas o falsas)	Pensamiento formal o de las operaciones abstractas	Pensamiento racional	Organiza al pensamiento moral o religioso a través de instituciones racionales.
<i>Pensamiento constructivista-sistémico</i> (diferenciación de las actividades en adecuadas o inadecuadas según el contexto sociocultural)	Pensamiento posformal o dialéctico	Pensamiento de la ética discursiva	Organiza el pensamiento racional y sus instituciones a través de redes de comunicación y procesos de equilibración dialécticos.

Fuente: autores.

En este orden de ideas, y debido a acontecimientos con repercusión mundial tales como la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania, la pugna comercial y las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos (EE. UU.) y China, pasó desapercibido para la mayoría de los analistas del planeta que se ocupan de los asuntos internacionales, el hecho de quiénes ganaron el premio Nobel de Física en el año 2022. Este galardón fue concedido al francés Alain Aspect, al estadounidense John Clauser y al austríaco Antón Zeilinger, por sus innovadores experimentos sobre el *principio cuántico de entrelazamiento*, según el cual dos partículas se comportan como una sola unidad incluso cuando están separadas independientes de la distancia. Pues bien, estos experimentos decidieron el debate iniciado en 1927 entre Niels Bohr (1885-1962) y Albert Einstein (1879-1955) (Held, 1998) sobre si el universo es ‘no local’ (metafísico o no real) o ‘local’ (físico o real). En otras palabras, si el universo es un sistema *autopoietico*, que se crea y se reorganiza a sí mismo a través de las interacciones circulares y equilibradoras entre sus partes, o es un sistema mecánico, con leyes físicas lineales de causa-efecto y diseñado por un creador o una fuerza externa.

Por tanto, el experimento probó que el universo no es localmente real y que a causa del principio de entrelazamiento cuántico, dos actores (vinculados entre sí), hipotéticamente colocados en extremos opuestos del universo, reaccionarán instantáneamente al comportamiento del otro; es decir, si vemos que uno de los actores gira hacia la derecha, sabemos que el otro actor instantáneamente está girando hacia la izquierda. Esta no localidad implica que en un universo *autopoietico* *todos los elementos de la realidad que creamos con nuestra consciencia están interconectados entre sí y tienden a equilibrarse constantemente.*

Lo anterior devela que el origen de toda realidad es un “ser cuántico” o *autopoietico*, es decir, una *totalidad potencial y metafísica*, vista como estado unificado de consciencia y en donde los fenómenos que observamos dependen de los principios cuánticos, es decir, poseen *doble identidad*. En efecto, son una cosa y, al mismo tiempo, son lo contrario (partícula-onda); están *superpuestos*, o sea, pueden estar al mismo tiempo en cualquier sitio y en ninguna parte; y están *entrelazados* entre sí, independientemente del espacio de separación física entre ellos (Davies y Betts, 1994). De esta manera, se pudo comprobar la teoría de Bohr, la cual enunciaba que la realidad que percibimos surge de

un mundo cuántico con carácter metafísico no local y que las partículas subatómicas tienen propiedades que no construyen su fenomenología hasta que no son observadas, es decir, que *la realidad física que medimos depende de nuestra consciencia*. Traducido a las relaciones internacionales, el agente crea la realidad internacional que percibe a través de su nivel de consciencia (estructuras epistémicas).

Esta revolución epistémica conduce a la presunción de que la base o fundamento de un nuevo orden internacional –que surja de la transición de poder que estamos vivenciando– será nuestra capacidad de entender que es *nuestra consciencia* la que crea la realidad internacional que percibimos y de que, consecuentemente, deberemos aprender a transformar nuestros contenidos de consciencia (estructuras epistémicas o forma de pensar) a fin de crear un nuevo orden internacional en equilibrio basado en el anterior. La enseñanza de la física cuántica es, entonces, que la materia (realidad fenomenológica) que percibimos solo puede estructurar su existencia limitada y concreta a través de su relación con la consciencia (Davies, 1989). Siguiendo esta premisa, todo orden mundial se fundamenta en una cosmovisión, la cual sustenta su legitimidad, su funcionabilidad, sus principios y el equilibrio de poder en el que se soporta. Desde esta perspectiva, son válidos los siguientes interrogantes: ¿la realidad internacional que percibimos es real o es un producto de nuestra consciencia sociocognitiva colectiva?, ¿cuál es la importancia de este descubrimiento para el surgimiento de un nuevo orden mundial?

¿Cuáles son los indicadores científicos del cambio de paradigma epistémico que ratifican la comprobación de la no-localidad de nuestro universo?

El viejo paradigma racional-empírico, base de la modernidad y del orden liberal internacional, se desarrolló fundamentalmente sobre la base de tres pilares teóricos: la filosofía dualista y racionalista de René Descartes, la física mecanicista de Isaac Newton y la biología de selección del más apto de Charles Darwin. Ya en el siglo XIX el mundo de las ideas o categorías universales, planteado por Kant en su obra cumbre *Crítica de la razón pura*, el cual trata de superar la contradicción entre el mundo racional de Descartes y el empírico de Hume, fue hecho pedazos por los avances de una ciencia esencialmente materialista.

Asimismo, a comienzos del siglo XX el *empirismo filosófico* es socavado en sus cimientos por la teoría de la relatividad y por la física cuántica. Tanto Rudolf Carnap (1891-1970) como Bertrand Russell (1872-1970) fracasan al tratar de probar la existencia de un mundo objetivo basado en las sensaciones. De la misma manera, el gran positivista del siglo XX, Willard Quine (1900-2000), tiene que reconocer el fracaso del empirismo positivista al afirmar que en el mundo objetivo faltan las relaciones y que las relaciones no son observables ni reducibles a sensaciones o leyes físicas (Nonnenmacher, 2015). Es así que el mundo dualista cartesiano que separa al sujeto del objeto se derrumba y la existencia del mundo (ontología) y el conocimiento de este (epistemología) pierden a los defensores del paradigma racional-empírico.

El nuevo paradigma constructivista-sistémico (Sánchez, 2016), que podría sustituir y reorganizar al viejo paradigma, se basa en una *filosofía constructivista social e intersubjetiva*, en una *física cuántica* que prueba científicamente la relación circular e interdependiente entre el observador y lo observado –“el ser es un ser percibido”, un acto de consciencia– y en una *biología autopoietica* –un organismo que se crea y organiza a sí mismo– (Maturana y Varela, 1987). Estas teorías no ven a la consciencia y sus contenidos (estructuras epistémicas) separados de los fenómenos (mundo externo), sino más bien como las dos partes constitutivas de una misma realidad. El nuevo pensamiento constructivista-sistémico es de carácter posformal y dialéctico, es decir, acepta y utiliza la contradicción de manera pragmática.

Cuando nos observamos y tomamos consciencia de nosotros mismos (reflexión), somos al mismo tiempo el observador (sujeto) y lo observado (objeto). Es en ese momento, y a través de esa observación, que creamos lo observado (a nosotros mismos). Esta estructura paradójica e interactiva de la realidad nos indica que somos parte del sistema (objeto externo) que observamos y al observar creamos. Esa circularidad e interdependencia podría expresarse de la siguiente forma: lo observado es inseparable del observador y el observador es inseparable de lo observado, pero de un sistema observado que él mismo crea y estructura.

El acto consciente de convertir nuestra forma de pensar en objeto de nuestra observación es lo que provoca el desarrollo de nuestras estructuras epistémicas. Ese acto de observación o separación de nuestra manera de pensar

(reflexión) hace surgir un nuevo sujeto (orden o equilibrio) que piensa distinto y, consecuentemente, convierte nuestra vieja manera de pensar (estructuras epistémicas observadas) en objeto de transformación. De esta manera el nuevo sujeto u orden (actor/agente) puede transformar las viejas estructuras o el viejo orden. El problema que percibimos afuera no es realmente el problema, más bien la forma en que observamos e interpretamos aquello que percibimos como problema es el verdadero problema. Entonces la solución está en transformar las estructuras epistémicas a través de las que observamos y pensamos. En este sentido, el ser humano no es el producto de una creación única y singular determinada por leyes naturales rígidas, sino el resultado de su propia actividad consciente, interactiva y creativa; es decir que él mismo construye sus propias estructuras sociocognitivas, su propia realidad social y cultural, hecho que hace a cada agente el responsable absoluto de aquello que percibe y experimenta (Sánchez, 2016).

Desde la perspectiva del constructivismo social, cuyos autores más conocidos son Emmanuel Adler (1997), Alexander Wendt (2005), Thomas Risse (2002), John Ruggie (1998), Michael Barnett y Martha Finnemore (2004), Anja Jetschke (2017), Chris Reus-Smit (2020), Peter Berger y Thomas Luckmann (1969 y 2008), elegimos dos libros que indican claramente el cambio de paradigma en las ciencias sociales. Entre 1966 y 1969 es publicado el libro *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge* de Peter Berger y T. Luckmann y más tarde, en 1984, el libro *The constitution of society: outline of the theory of structuration* de Anthony Giddens. Este autor parte de que la estructura de toda sociedad es un producto y, al mismo tiempo, su propio productor, asimismo, su propia instancia reguladora. En otras palabras, la sociedad humana puede ser vista como resultado de imposiciones estructurales y, simultáneamente, como sistema estructural interactivo que se crea a sí mismo. El cómo tiene lugar este proceso de creación y renovación de estructuras no está claramente especificado por Giddens.

Por el otro lado, el concepto central de Berger y Luckmann (2008) radica en que la realidad que percibimos es el resultado de un proceso de construcción social. En este sentido, la teoría trata de entender el cómo la realidad social que percibimos, al igual que sus fenómenos sociales en particular, son contruidos por nuestra consciencia. El método utilizado por ellos trata, consecuentemente, de descubrir cómo los agentes producen los fenómenos sociales, cómo

los institucionalizan y, finalmente, cómo los transmiten a las generaciones siguientes. Aunque los autores de esta obra están claros respecto a que la realidad social surge de un proceso dinámico interactivo entre los actores, no logran concretizar en forma transparente este proceso.

Transición de un paradigma racional-empírico a uno constructivista-sistémico en el desarrollo de un nuevo orden mundial

Desde la antigüedad, la historia de las relaciones internacionales ha estado marcada por el auge y la caída de órdenes internacionales de distintos ámbitos de acción, pero ninguno de ellos ha logrado convertirse en un orden completamente global (Kissinger, 2014). Aunque la idea de un ‘Estado mundial’ sería la versión completa de este orden realmente global, sí se han configurado algunas normas para todos los Estados (Lascurettes y Poznansky, 2021). La reconstrucción del orden internacional se ha producido, tradicionalmente en el curso de la historia mundial, al final de guerras generales entre grandes potencias. De las cenizas del antiguo orden, las potencias vencedoras emprendieron siempre la tarea de crear nuevas normas e instituciones para constituir un nuevo orden, mediante el cual establecieron determinados derechos, roles y cierto tipo de autoridad. En otras palabras, el orden internacional se refiere a las relaciones entre comunidades políticas –hoy Estados–, al interior de una región, entre regiones, o que busca abarcar todo el globo (Bull, 2005) y obedece a cambios en las relaciones internacionales (o domésticas) de las comunidades políticas (March y Olsen, 1998) que están presentes en un momento específico.

Desde esta perspectiva, el orden internacional toma forma en el marco del conjunto de acuerdos, normas e instituciones (estructuras epistémicas) que un grupo de Estados ha creado para regular y orientar sus relaciones en un período histórico determinado. En dicho contexto, la lucha por la creación de todo orden internacional ha conducido a los Estados líderes a propender por el interés de garantizar su propia seguridad y su bienestar económico a

través de un orden estable (Lebow y Valentino, 2009). En suma, los órdenes internacionales son patrones de conducta, principios y normas –productos de una determinada forma de pensar– que les otorgan a las relaciones internacionales un cierto grado de estabilidad y previsibilidad (McKeil, 3 de junio de 2020 y 2021).

El actual orden internacional liberal es un orden básicamente europeo-occidental, construido sobre la base de un pensamiento racional-empírico (formal-abstracto) que substituye a la cosmovisión religiosa del Medioevo, la cual anteriormente construyó un orden con características morales y de aspiraciones universales, es decir, la idea de un imperio universal sacro o divino (Sánchez, 2016). Con base en la hipótesis anterior, se puede describir el proceso de ascenso y descenso del actual orden liberal internacional –desde la Edad Media hasta la Modernidad y acompañado de sus diferentes contextos históricos–, en el siguiente orden cronológico:

1. El surgimiento del escolasticismo, el Renacimiento, el florecimiento de ciudades-Estados en el norte de Italia del siglo XI al XV y el descubrimiento de América en el siglo XV, que coincide con el desastre italiano de 1494 cuando se rompe el equilibrio de poder entre las ciudades-Estados por las ambiciones geopolíticas y las intervenciones armadas de otras potencias europeas (Francia y el Imperio de los Habsburgos en la península itálica).
2. La Reforma en el siglo XVI, la Guerra de 30 años (1618-1648) por el dominio de Europa, la resultante Paz de Westfalia del siglo XVII y el surgimiento del Estado-nación como unidad política de un nuevo orden internacional europeo, el cual inicia su proceso de universalización.
3. La Ilustración de mediados del siglo XVIII hasta comienzos del siglo XIX que influencia la revolución humanista en Francia y la primera Revolución Industrial, al principio en Inglaterra –del último cuarto del siglo XVIII y comienzos del XIX– y después en Alemania. La Revolución francesa y las consecuentes Guerras Napoleónicas entre finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, las cuales condujeron a la construcción de un nuevo orden mundial en el Congreso de Viena de 1815 y de cuyo contexto surgieron el Concierto de Europa y la Santa Alianza. La arquitectura política que fue creada en dicho congreso estableció el clásico equilibrio de poder entre

1815 y 1914, año en que este orden mundial colapsó por el estallido de la Primera Guerra Mundial.

4. El auge del Imperio británico durante el siglo XIX (la época victoriana), el inicio de la segunda Revolución Industrial con la electrificación de finales del siglo XIX, la radicalización materialista, darwinista y positivista de la ciencia, y la agudización de los conflictos coloniales entre los Estados europeos por el aseguramiento de materias primas, que desembocó en las dos guerras mundiales del siglo XX.
5. El surgimiento de un orden bipolar –a mediados del siglo XX– determinado por un bloque liberal, liderado por los EE. UU., y un bloque socialista con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) al frente, la tercera Revolución Industrial de los años setenta con el desarrollo de la microelectrónica y el derrumbamiento del bloque soviético a finales de los ochenta. Desde esta perspectiva, en el periodo denominado como Guerra Fría existieron, al menos, dos órdenes internacionales, bajo una distribución (al menos bipolar) de poder. El liberal, liderado por EE. UU., y el comunista, bajo la egida de la URSS, el cual agrupaba a los Estados de Europa Oriental que se encontraban en la esfera de influencia soviética y una serie de países en Asia, África y únicamente Cuba en América Latina. Sin embargo, en la década de los cincuenta, con la Conferencia de Bandung, la posterior creación del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) y la escisión del bloque comunista, por los conflictos que la República Popular de China sostuvo con la URSS, otras normas empezaron a surgir y afianzarse en la conducta de los Estados, especialmente en aquellos denominados como periféricos.
6. El surgimiento del actual orden liberal internacional de carácter unipolar y con una ideología fundamentalmente neoliberal. La Revolución Digital –basada en la física cuántica– que da inicio a procesos de interconexión y globalización de las relaciones internacionales y al aumento de la contradicción entre un modelo político basado en el viejo paradigma racional-empírico y el aparecimiento –en los años noventa– de un nuevo paradigma constructivista de carácter social basado en la reciente ciencia/filosofía cuántica, así como en una nueva forma de pensamiento llamado pensamiento sistémico (posformal/dialéctico). Esta fase de la Posguerra

Fría ha estado caracterizada por el tránsito de una estructura unipolar a una multipolar –marcada por una nueva distribución de poder– debido a la transición de poder que se evidencia con el surgimiento de nuevas potencias, así como también por la crisis del orden liberal internacional.

El orden liberal internacional unipolar y globalista como transición del viejo al nuevo orden internacional

El final del conflicto entre Este y Oeste hace entrar al *realismo estructural*, como teoría explicativa de los cambios internacionales, en crisis. Si en algo es válida la afirmación anterior, es debido a que no pudo explicar el derrumbamiento de una superpotencia sin la intervención de una guerra, ni la creciente cooperación internacional a través de un progresivo multilateralismo de los Estados-naciones, lo que lleva a procesos de intercambio con carácter global organizados por una élite financierista y globalista.

Este acontecimiento le abre espacio a dos teorías explicativas con dos intenciones distintas: el *neoliberalismo institucional*, inspirado por el internacionalismo liberal, que desemboca en una política y una práctica neoliberales⁴ con las que se aspira a mantener el viejo orden a través de la creación de instituciones internacionales con carácter precario⁵, y el *constructivismo social* que empieza a proponer las bases sobre las que se podría erigir el nuevo orden, después de un período de anarquía, caos y crisis internacional.

Así las cosas, el internacionalismo liberal ha influenciado una de las corrientes teóricas más relevantes de la disciplina de las relaciones internacionales: el neoliberalismo institucional. Como corriente de pensamiento, el

4 Apertura ilimitada de los mercados nacionales, surgimiento de multinacionales a través de la fusión de empresas, privatización y eliminación de las empresas públicas de los Estados nacionales (sectores energéticos, de salud, telecomunicaciones, transporte y bancos centrales) y desregulación financiera a través de tratados de libre comercio.

5 Relaciones internacionales organizadas y dirigidas por una élite financiera a través de la monopolización de la tecnología, de los mercados financieros, de los recursos naturales, de los medios de comunicación y de las armas de destrucción masiva.

internacionalismo liberal surge y se desarrolla en consonancia con el proceso transformativo de los sistemas políticos modernos inspirados en las ideas de la democracia liberal occidental a lo largo de los siglos XVIII y XIX. En el marco del mismo desarrollo filosófico y político europeo, especialmente durante la Ilustración, el individuo se va a ubicar en el centro de todos los procesos. Es decir, el valor de la libertad individual o la autonomía se constituye como el principio ordenador de las relaciones sociales, económicas y políticas (Mac-Millan, 2007).

En este orden de ideas, el internacionalismo liberal nos brinda una noción de orden internacional constituido por Estados soberanos –que recogen la idea de individuos libres–, bajo el liderazgo de democracias liberales que cooperan para obtener beneficios mutuos y se garantizan protección recíprocamente, en un ámbito internacional regulado por principios y normas consensuadas. De hecho, estas reglas tienen una orientación tanto normativa como práctica, pues buscan “promover la democracia y los derechos humanos, incentivar el libre comercio y disminuir la probabilidad de la guerra al acoger la idea de beneficios mutuos y de darle voz a los países más débiles” (Tierney, 2021, p. 116, traducción propia). Así las cosas, el liberalismo internacional se fundamenta en pilares institucionales que definen sus rasgos identitarios, tales como el libre comercio, el derecho internacional, la cooperación multilateral, la seguridad colectiva, la promoción de derechos políticos y la solidaridad democrática, entre otros (Ikenberry, 2020), todos los cuales constituyen los mecanismos adecuados para superar las lógicas negativas derivadas de la anarquía en el sistema internacional.

Los internacionalistas liberales conciben el origen del orden internacional a partir de las negociaciones, los acuerdos y las estructuras internacionales que crean los Estados, lo cual construye un marco normativo en el que pueden competir y cooperar en distintos ámbitos de las relaciones internacionales (Ikenberry, 2020). Por ello, las instituciones internacionales que emergen de estos consensos necesitan una racionalización explícita que haga converger los distintos intereses de los actores y le dé sentido a la empresa que están creando (March y Olsen, 1998). El internacionalismo liberal, entonces, construye esta idea de orden al poner en juego la idea westfaliana de Estado con sus ambiciones ideológicas cosmopolitas que recogen la idea de justicia y

de humanidad, con lo que, hasta cierto punto, se fijan un estandarte de superioridad moral que motiva su constante expansión (MacMillan, 2007).

Ahora bien, Mearsheimer (2018), desde la perspectiva del realismo ofensivo, ha enarbolado una crítica sistemática y demoledora al internacionalismo liberal en su obra *The Great Delusion, Liberal Dreams and International Realities*, y ha señalado sus límites en relación con el rol que desempeña la ideología del nacionalismo como fuerza motriz de la política internacional. En tal sentido, el autor cuestiona la eficacia de la hegemonía liberal como una estrategia ambiciosa, al pretender transformar como democracias liberales a otros Estados alrededor del mundo, y al promover una economía internacional abierta y la creación de organizaciones internacionales. Desde este punto de vista, la expansión de la democracia liberal a lo largo y ancho del planeta tendría como resultado la reducción de los regímenes autoritarios, contribuiría a la protección de los derechos humanos y proveería una paz estable, de modo que la paz democrática trascendería al realismo, ya que las democracias no van a la guerra. Las explicaciones sobre este resultado son disímiles (Levy, 2002), pues recaen en la naturaleza capitalista del sistema (Gartzke, 2007) o en las propias normas o características de la democracia: transparencia, restricciones institucionales, responsabilidad política y rendición de cuentas (*accountability*) (Clark y Nordstrom, 2005; Peceny y Butler, 2004).

Sin embargo, Mearsheimer destaca que la única opción viable para establecer una hegemonía liberal es un mundo unipolar, pues esta distribución de poder es la única manera de garantizar la seguridad y la supervivencia del Estado hegemón. De ahí que para las grandes potencias no es posible desplegar una política exterior a escala global en órdenes mundiales bipolares o multipolares, porque en tales circunstancias actúan en forma realista, es decir, temen el ataque de otra gran potencia y le dan prioridad a su supervivencia. De hecho, las grandes potencias liberales tienden a hablar como liberales, pero actúan regularmente como realistas. Las ideas, entonces, de promoción de la democracia, si bien están inspiradas en estos ideales liberales, persiguen un fin realista: la seguridad, pues las democracias no pelean entre sí (Marsheimer, 2018).

El orden liberal internacional como orden (equilibrio) precario

El origen del liberalismo se remonta al pensamiento de Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) y Jean Jacques Rousseau (1772-1778), llega a convertirse en un orden angloamericano en el siglo XIX y se consolida durante el XX. En tal sentido, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y ante el consecuente declive de Europa como eje y centro del orden mundial de los últimos cinco siglos, EE. UU. emergió como la nación más poderosa del mundo y junto con sus aliados, al estallar la Guerra Fría, construyó el orden liberal internacional. Dicho orden ha sido definido de varias formas: *pax americana*, *pax democrática*, *orden occidental* y *hegemonía liberal estadounidense*. En otras palabras, emergió en el polo occidental de la estructura del sistema bipolar de la Guerra Fría, cuyo rótulo distintivo fue el de mundo libre. Ahora bien, el orden liberal internacional no ha tenido un desarrollo único y lineal sino que ha evolucionado a través de un largo proceso de luces y sombras. Como orden hegemónico, ha tenido rasgos liberales e imperiales jerárquicos, pero fue organizado a través de estructuras normativas derivadas de acuerdos políticos entre EE. UU., los Estados de Europa Occidental y Japón (Ikenberry, 2020).

Además, desde una perspectiva histórica, el origen del orden liberal internacional contemporáneo se puede rastrear en dos proyectos que se traslapan. Por un lado, en el desarrollo del sistema de Estados modernos que emergió con la Paz de Westfalia, el cual se ha fundamentado en el reconocimiento mutuo y la inviolabilidad del principio de soberanía. Esta primera fase de su desarrollo ha sido denominada *orden mundial liberal 1.0*. Por otro, se trata de un orden liberal en esencia angloamericano que tuvo su origen en el siglo XIX y se consolidó a lo largo del XX. Sus postulados políticos orientadores fueron condensados en la Carta del Atlántico (1941). Luego la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), basada en el principio de igualdad soberana y el arreglo pacífico de controversias, dio inicio a un proceso de diversificación de funciones y actividades a través de la ampliación progresiva de su estructura organizacional. La ONU fue dotada por las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial de una autoridad institucional para el ejercicio de medidas y acciones coercitivas que contemplan el uso de la fuerza. No obstante, se fue convirtiendo también en una arquitectura

institucional para la cooperación entre sus Estados miembros en áreas como la protección de los derechos humanos, el mejoramiento de la salud, el apoyo a los programas de ciencia y educación, así como también el fomento del desarrollo económico (Powell, 29 de julio de 2017).

En materia de seguridad, EE. UU. lideró también la creación de acuerdos regionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y una serie de alianzas en Asia del Este (Ikenberry, 2001; Leonard, marzo de 2017), bajo el sistema de San Francisco (Emmers, 2004). De otra parte, como resultado del deterioro de sus relaciones y confrontaciones con la URSS, Estados Unidos optó por el orden de la contención, el cual se fundamentó en el equilibrio de poder, la disuasión nuclear y la rivalidad geopolítica e ideológica. Además, sus principios económicos, cuyo núcleo ha sido siempre la apertura económica, sirvieron de pilares para la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), cuyo cuerpo normativo fue incorporado en 1995 en el Tratado Constitutivo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En esencia, comenzó a ser comprendido como un orden con pilares normativos, mecanismos multilaterales de regulación y gestión de los asuntos internacionales, y también mediante una cooperación institucionalizada. En otras palabras, con estos arreglos se materializa el orden internacional liberal basado en reglas.

El orden liberal internacional, liderado por EE. UU. a lo largo de la Guerra Fría, tomó la forma de un orden liberal hegemónico, el cual estaba caracterizado por relaciones de autoridad, roles funcionales, principios organizadores, expectativas compartidas y mecanismos procedimentales, mediante los cuales los Estados miembros desarrollaron sus relaciones en el marco de estructuras institucionalizadas. En dicho contexto, Washington se comprometió a proveer a sus aliados protección militar, acceso a su mercado interno y tecnología, mientras ellos asumieron el rol de socios confiables, para lo que le proveían de apoyo diplomático, económico y logístico (Hamilton, 2014). Por ejemplo, Japón y Alemania Occidental dependieron mucho de la protección estadounidense en términos de su seguridad y defensa nacional; en contraprestación, asumieron el compromiso de apoyar a la superpotencia en la proyección de su liderazgo comercial y monetario. Por ende, Alemania Occidental

y Japón fueron integrados como miembros del orden liberal internacional y comenzaron a proyectar una identidad internacional de potencias civiles.

Sin embargo, el orden hegemónico liberal no tuvo características similares en las distintas regiones que abarcó su área de influencia. La relación de EE. UU. con las democracias liberales desarrolladas estuvo marcada por compromisos mutuos que reducían la distancia jerárquica entre ellos, la cual expresaba como una relación de *primus inter pares*, en la que se privilegia un tipo de multilateralismo particular: escenarios de discusión en los que Estados Unidos buscó legitimar sus propias decisiones, pues la satisfacción de sus intereses garantizaba la continuidad del orden. En contraste, la potencia norteamericana ejerció su poder con rasgos imperiales de viejo cuño en sus relaciones con América Latina y Oriente Próximo, cuyo patrón de conducta estuvo caracterizado por las formas tradicionales de dominación y coerción. En suma, EE. UU. construyó el primer imperio global de la historia mediante la proyección de su poder militar y ejerciendo su liderazgo hegemónico sobre órdenes regionales en Europa, Asia, las Américas y Oriente Próximo (Ikenberry, 2020).

Adicionalmente, el liderazgo de EE. UU. ha estado marcado por contradicciones inherentes a su posición jerárquica en la distribución de poder al interior del orden hegemónico liberal. En primer lugar, se ha mantenido como el *rule maker* indisputable, pero ha sido un *rule taker* privilegiado y selectivo. Segundo, la superpotencia estadounidense, históricamente, se ha dado la libertad de definir y anteponer sus propios intereses, sean pertinentes o no, con lo cual ha afectado su liderazgo normativo (Flemes, 2012) como consecuencia de muchas acciones unilaterales de su política exterior. Tercero, los principios rectores del orden liberal hegemónico –tales como la apertura o la no discriminación– no alcanzaron un carácter universal, es decir, siempre han existido Estados dentro y fuera de dicho orden. Por último, EE. UU. y sus aliados occidentales nunca se distanciaron en forma definitiva de la práctica tradicional de la política de poder de las grandes potencias (Ikenberry, 2020). En otras palabras, el orden liberal hegemónico persigue exclusivamente la satisfacción de los intereses estadounidenses, es decir, que los intereses del hegemón se anteponen a las normas internacionales. Estados Unidos se da el rol de *rule maker*, pero no de *rule taker*, ya que no acata los principios liberales

de apertura y no discriminación y los utiliza en forma selectiva y a conveniencia de sus intereses (Pastrana y Velosa, 2022).

Desde una perspectiva constructivista, el orden mundial liberal está en crisis y representa al estadio final de un mundo y una consciencia exclusivamente economicistas y materialistas que se niegan a ceder su poder y sus privilegios, por lo que le dan un carácter de equilibrio precario (Sánchez, 2016). Un orden precario representa a un orden que ya no es capaz de crear relaciones de equilibrio funcionales entre sus miembros, hecho que lo deslegitima ante ellos y los anima a crear resistencias (Sánchez y Pastrana, 2017). Sin embargo, ya que este orden todavía es capaz de crear contextos y narrativas ficticias que lo justifiquen –basadas fundamentalmente en el miedo–, hace que las transformaciones y los desarrollos necesarios se retarden. “En el equilibrio precario el hegemon ya no es capaz de asimilar al contexto internacional, ni tampoco de acomodarse a las nuevas expectativas y desafíos” (Sánchez y Pastrana, 2017, p.7).

El orden liberal internacional presenta la contradicción de un humanismo ideológico (democracia, derechos humanos, libertad individual) propagandístico y una práctica capitalista que conlleva a una desigualdad estructural mundial. De 1945 a 1970 (posguerra), durante la llamada etapa keynesiana, existió en los países occidentales lo que podría calificarse como un matrimonio de interés entre la clase obrera y la empresarial. Esta unión estuvo basada en el continuo crecimiento de la economía real (aseguramiento de la rentabilidad de capital), el desarrollo del salario orientado a la productividad, la integración social de las fuerzas productivas y del mercado, así como la distribución institucionalizada de la acumulación de capital de arriba hacia abajo. Dentro de estas condiciones de relativa democratización, las relaciones capitalistas de producción se convirtieron en un motor del crecimiento económico y de bienestar social de los Estados occidentales (Mausfeld, 2019).

Sin embargo, a partir de 1970 desaparecieron las condiciones del compromiso de clases, la economía real se esfumó (productividad y rentabilidad ya no eran posibles) y apareció la crisis del petróleo (recesión y crisis capitalista), por lo que el matrimonio entre capitalismo y democracia llegó a su fin. Entonces irrumpió en escena la ideología neoliberal promoviendo el capital globalizado con carácter especulativo, es decir, que se separa de la economía

real, y le dio un nuevo contexto ideológico al capitalismo que lo convirtió en precario. En su fase unipolar, y con el fin de dominar e imponerse en el contexto internacional, los EE. UU., esgrimiendo la ideología neoliberal, persiguieron la construcción sistemática de miedos neuróticos, de emociones de incertidumbre y de inseguridad internacional (Mausfeld, 2019). Algunos elementos claves de treinta años de pretender universalizar el orden liberal unipolar precario son:

- La hegemonía liberal pregonó, en la fase unipolar que sucedió a la Guerra Fría, una ideología económica neoliberal con la idea de la *autorregulación de un mercado libre internacional* que vendría a integrar todas las fuerzas de producción del planeta en una solución racional, ya que obedece a sus propias leyes y no es regulable (teología de mercado y globalización hegemónica), es decir, en esencia obedece a procesos no democráticos ni regulables por los Estados.
- El inicio de una cruzada de democratización (subordinación) del planeta que toma forma con la doctrina Bush y que construye al 'terrorismo' como enemigo fantasma que legitima más de 100 intervenciones militares desde 1991. Estados Unidos expande la OTAN, que se ha convertido en una fuerza expedicionaria estadounidense y decide unilateralmente cuándo y dónde atacar, sancionar e invadir. La pretensión estadounidense de instaurar una hegemonía liberal sigue vigente en el frente de Ucrania (pivote geográfico a Eurasia) y en el frente de Taiwán. No es una política de democratización, sino de dominación de un pequeño grupo del capitalismo financierista oligopólico (los gigabancos).
- Contrario a la supuesta ley absoluta del mercado, se crean un entramado de instituciones internacionales de regulación (gobernanza global y multilateralismo) que cuidan y velan exclusivamente los intereses de EE. UU. y en especial del grupo financierista oligopólico de manera jerárquica, injusta y, además, inefectiva (Pastrana y Velosa, 2022).

La crisis del orden liberal internacional va de la mano con la crisis de la visión racionalista empírica

El 15 de septiembre de 2008 Lehman Brothers se declara insolvente y desata la crisis financiera en la que China y otras potencias emergentes deciden iniciar la construcción de un nuevo orden monetario internacional. La causa de esa crisis radica en el establecimiento del dólar como moneda de préstamo mundial y en que los EE. UU., con relación con su comercio exterior, se han convertido en un Estado deficitario crónico. Un primer paso para romper con la hegemonía unipolar de Estados Unidos es entonces deconstruir al dólar como moneda de préstamo (Moses, 2 de agosto de 2006). La creciente inflación, la guerra en Ucrania a fin de reindustrializarse a costa de Europa y la guerra comercial contra China son intentos de restauración de una potencia en declive.

El déficit comercial de los EE. UU. se basa en que consume más de lo que produce, pero ¿quién produce lo que consume? Los países exportadores que producen plusvalía de exportación, es decir, que hasta 2008 los países productores debían producir más de lo que consumían y esa producción que no consumían iba hacia el mercado estadounidense. Ese capital, a su vez, fue y es utilizado por los EE. UU. para financiar los costos armamentistas y sus guerras hegemónicas (Clark, 2003). Aquí se cierra el círculo sistémico de autoconservación precaria del actual orden mundial.

Todos los imperios han sucumbido por crisis financieras que se derivan de ese patrón o de una estructura deficitaria. En 1900, a manera de ejemplo, los británicos estaban en bancarrota, con una moneda cuyo valor se fijaba por las reservas de oro y por cuya razón tenían un enorme déficit en su comercio exterior. Debían importar y comprar más de lo que vendían o exportaban y debido a eso perdían mucho capital durante las transacciones comerciales. Este problema era solucionado imprimiendo más dinero (sin respaldo) y a manera de desviar la atención de este hecho detonaron la Primera Guerra Mundial. Después de la victoria sobre Alemania y sus aliados, los británicos intentaron implementar la libra esterlina como moneda mundial, lo que no tuvo éxito. El segundo intento, después de la Segunda Guerra Mundial, fue obstaculizado por los EE. UU. (Darwin, 2013).

La visión del liberalismo internacional se caracteriza por un orden determinado por normas internacionales, estructuradas y reguladas racionalmente. El problema es que la razón es un instrumento que ordena, estructura, interpreta, explica y juzga sobre la base de experiencias y conocimientos pasados, así como de expectativas de futuro, pero no es capaz de experimentar y actuar en el presente de manera funcional y efectiva. De esta manera los Estados-naciones son constructos sociales o identidades internacionales abstractas que solo existen como contenidos culturales de mitos, historias y narrativas en nuestras mentes. Son un constructo que se autoconserva activamente pensando en forma racional sobre el pasado y el futuro, que se preocupa de mantener el pasado vivo a fin de conservar la vieja identidad, el viejo orden, pero que también se proyecta constantemente hacia el futuro (utopía) para asegurar su supervivencia y su realización (Sánchez, 2020).

La normación racional no regula actividades concretas directamente sino a través de algoritmos y formas generalizadas y esquematizadas. De esta manera, el concepto de *operación formal* de Piaget es la forma de pensamiento racional que regula y ordena un sinnúmero de actividades en constructos normativos que resultan de su esquematización y estructuración racional (Sánchez, 2016). Si, por un lado, tenemos que juzgar el éxito o el fracaso de una actividad internacional, necesitaremos *únicamente* la retroalimentación de nuestros sentidos físicos. Por el contrario, el resultado de un acto normativo racional es percibido, entendido e interpretado solo de manera interna por la institución o el sistema que lo ejecuta, debido a que dicho resultado ya fue antes anticipado por dicha institución o tal sistema.

En este orden de ideas, el pensamiento racional transforma los eventos del sistema internacional en estructuras epistémicas, ideales o normativas racionales, las que son más fáciles de manipular en forma ordenada a fin de dominar al mundo. La normación racional libera al hegemon del orden liberal internacional del vínculo que tiene con la responsabilidad cultural local durante las interacciones concretas con otros actores, así como de la continuidad ininterrumpida del factor tiempo que las caracteriza. De esta manera, la operación racional se universaliza, es decir, se independiza de la adecuación de sus intervenciones locales y del tiempo de su realización (Sánchez, 2016).

El sistema racional del orden liberal internacional funciona bien y facilita las decisiones (los actores solamente tienen que hacer lo que está estipulado en las normas internacionales). Sin embargo, este sistema de valoración y normación internacional, que regula racionalmente, está siendo cuestionado por otras culturas y otros Estados que profesan perspectivas, valores y costumbres diferentes. En este sentido, cada acto normativo (y valoración) posee un carácter subjetivo y, por ende, deberá ser realizado en forma concreta y local. Cada normación –y valoración– depende entonces del punto de vista del observador y de su sistema de referencia. En este sentido, *una gobernanza y un multilateralismo globales* no pueden dividirse en lo que ‘debería ser’ y, por tanto, es bueno y justo, y lo que ‘no debería ser’ y, en consecuencia, ha de ser combatido y aniquilado. Este dualismo cartesiano de opuestos irreconciliables, verdad-falsedad, bien-mal, dios-demonio, democracia-dictadura, no nos saca de la crisis, sino que nos hunde más en ella (Sánchez, 2016).

Equilibrios precarios (órdenes inestables) no son estables, sino que el sistema los construye constantemente en forma activa con el fin de autoconservarse. A este efecto, el sistema hegemónico trata de capturar invasivamente la atención (conciencia) del resto de actores, a través de la construcción de enemigos y miedos ficticios (terrorismo, racismo, dictaduras, quiebras financieras, criminalidad internacional, cambio climático, pandemia y, en general, desorden internacional), los cuales en realidad apenas son indicadores de su disfuncionalidad e ineffectividad para garantizar un equilibrio internacional justo.

El estandarte democrático de la cruzada liberal-capitalista no solo es contradictorio sino absurdo, ya que el capitalismo corporativo y especulativo es un sistema antidemocrático radical. Democracia significa empoderamiento y autodeterminación de los actores internacionales y su liberación del fundamento del poder hegemónico: *la intervención democratizadora liberal* (intervenciones militares, sanciones económicas, etcétera).

La democracia *únicamente* es posible en un mundo libre de miedos y la fuente del internacionalismo liberal es, por el contrario, la generación sistemática de miedos como instrumento de dominación y de poder. El miedo como técnica de dominio y de poder busca producir un miedo neurótico, en el cual no existen amenazas y enemigos concretos sino difusos y abstractos

(generalizados) que enfrentar. Es decir, se necesita de un enemigo o una amenaza latente, no debe haber duda de quién es el enemigo y toda la propaganda –dirigida a demonizarlo– deberá ganar la atención de la población mundial, de modo que toda la atención y la conciencia de la población mundial se enfoque en temer y odiar a ese enemigo o esa amenaza. Cuanto más grande es la tensión (conflicto) entre el hegemon liberal y el resto de actores, así de importante es dirigir la atención a eventos distractores que provoquen miedo, rabia o indignación en contra de enemigos de la democracia y el bienestar liberal (Mausfeld, 2019).

Otro instrumento del orden liberal internacional y el capitalismo neoliberal es la producción de mecanismos internacionales de exclusión a través de un racismo estructural, ya sea cultural o de clases. En este sistema la denigración ‘del otro’ (no liberal, no democrático, no racional) es la legitimación para invadirlo y explotarlo. El racismo estructural ayuda a Occidente y al capitalismo financierista a estabilizar y solidificar las relaciones de explotación global hacia el resto del mundo. El capitalismo neoliberal solamente puede ser racista puesto que deberá justificar siempre la desigualdad extrema sobre la que se fundamenta (Mausfeld, 2019).

Finalmente, el neoliberalismo –con trasfondo racional– ideologiza al ser humano y a los Estados en actores *flexibles* y *competentes* que deberán optimizarse para poder competir y sostenerse ante las exigencias que demanda el *Dios Mercado*, es decir, lleva a cabo la economización de la identidad de los actores. Esto significa que la explotación capitalista externa se convierte ahora en autoexplotación, los actores no poseen, de esta manera, una identidad auténtica, sino que se fragmentan en un manojito de competencias utilizables a fin de afirmarse en el mercado internacional (Mausfeld, 2019).

En definitiva, no existe algo llamado comunidad internacional, ya que los actores permanecen desprotegidos e impotentes ante las fuerzas oscuras de un mercado dominado por una pequeña élite financierista y de una institucionalidad internacional parcializada, en la que el rol de la política de los Estados consiste en su capacidad de adaptación efectiva y ‘racional’ que dé respuestas a las demandas ‘divinas’ del mercado y repare –en forma precaria– las contradicciones e injusticias de una sociedad mundial dominada por una élite globalista. Las democracias representativas, de esta manera, se han

convertido en gobiernos autoritarios de seguridad nacional (Estados de seguridad).

El paradigma constructivista-sistémico

Sobre el terreno de las relaciones internacionales el paradigma constructivista-sistémico ha empezado a substituir paulatinamente al paradigma racionalista-institucional. Esto lo vemos en el ascenso de China y la importancia que van ganando los países asociados como BRICS⁶ (inicialmente, los miembros fundadores son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Es un nuevo orden internacional basado en una sociedad de Estados con carácter internacional (Sánchez, 2016), es decir, tanto autónomos (constructivismo) como también sistémicos (interconectados entre ellos en forma funcional). En tal sentido, las nuevas potencias emergentes, como China (reemergente/emergente)⁷, India (emergente), Rusia (reemergente), Brasil (emergente) y Sudáfrica (emergente), han ganado un peso relativo en su estatus internacional y vienen actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de nuevas coaliciones. Al respecto, vale la pena resaltar el matrimonio por conveniencia entre China y Rusia en términos económicos y de seguridad, en la medida que vienen proyectando conjuntamente la narrativa geopolítica de la Gran Eurasia, en cuyo contexto se superponen proyectos como la Belt and Road Initiative (BRI), o sea, la Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI en sus versiones terrestre y marítima, la Unión Económica Euroasiática (UEEA), la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Dichas iniciativas buscan preservar los intereses de estos Estados y delinear normas y reglas por fuera del orden internacional liberal.

6 Los miembros fundadores anunciaron como nuevos miembros a Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y Argentina, en la cumbre de Johannesburgo, celebrada en agosto de 2023. Sin embargo, en un comunicado fechado el 29 de diciembre de 2023, el nuevo gobierno de Argentina, presidido por Javier Milei, anunció que no participará de los BRICS.

7 La emergencia o reemergencia de la República Popular de China depende de la perspectiva histórica que se asuma. De un lado, la transición de Mao a Deng y los posteriores desarrollos económicos y militares hacen pensar en la emergencia de un Estado 'nuevo': la República Popular. Si, por el contrario, se adopta una visión no eurocéntrica, China está volviendo a ocupar un lugar central en la configuración de poder regional y construyendo un imaginario colectivo, cuya máxima expresión fue el sistema tributario chino.

Sin embargo, esto no quiere decir que las propuestas de órdenes sean convergentes entre China y Rusia. Ellos difieren en cuanto a la concepción de un mundo multipolar emergente. De un lado, según Serbin (2019), mientras China concibe la estructura del orden mundial como bipolar, teniendo como rival a EE. UU., Rusia hace énfasis en la multipolaridad para antagonizar con EE. UU. De otro lado, se puede argumentar que China coincide con el carácter unipolar del sistema (Zhang, 2005), pero que esa distribución está diluyéndose hacia un sistema multilateral en el que China podría ‘ordenar al mundo’ de acuerdo con sus intereses y valores, mientras que Rusia busca volver al estatus de superpotencia (Feklyunina, 2008; Heller, 2018).

Ahora bien, el ascenso vertiginoso de China es cuantitativa y cualitativamente superior al de las demás potencias emergentes. Por tal motivo, se afirma que el auge de este país como gran potencia –y posible superpotencia al devenir el siglo actual– representa un desafío comparable al que significó el ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo XX (Friedberg, 2012; He, 2015). Los líderes chinos vienen desarrollando una narrativa para explicar y legitimar el actual proceso de estructuración del mundo en función de sus objetivos geoestratégicos a mediano y largo plazos. Desde una perspectiva geopolítica, es evidente que ha surgido una narrativa del Asia-Pacífico que ha venido desplazando la narrativa del Atlántico que predominó en los últimos cinco siglos. La narrativa actual del Asia-Pacífico destaca a China como agente de cambio, con el sueño chino como parte central del discurso (Friend y Thayer, 2018).

Las potencias emergentes –arriba señaladas– vienen implementando determinadas estrategias en materia de política exterior, las cuales tienden a ser cada vez más convergentes. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de los EE. UU. a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, instancias que ofrecen condiciones apropiadas para abordar en forma multilateral la búsqueda de soluciones a los problemas globales (Nolte, 2012; Pastrana y Vera, 2012). Desde esta perspectiva, las potencias emergentes vienen impulsando en los foros internacionales la reforma de las organizaciones de alcance global, tanto del sistema de la ONU como de las instituciones financieras internacionales, las cuales enfrentan grandes desafíos de legitimidad y eficacia. En esa vía,

argumentan que se requieren nuevas estructuras de gobernanza global más inclusivas, que contemplen los nuevos cambios en la distribución mundial de poder. Y para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global se requieren dos grandes reformas: la del sistema de seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorim, 2010).

Ante las dificultades encontradas para reformar las instituciones de la gobernanza global o reducir la hegemonía estadounidense en las mismas, las potencias emergentes han optado por crear redes sustitutivas (*substitution networks*), esto es, instituciones paralelas a aquellas a nivel global y en sus respectivas regiones de influencia (Flemes, 2013). Dentro de ese contexto, puede interpretarse la fundación del Nuevo Banco de Desarrollo o Banco de los BRICS, el cual surge bajo la égida de esta asociación como una alternativa al BM y al FMI. En ese mismo sentido, pero a nivel regional, China da impulso a la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) junto a los Estados del Asia-Pacífico y otros socios globales, en el cual no participa EE. UU. La creación de dicho banco se considera no solo un contrapeso chino al BM y al FMI, sino también al Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés). A su vez, China avanza la BRI con su megaproyecto, el cual busca intensificar masivamente su interconexión infraestructural y comercial con Asia, Europa, Oceanía y el este de África. Del mismo modo, se encuentra liderando la puesta en marcha y la consolidación del megabloque comercial: el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que tampoco incluye a EE.UU. y que hasta antes de la salida de este país del Trans Pacific Partnership (TPP) se identificaba como un acuerdo comercial que ejercía un contrapeso al mismo (Pastrana y Castro, 2020).

Por otro lado, además de la estrategia de las redes sustitutivas o instituciones paralelas, las potencias emergentes también quieren ser incluidas en las redes de mediación (*mediation networks*), a saber, aquellos mecanismos *ad hoc* que se organizan para resolver problemas de seguridad específicos, por ejemplo, las Six Party Talks sobre Corea del Norte o el P5+1 con relación al acuerdo nuclear con Irán. Un caso que ilustra esta búsqueda de inclusión en tales redes es el de Brasil, que buscó obtener un rol más activo en los asuntos de seguridad en Oriente Medio, especialmente durante la segunda administración de Lula da Silva (Flemes, 2013).

En ese orden de ideas, estamos presenciando el surgimiento de un *sistema multirregional de las relaciones internacionales* (Nolte, 2012) o la construcción de un *orden mundial multilateral regionalizado* (Farrell, 2005). De ahí que, si partimos de la premisa de que las regiones van a desempeñar un rol importante en la estructuración y la comprensión del futuro orden mundial, el análisis de las relaciones internacionales debe pasar de los dos niveles tradicionales –es decir, el nacional y el internacional– a *un modelo analítico que contemple cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional*, en cuyo contexto la gobernanza global y la multinivel se entrecruzan en los distintos niveles y así ofrecen alternativas para abordar con mayor eficacia la gestión de los problemas globales (Betz, 2012). Por tanto, la construcción de un nuevo orden mundial debería tener en cuenta dos aspectos fundamentales: la nueva distribución global de poder y los órdenes regionales emergentes.

El enfoque neoconstructivista

Tanto la visión de orden del realismo (materialista-nacionalista), como la visión de orden del liberalismo internacional (idealista-globalista), parten de un concepto de realidad estática. En el realismo todo orden internacional se rige por leyes naturales, independientes de la voluntad de los actores y en las que fuerzas contrarias aspiran a un equilibrio de poder (objetividad determinista). En el internacionalismo liberal, el orden internacional se rige por ideas *a priori* o categorías universales, como libertad, democracia, derechos humanos, justicia, etcétera (subjektividad voluntarista). De esta teoría se deriva la idea que Fukuyama expresa en su libro *El fin de la historia y el último hombre* (1992), publicado al finalizar la Guerra Fría y comenzar la corta fase unipolar de la Posguerra Fría: el materialismo determinista del realismo percibe una realidad internacional que se desarrolla sin ideas o estructuras epistémicas (consciencia), guiada solo por leyes naturales deterministas; por el contrario, el liberalismo internacional percibe una realidad mundial que deberá ser ordenada por estructuras epistémicas o valores universales (reglas y normas administradas por instituciones internacionales), es decir, estructuras (contenidos de consciencia) sin desarrollo.

Frente a estas dos visiones de orden de la realidad internacional, el neoconstructivismo (Sánchez, 2016) afirma que no existen estructuras epistémicas

que no provengan de las estructuras construidas anteriormente, es decir, sin desarrollo, y tampoco existe un desarrollo del sistema u orden internacional que no requiera de estructuras epistémicas o ideas nuevas, o sea, de una nueva consciencia. Esta nueva consciencia surge a través de procesos de autoobservación, autorreflexión y autocuestionamiento de las estructuras con las que hasta ahora estábamos identificados, a fin de ampliarlas y reorganizarlas (*autopoiesis*/autoorganización).

Según el neoconstructivismo, un orden es un sistema o campo de actividad –relacional– sociocognitiva (reglas integradas en un entramado de instituciones internacionales) que surge de la interacción entre un polo individualista y economicista (necesidad de autonomía y libertad) y un polo que representa a lo social e integracional (necesidad de pertenencia y seguridad). El equilibrio o desequilibrio entre estas dos fuerzas es lo que crea orden o desorden en el convivir mundial. Durante el transcurso del desarrollo de la humanidad, los desequilibrios o desórdenes entre estas dos fuerzas sirvieron de motor en la construcción de nuevos equilibrios u órdenes sociocognitivos.

Por tanto, el constructivismo interactivo-dialéctico se ocupa del desarrollo del conocimiento (consciencia), esto es, de construir y desarrollar las estructuras epistémicas a través de las cuales los actores/agentes *cocrean* el mundo en el que interactúan y del cual son parte constitutiva. El mundo internacional es, entonces, el resultado de las actividades cocreativas de los actores a través de *procesos de equilibración* (actualización del mapa sociocognitivo) constante entre ellos.

Complementariamente, la teoría de sistemas no se ocupa del mundo de actores aislados sino de las estructuras interactivas que resultan de las *relaciones* que desarrollan entre ellos. El concepto sistémico de *circularidad*, contrario al concepto lineal causa-efecto del paradigma racional-empírico, crea un nuevo paradigma explicativo que permite superar la objetividad de las relaciones y descubrir la *naturaleza intersubjetiva* (relacional) de la realidad internacional que cocreamos. Esa intersubjetividad despierta la consciencia de que todos los actores están entrelazados en una realidad sistémica.

El mapa (estructura epistémica) de una región no es la región

Los actores internacionales piensan, reaccionan emocionalmente y actúan guiados por sus representaciones/construcciones epistémicas de la realidad internacional (mapas) y no por la realidad en sí. Todos los actores poseen distintos mapas del mundo, con cuya ayuda se orientan y tratan de satisfacer sus necesidades y velar por sus intereses. Sin embargo, ninguno de esos mapas, vistos individualmente, representa a la realidad internacional y al mundo en su totalidad, así que los actores están obligados a actualizarlos constantemente. En este sentido, la totalidad es más que la suma de sus partes, por lo que las partes deberán equilibrarse continuamente con la totalidad.

Entonces, el proceso de equilibración constructivista-sistémico ayuda a los agentes en la empresa de actualizar y reestructurar sus mapas (modelos del mundo igual a estructuras epistémicas), de tal manera que encuentren soluciones adecuadas y se orienten mejor en un mundo en constante transformación. Desde esta perspectiva, cambiamos nuestra forma de entender lo que es un problema para un agente: la situación que percibe el agente como problema no es el problema, la forma en que él interpreta, explica y valora la situación es el verdadero problema. Si el actor logra ampliar y equilibrar (actualizar) su forma de percibir (mapa) la situación que define como problema (región), el problema desaparece.

Nuevas relaciones internacionales basadas en la cooperación sistémica para coconstruir el nuevo orden

Desde la perspectiva del enfoque neoconstructivista (Pastrana y Sánchez, 2014), la realidad internacional es el resultado de la coconstrucción de todos los agentes; sin embargo, cada agente tiene una perspectiva (mapa) individual de ella. En este sentido, la cooperación es un *metaconcepto* que integra todas las formas de interacción entre los agentes, y los comportamientos agresivos o de resistencia de algunos de ellos son reinterpretados como un compartir de experiencias y no como una lucha contra el otro. Así, en vez de culpar a los demás, debemos preguntarnos: ¿cómo estamos cooperando (interactuando) circularmente con el otro para coconstruir el problema que percibimos?

La cooperación como metáfora o metaconcepto no busca culpables o causas de un problema, sino concientizarnos de nuestra participación en la cocreación de realidad internacional y, de esta manera, hacernos responsables de ampliar y actualizar nuestro mapa individual a fin de contribuir a la solución del problema, de modo que una solución surja de diferenciar mejor nuestra forma de percibir nuestra *relación con el otro*, es decir, de percibir mejor y transformar nuestro *interconsciente*.

El enfoque neoconstructivista habla de *interconsciente*, porque durante la realización de consensos entre actores, ponemos en el centro de nuestra atención la *coconstrucción de realidad* a través del lenguaje. Esto es así porque en el nuevo paradigma constructivista-sistémico se postula que tanto nuestras estructuras epistémicas como el lenguaje que usamos para interactuar crean la realidad que percibimos. Solo desidentificándonos y, por ende, liberando a nuestro interconsciente de ellos, podemos crear una nueva realidad u orden con los otros agentes.

Las nuevas estructuras constructivistas sistémicas serían entonces la base para una nueva forma de multilateralismo entre los actores internacionales y en donde las informaciones deberán ser resignificadas, recontextualizadas y reinterpretadas con el fin de una cooperación más efectiva y pragmática. A este efecto se deberá dirigir siempre la atención de los agentes a las soluciones y no a los problemas, es decir, según el principio de que solo se desarrolla aquello a lo que le ponemos nuestra atención (consciencia).

Al respecto existen diversas prácticas y técnicas que ayudan a los agentes a garantizar este pragmatismo cooperativo (equilibrador), por ejemplo, la utilización de la *neutralidad* o equilibración de los contrarios (abogado de la ambivalencia), el uso de *preguntas e hipótesis circulares* que ayuden a ganar nuevas informaciones y ser más conscientes sobre la manera en que coconstruimos la realidad que experimentamos, o sea, ampliar nuestras opciones de percibir, de decidir y de comportarnos en situaciones problemáticas con otros actores (Sánchez y Pastrana, 2017, 2018).

El proceso de equilibración de las estructuras internacionales

Cuando hablamos del proceso de equilibración en las relaciones internacionales nos referimos al proceso de adaptación mutua (circular) entre el agente y la estructura internacional. La equilibración posee dos funciones: la asimilación y la acomodación. Como se dijo anteriormente, en la asimilación, el agente adapta las estructuras internacionales a sus estructuras, a fin de satisfacer sus necesidades e intereses; mientras en la acomodación el actor adapta sus estructuras a las internacionales, con el propósito de cooperar en función del bienestar internacional (Pastrana y Sánchez, 2014).

Dentro del orden liberal internacional, los EE. UU. y sus aliados han estado intentando asimilar al resto del mundo, es decir, han pretendido imponerles su ideología neoliberal y sus instituciones con el único fin de garantizar su hegemonía y satisfacer sus propios intereses (modelo Estado-nación) (Pastrana y Velosa, 2022). La tarea equilibradora del nuevo orden podría ser, entonces, la regionalización del sistema internacional (véase supra), en la que los agentes tendrán que adaptar primero sus estructuras nacionales a las de su región (acomodación) y después integrar sus estructuras nacionales y culturales en las nuevas estructuras regionales y globales. Ello significa equilibrar la relación entre acomodación y asimilación (modelo Estado inter-nacional).

Nos encontramos en una época de transición a un nuevo orden mundial. Es un proceso lleno de sorpresas y de mucha incertidumbre, un tiempo de cambios rápidos e impredecibles. Vivimos una fase de caos, no visto como desorden sino como *estadio transitorio* en la creación de un nuevo orden y en el que las antiguas estructuras sociales se disipan y se transforman en nuevas. El neoconstructivismo afirma que esta transición evidencia la creación de estructuras sociocognitivas con carácter constructivista-sistémico (Sánchez, 2016). Es una transición hacia un nuevo orden sociotecnológico e intercultural, de sociedades nacionales industriales o poseedoras de recursos naturales hacia entramados regionales basados en la cooperación económica, tecnológica y cultural, es decir, en un *concepto nuevo de multilateralismo constructivista-sistémico*.

Igualmente se trata de una transición de economías de crecimiento exponencial a *economías de sostenibilidad y renovación circular* (eliminación del

consumismo y la producción de basura), en las que se venden más servicios que productos, y una transición hacia *nuevas estructuras sociales* (familiares y laborales). Ya existen a este respecto propuestas valiosas como las del inventor James Lovelock (1979), de la microbióloga Janine Benyus (1997), del ingeniero y diseñador Arthur Huang (5 de agosto de 2015) y del financiero John Fullerton (2014).

El modelo neoconstructivista percibe el desarrollo como un devenir constante, ya que durante cada estadio de orden sociocognitivo siempre deberemos estar abiertos a un nuevo paso de transformación. Por tanto, la construcción de un nuevo orden mundial exige un nuevo modelo de Estado: el *Estado internacional* (Pastrana y Sánchez, 2014), con características constructivistas-sistémicas, el cual tendría la función de crear las nuevas estructuras internacionales que fomenten la integración, la cooperación y la regionalización como fundamentos del nuevo orden.

Equilibración de las estructuras epistémicas institucionales-racionales: interrupción-diferenciación-integración

Las estructuras epistémicas a través de las que el orden liberal internacional organiza sus interacciones son sus instituciones y su ideología racional. Estas estructuras ideológicas e institucionales, constituidas por normas formales e informales, regulan las actividades internacionales esquematizando aquello que es común al proceso de repetir dichas actividades. La esquematización o normación elimina las contradicciones racionalmente y también reduce el nivel de complejidad en la regulación de las interacciones reales. Ello racionaliza las actividades, ya que las instituciones utilizan los mismos algoritmos (procedimientos y estrategias) para organizar y regular diferentes situaciones interactivas, es decir, promueven invariancia y, con esta, una manera efectiva de controlar a los actores internacionales (Sánchez, 2016).

En otras palabras, las instituciones del orden liberal internacional son estructuras que norman y regulan la actividad internacional a través de algoritmos selectivos e interpretativos que deforman y simplifican las actividades reales de los actores internacionales. Debido a que el mapa (estructuras epistémicas institucionales) no es la región (actividades reales a normar) se

necesitan, en situaciones nuevas, estructuras epistémicas más dinámicas, capaces de autoorganizarse y equilibrarse con la actividad real de los agentes. El problema es que el orden liberal internacional ‘es’ su estructura institucional e ideológica y no se puede cambiar aquello que ‘somos’ o con lo que estamos identificados. Este es el límite de desarrollo del orden liberal internacional: su incapacidad de desidentificarse con su ideología y sus instituciones racionales.

En el orden constructivista-sistémico, por el contrario, ya no se trata de organizar y regular las actividades de los actores internacionales a través de las instituciones y de una determinada ideología, sino de organizar y regular (equilibrar) a las instituciones y a las ideologías para que sirvan a los actores. Esto implica que las nuevas estructuras sistémicas deberán desidentificarse de las instituciones e ideologías (estructuras racionales) a fin de diferenciarlas e integrarlas pragmáticamente en el nuevo orden emergente. De esta manera, el nuevo actor ya no ‘es’ sino que ‘*tiene*’ instituciones e ideologías y solo se puede transformar y equilibrar aquello que se ‘*tiene*’ (se es consciente) y no lo que se ‘es’ (Sánchez, 2016).

La transformación del Estado chino

Las transformaciones de un nivel estructural sociocognitivo a otro (equilibraciones mayores) presentan, prácticamente en todos los casos, las mismas fases (Sánchez, 2020): 1) *interrupción del viejo modelo epistémico*, 2) *desarrollo de nuevas estructuras a través de procesos de diferenciación*, y 3) *integración de las viejas estructuras en las nuevas (actualización)*. A manera de ejemplo, tenemos los casos de Japón y Turquía que pasaron del estadio moral (feudal) al estadio institucional-racional (industrial): Japón a finales del siglo XIX en la era Meiji y Turquía a comienzos del XX (1921) con Mustafá Kemal (Atatürk).

China perdió la oportunidad de industrializarse en el siglo XIX (humillada por el Imperio británico en las guerras del opio y más tarde por otras grandes potencias occidentales) e intentó recuperar el terreno con la Revolución de 1949. Sin embargo, el gigante asiático no lo consiguió bajo la filosofía maoísta. Fue a partir de 1978, con Deng Xiaoping, que China logró transformar sus estructuras disfuncionales. Lo curioso del caso chino es que aunque los intentos

de industrialización maoístas no fueron exitosos, forman la base para que esta nación pase a ser la primera en arribar al estadio constructivista-sistémico.

China logra esta transformación al crear estructuras que permiten el equilibrio entre, por un lado, el desarrollo del potencial innovativo individual y, por el otro, la responsabilidad de los individuos ante la sociedad, es decir, con la creación de estructuras políticas pragmáticas de carácter supraideológico y suprainstitucional (adapta su ideología y sus instituciones al logro de sus metas). En otras palabras, acepta y utiliza la contradicción entre individualidad y colectividad en su desarrollo, en vez de tratar de eliminarla –como hace el occidente neoliberal con las estructuras sociales–. Cooperación en vez de lucha de contrarios.

Cada Estado, a través de sus líderes y tomadores de decisión, piensa, siente y actúa con relación a sus estructuras políticas (mapa político). Sin embargo, en todas las transformaciones estructurales ocurre siempre el mismo procedimiento dialéctico: *a fin de reconstruir las estructuras políticas, se deben reconstruir antes las estructuras sociales y para reconstruir las estructuras sociales se deben reconstruir primero las estructuras económicas*. Esto significa que para reconstruir las estructuras económicas, como primera medida, se tendrán que interrumpir las actuales estructuras políticas y sociales. Solo de esta manera se podrá probar y experimentar con nuevos modelos económicos.

A dicha fase de pruebas y experimentos económicos le llamamos *proceso de diferenciación*, o sea, un proceso que nos obliga a percibir nuestras actividades concretas en nuestro aquí y ahora –de manera reflexiva y sin prejuicios–, nos facilita hacer más de aquello que funciona y nos acerca a nuestras metas. En línea con esto, Deng Xiaoping decía que el valor de un gato no se mide por su color, sino por su capacidad de cazar ratones.

¿Cómo podemos desarrollar nuestra capacidad de diferenciar e integrar información?

Lo importante no es lo que hacemos, sino poner atención a cómo lo hacemos. Esto significa tomar conciencia de los viejos patrones, ampliarlos y experimentar con nuevos. *Restructurar es realizar actividades conocidas de manera*

diferente, es orientarse a hacer aquello que ya conocemos y podemos de un modo distinto y después recontextualizar (integrar) lo viejo en lo nuevo (Sánchez y Pastrana, 2018).

Es aprender a aprender, ya que cuantas más opciones y posibilidades de realizar una actividad (también normativas) diferenciemos, más libres seremos. Se trata de tomar responsabilidad por la actualización constante de nuestro mapa interno y no culpar a la geografía del terreno por no encontrar el sitio que buscamos. Un sabio refrán chino nos dice: “haz posible lo imposible; lo posible, *fácil* y *cómodo*; y lo fácil, elegante [o económico]”.

Concepto neoconstructivista (principio de utilizar) de la contradicción

Los chinos ven el nuevo rol de su política centralista en su capacidad equilibradora. En este sentido, imaginémonos a China como un carruaje tirado por dos caballos, uno blanco y otro negro; el blanco representa al polo individual y económico (necesidad de autonomía y libertad), y el negro, al polo social y solidario (necesidad de pertenencia y tradición). El carro es conducido –sin embargo– por un cochero (el partido), cuya tarea es mantener el equilibrio entre estas fuerzas contrarias y al que definiremos como la tercera fuerza o consciencia política. A este efecto, China integra las viejas tradiciones confucionistas y taoístas de su cultura en las nuevas estructuras económicas liberales.

Orden multirregional y multipolar: regionalización sistémica de la globalización

El nuevo orden está emergiendo de la separación del resto del mundo de las estructuras epistémicas institucionales-rationales y hegemónicas que tomaron en las últimas tres décadas la forma de un globalismo centralizado por las instituciones occidentales. Los desencadenantes de una tendencia a la regionalización de los procesos globales son la quiebra financiera de 2008 y la eliminación voluntarista de Estados Unidos de

los mecanismos de mercado, a través de la manipulación del Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift) y las sanciones comerciales occidentales para castigar y debilitar a la Federación Rusa.

De esta manera, tal como fue mencionado antes, han surgido internacionalmente diferentes arquitecturas de cooperación regionales e interregionales, así como bilaterales y multilaterales. En ese sentido, tenemos al grupo conformado por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la OCS, la UEEA y el RCEP como mayor bloque geoeconómico del planeta, y al bloque más importante estructurado en los BRICS, al cual han solicitado muchos países su membresía. Lo esencial de la formación de estos grupos o bloques regionales es que están practicando un nuevo tipo de multilateralismo, al parecer con características constructivistas-sistémicas, que se aleja del multilateralismo racional basado en instituciones rígidas y burocratizadas, así como de estructuras hegemonizadas con aspiraciones de una gobernanza global elitista y occidentalizada. Por el contrario, con el surgimiento de estos grupos se aspira a una democracia internacional de los Estados y a una equilibración internacional en forma de estructuras de cooperación libres y honestas, es decir, a la reestructuración de la comunidad internacional en forma de un multilateralismo intersubjetivo y dinámico que, por un lado, respete los derechos soberanos de los Estados, pero que, al mismo tiempo, promueva sus integraciones y responsabilidades internacionales (Estado internacional).

Multilateralismo constructivista-sistémico

El punto fundamental de estas reorganizaciones regionales es construir una nueva realidad internacional a través de consensos intersubjetivos con *carácter multiperspectivista* (que incluyan todas las perspectivas). Esto apunta a reorganizaciones que amplíen y actualicen sistemáticamente los mapas sociocognitivos de todos los actores, de manera que puedan integrarse en un nuevo orden internacional con estructuras de proceso y renovación interconsciente. Cuantos más actores concuerden y se complementen con sus distintas perspectivas de observar al mundo, más real y dinámico será este orden. Para esto se necesitan procesos de equilibración continuos entre los actores.

En este orden de ideas, *los actores internacionales son seres autopoieticos* (que se crean a sí mismos) y no ‘son’ sus estructuras institucionales, sino que

más bien las ‘tienen’, pues como anteriormente se dijo, solo se puede transformar y recrear lo que se tiene, mas no lo que se es. Este proceso *autopoietico* o de equilibración exige la ampliación constante de nuestra perspectiva egocéntrica y la comunicación intersubjetiva y reflexiva permanente con los otros actores. La cooperación es vista entonces como proceso y no como estructura, proceso que ajuste y adecúe la acción conjunta a las situaciones y culturas concretas. Así también se resignifican las paradojas y contradicciones culturales y sociales como motor de desarrollo y no como algo que debe ser eliminado.

Utilizar situaciones paradójicas en las decisiones multilaterales es usar tanto opiniones de expertos, como también opiniones consensuadas. Más aun, los agentes deberán convertirse en expertos en experimentar, en aprender y en construir cosas nuevas constantemente. En las estructuras epistémicas racionales se aprendía y entrenaba para convertirse en un experto, pero una vez logrado tal fin, se estaba atrapado en ese conocimiento. Lo importante en el nuevo orden es mantener una mente abierta. Solo de ese modo se puede inventar y construir algo nuevo, borrando lo que se sabe, entrando en estado cero o de vacío y así observar al mundo de manera fresca y sin prejuicios.

Así mismo, aun cuando se alcance el nivel de experto, si se aprende a desactivar lo que se sabe (mapa interno), se estará en interacción constante con el mundo; esa es la clave para reinventarse y recrearse constantemente. Se deberán tener, sin embargo, ambas cosas: los viejos conocimientos e instituciones, pero también la capacidad de dejar entrar nuevas informaciones. Esta síntesis tiene que ocurrir de manera intencional y no olvidar que, como los chinos, habrá que tener una persistencia implacable y una flexibilidad humilde.

Memoria sociocognitiva

Una memoria sociocognitiva se puede definir como un sistema autoorganizado de experiencias, creencias, convicciones, motivos, actitudes, intereses y comportamientos que están integrados y coordinados a través de una historia coherente (mito fundacional) que les da sentido (Sánchez y Pastrana, 2017). Cada orden internacional posee una memoria sociocognitiva (realidad

inter-consciente). Dicha memoria está constituida por estructuras epistémicas significantes que construyen e interpretan al mismo tiempo las informaciones (realidad) que ellas mismas perciben de manera autorreferencial.

En este proceso de transición (equilibrio precario) se hacen cada vez más evidentes los intentos del orden liberal internacional de conservar su dominio sobre la memoria colectiva a través de la construcción y la manipulación de información que ratifique su hegemonía. Ya que el orden liberal internacional domina los medios masivos (*mainstream*) de comunicación, se reserva la supremacía informativa sugiriendo sus interpretaciones e intereses subjetivos como verdad objetiva (defensa de la libertad, de los derechos humanos, de los valores democráticos, etcétera).

La memoria sociocognitiva del liberalismo internacional es un sistema en interacción precaria, es decir, selecciona y filtra solo aquella información procedente de la memoria colectiva que le permite satisfacer sus necesidades y conservar su identidad sociocognitiva actual. Esta actividad distorsionadora obedece a un orden o plan interno que pretende, en primera instancia, la asimilación del contexto internacional (Sánchez y Pastrana, 2017)

En el liberalismo institucional (racional) los actores estatales no son realmente libres sino proyectos ideológicos del hegemon. Este les impone sus expectativas, los influencia (*soft power*⁸), a través de la diplomacia pública, la predica de sus valores políticos, económicos y sociales y su cultura popular, para reproducir el sistema sociocognitivo hegemónico. En este sentido los agentes no son libres de vivir su presente individual y más bien son un

8 El *soft power* puede entenderse como la capacidad de obtener de otros acciones o comportamientos esperados, no mediante la coerción, como ocurre en el *hard power*, sino mediante la cooptación. De ahí que el *soft power* resida en la legitimidad y la magnanimidad de un Estado, lo que aumenta su capacidad de persuasión e influencia y hace que los demás quieran seguirle en sus aspiraciones. El poder blando se basa en la destreza para moldear la voluntad y las preferencias de otros sin usar la fuerza, la coerción o la violencia. Adicionalmente, la posibilidad de que el poder no se ejerza mediante el monopolio estatal de la fuerza deriva en el hecho de que nuevas categorías de actores, como corporaciones transnacionales, organizaciones multilaterales u ONG, puedan emerger en el escenario internacional del ejercicio del *soft power*. Como consecuencia de ello, el uso del *soft power* puede hacerse presente en diversos contextos, de forma más o menos evidente y con diferentes grados de intensidad Nye (2004).

proyecto de un futuro imaginado por la racionalidad institucional. En otras palabras, el actor estatal individual es fragmentado culturalmente y se le programa ideológicamente para ser controlado y dirigido por el sistema o la memoria hegemónica.

La memoria sociocognitiva del liberalismo internacional prepara, educa e ideologiza a los agentes bajo su esfera de influencia para competir, para imponerse, para compararse con otros y no ser ellos mismos, para conquistar y controlar el futuro, manipulaciones que les crean dependencia ideológica y los sacan de su presente o contexto concreto y, por ende, de su autenticidad (congruencia con su aquí y ahora).

Al competir cada actor pone de referencia 'al otro', ya que tiene que ser mejor que 'el otro'; es decir, lo que lo impulsa y guía es ser mejor que el resto del mundo y no ser él mismo. De esta manera, el actor que participa en las instituciones del liberalismo internacional pierde la oportunidad, el placer y la responsabilidad de escoger y decidir por sí mismo su propio camino. La racionalidad liberal le quita el derecho de construir su propia significación y su propio sentido a través de una interacción directa con su contexto concreto.

A manera de ejemplo observamos cómo Alemania (locomotora económica de la Unión Europea) está tropezando constantemente sobre su propio pie en la arena internacional. La ministra de relaciones exteriores, Annalena Baerbock, lleva en cada una de sus apariciones públicas un rótulo colgado en su pecho con el lema "representamos los valores universales no negociables del planeta". Esa política exterior no es solo arrogante, sino que carece de toda credibilidad en el resto del mundo que ha observado las actuaciones internacionales de Occidente desde décadas atrás. Es una política exterior moralista, basada en una incompetencia diplomática sin precedentes en Alemania y percibida internacionalmente como neocolonialista.

El acto de aspirar a poseer la verdad impide a los actores internacionales autocuestionarse, reflexionar sobre lo que son y descubrir su propia naturaleza inigualable y valiosa. El enemigo de la reflexión es la posición de creer saber y de poseer la verdad universal. Así entonces, toda teoría es refutable en la medida que el actor cuestione su mapa interno y reflexione sobre si esa premisa o creencia fundamental es todavía sostenible en las actuales condiciones.

Estadios sociocognitivos

En el enfoque neoconstructivista, a los distintos equilibrios u órdenes se les ha denominado estadios sociocognitivos. Con cada estadio de desarrollo, con cada nueva forma de equilibración de las fuerzas opuestas, se construye una nueva solución política (estructuras relacionales u organizacionales) como plataforma del nuevo orden o estadio. En general, la equilibración o construcción de un nuevo orden se comporta siempre en forma rotacional y cíclica, entendido esto como el surgimiento y la disolución de estructuras de orden que se transforman en su contrario (Sánchez, 2016).

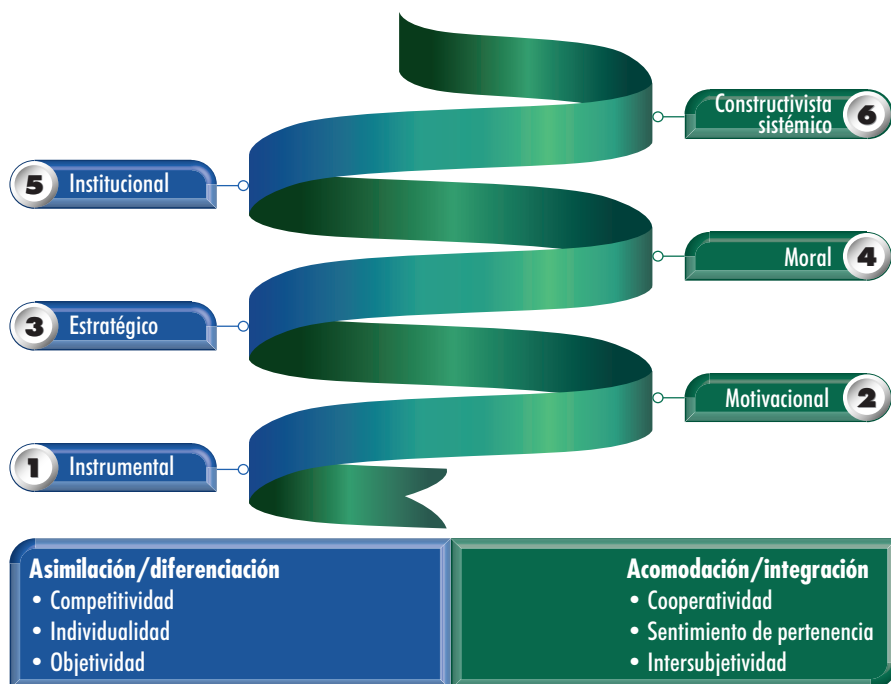
Esta transformación dialéctica significa que cada desequilibrio se soluciona, ya sea a favor de *lo individual y económico* (con relaciones de competencia o asimilación entre los actores) o a favor de *lo social e integracional* (con relaciones de cooperación o acomodación entre ellos), en dependencia de la fuerza que emerge y la que se sumerge. *Asimilación* es la adaptación de las estructuras sociales a las individuales y *acomodación* es la adaptación de las estructuras individuales a las sociales. Lo contrario a la equilibración dialéctica (transformación de las estructuras de orden en su contrario) es precariedad y perversión.

Se habla entonces de un desarrollo en forma de una espiral dialéctica y no de un modelo lineal (figura 1). Esta representación dialéctica del desarrollo posee la ventaja de aclarar la forma en que, a través de la relación entre ambas fuerzas, el desarrollo humano se mueve de un polo hacia otro y que, sin embargo, cada equilibrio u orden alcanzado contiene la semilla de un desequilibrio potencial. Es este desequilibrio potencial el motor que impulsa siempre de nuevo al desarrollo, debido a que durante el surgimiento de cada nuevo orden existe ya la contradicción inherente en él que terminará implo-tándolo.

El modelo neoconstructivista (Pastrana y Sánchez, 2014) percibe el desarrollo como un devenir constante, ya que durante cada estadio de orden siempre hemos de estar abiertos a un nuevo paso de transformación. Este modelo le da a cada polo o fuerza un lugar existencial en el desarrollo. Por tanto, la construcción de un nuevo orden mundial exige un nuevo modelo de Estado (Estado internacional), con características constructivistas-sistémicas, el cual tendría la función de crear las nuevas estructuras internacionales

que fomenten la integración, la cooperación y la regionalización como fundamentos del nuevo orden. Finalmente, el modelo neoconstructivista advierte y hace visible el hecho de que los viejos problemas (conflictos) no solucionados del pasado siempre aparecen de nuevo, pero a un nivel de complejidad más alto.

Figura 1. Desarrollo de los estadios sociocognitivos bajo el enfoque neoconstructivista



En la asimilación, el actor adapta el contexto a sus estructuras sociocognitivas; en la acomodación, el actor se reestructura a sí mismo para adaptarse al contexto.

Fuente: autores.

En ese sentido, seres con consciencia son capaces de construir la realidad que deseen y cada nivel de consciencia alcanzado representa a una realidad propia, una especie de gobierno mental (estadio sociocognitivo) que dirige a los actores que están en ese nivel de consciencia y, debido a esto, ellos se encuentran bajo su influencia. Con una nueva consciencia (sociocognitiva) constructivista-sistémica surgirán nuevas estructuras sociales, con reglas, principios e instituciones diferentes.

El nuevo actor internacional: el Estado internacional

Con base en lo planteado anteriormente, es un hecho que nos encontramos en medio de una crisis del liberalismo internacional, que representa al estado de desequilibrio en la polaridad individualidad/economía (competencia) o colectividad/sociedad (cooperación). El orden liberal internacional –liderado por el polo individualista– ya no es capaz de garantizar el balance y la coherencia entre estas fuerzas a nivel internacional. En esencia, la crisis radica en que EE. UU. y sus aliados se resisten a abandonar su rol hegemónico mundial, lo que implica resistirse a iniciar un proceso de equilibración de fuerzas.

Cada uno de los Estados-naciones, como partes (subsistemas) de un orden mundial, posee identidad cultural e idiosincrasia propias. Esta identidad o red epistémica es la que interpreta y ordena la información que percibe el Estado y sobre cuya base organiza su respuesta y comportamiento internacionales. Las identidades culturales de los Estados equivalen entonces a los *distintos roles* que ellos desempeñan en el entramado relacional del orden mundial vigente. En un orden mundial funcional, estos distintos roles se coordinan y complementan en forma coherente; por el contrario, en órdenes disfuncionales o precarios (inestables), los roles se disocian y sus comportamientos toman la forma de conflictos entre ellos.

Si los límites o fronteras epistémicas de un actor con respecto a identificarse con su rol no son rígidos, es decir, son permeables, flexibles y abiertos al cambio, entonces ese actor está al servicio del desarrollo epistémico y de la actualización del orden actual o de la construcción de uno nuevo. En el caso contrario, el actor se aferra a la vieja identidad, lo que significa que se cierra y disocia del resto de actores y busca el conflicto para defender su viejo rol (equilibrio precario). Este es el caso del gobierno neoconservador de Biden que aspira a conservar su poder hegemónico absoluto.

El hegemón estadounidense y sus aliados tratan de resolver la actual polícrisis⁹ mundial desde su perspectiva liberal racional, conceptualizando los

9 Es un concepto que se viene utilizando frecuentemente en los análisis de la situación actual y las perspectivas globales. Así, por ejemplo, el historiador Adam Tooze presentó en la convención

comportamientos de los Estados emergentes como amenaza al orden mundial, instigando guerras contra ellos en nombre de la libertad y la democracia, así como también repartiendo sanciones económicas a los rebeldes. Para justificar este comportamiento, el hegemon hace uso del mecanismo de la *interpunsión* (Sánchez y Pastrana, 2017), en el que el actor elige e interpreta subjetivamente el comienzo y los efectos de un conflicto –iniciado por él– a fin de determinar la causa y al culpable. Sobre esta base basa su campaña propagandística de demonización de los actores emergentes. Actualmente se usa contra Rusia y China.

Como alternativa al actor nacional del orden liberal, va surgiendo un nuevo actor con una identidad internacional. A este nuevo actor en construcción, como unidad del nuevo orden constructivista-sistémico emergente, el neoconstructivismo le llama *Estado internacional*. Este es un actor que se construye a sí mismo y, al mismo tiempo, representa a una parte constitutiva de un sistema regional que, a su vez, es parte de un orden mundial (estructura holística). Este nuevo actor equilibra la paradoja entre autocreación nacional y cooperación internacional. Al autocrearse a sí mismo, el actor internacional construye autónomamente estructuras epistémicas que le dan significación y sentido a su quehacer nacional (diferenciación). Y al cooperar con el resto de actores de su región, cocrea estructuras epistémicas que le dan significación y sentido al convivir regional.

Subordinación versus cooperación

En el orden liberal institucional, el actor dominante subordina a los otros actores a través de su *hard power*¹⁰ (poder militar y económico, utilización de la

internacional de seguros su visión sobre el complejo escenario de la economía mundial en 2023, el cual calificó como una nueva policrisis. Dicha categoría fue formulada por el sociólogo francés Edgar Morin (2006). En suma, la policrisis puede ser definida como un escenario en el que se enfrentan múltiples crisis simultáneamente, es decir, un escenario en el que confluyen y entrelazan crisis, económicas, geopolíticas y ambientales.

- 10 Nye (2004) considera que la obtención de resultados mediante la coerción es la base del poder duro o *hard power*. Dicho de otra forma, el *hard power* se define como la capacidad de obtener de otros acciones o resultados mediante la coerción que, de otra manera, no ofrecerían por ser contrarios a sus preferencias y estrategias iniciales.

fuerza y la coerción) y su *soft power* (valores políticos, económicos y sociales, así como también con su cultura popular, utilización de la seducción) (Nye, 2011). para convencer u obligar a los otros actores a que hagan lo que él desea (asimilación). La subordinación consiste entonces en una relación en la que un actor –desde su posición jerárquica– da órdenes y los otros actores –los subordinados– obedecen y aceptan su autoridad (superioridad real y racional). Sin embargo, en el momento que un actor acepta la autoridad de otro no coopera sino que obedece, se somete.

Lo contrario de someterse y obedecer es cooperar, llegar a acuerdos o consensos que guíen la acción conjunta. Al cooperar, el actor debe tomar responsabilidad tanto de sus propios intereses como también de los intereses de los otros actores regionales, comunicarse y coordinarse con ellos para generar una idea de bien común con la que todos estén de acuerdo. Las conversaciones bilaterales y multilaterales deben darse en un marco de mutuo respeto y de aceptación del trasfondo económico, social y cultural del otro. Cooperar implica, entonces, comunicar con un lenguaje común que permita la coordinación de los distintos intereses y que ayude a construir significaciones y sentidos compartidos entre los actores.

De esta manera, la cooperación es la transformación del convivir regional, de una relación de competencia (ganarle o subordinar al otro) a unas relaciones que pretenden llegar a acuerdos en forma adecuada y coordinada; en otras palabras, pasar de la individualidad competitiva a una interdependencia cooperativa. Así, la actividad regional se convierte en una red que se autocrea, se autoorganiza y se autotransforma a sí misma. En este orden de ideas, hablamos de una red *autopoietica* (Maturana y Varela, 1987) que es actor nacional y contexto regional al mismo tiempo.

El nuevo orden no necesita un hegemon (Estados Unidos, con el 4% de la población mundial) que piensa y actúa como la fuente de estabilidad y de autoridad del mundo entero, que cree que el planeta depende de su posición dominante y se niega a sentarse a dialogar con los actores emergentes para crear el nuevo orden. En este nuevo orden se necesita cooperación, se necesita a una Unión Europea erigiéndose con decencia y dignidad para defender los intereses de Europa y no defendiendo la hegemonía de los Estados Unidos.

Complementación entre autonomía nacional y pertenencia regional

El nuevo actor internacional (Estado internacional) deberá ser, por un lado, autónomo, lo que vendría a significar ser capaz de construir conscientemente su propia realidad socioeconómica/cultural; o sea, hacerse responsable de su propio proceso de desarrollo nacional. Por otro lado, la realización internacional del nuevo actor será sentirse, al mismo tiempo, perteneciente e integrado a su región (contexto sistémico), tener presencia y significación en ella, ser visto, ser escuchado y tener una función o un rol específico a través del cual pueda coconstruir e impulsar el desarrollo de su región junto con los otros actores pertenecientes a ella. Esta cooperación implica, además, guiar y ser guiado, proteger y ser protegido.

La equilibración entre el actor internacional, la región y el orden global

El nuevo orden constructivista-sistémico tendría un carácter holístico, esto significa que el actor internacional estaría, de un lado, configurado por subsistemas y, del otro, integrado a un sistema regional, otro interregional y otro internacional. Ya que cada sistema *per se* es *autónomo* –se autocrea a sí mismo– es necesaria una constante equilibración entre los distintos sistemas (nacionales, regionales y globales). Un ejemplo de esta organización holística lo tenemos en el cuerpo humano, conformado por órganos y subsistemas semiautónomos, pero integrados en un organismo total. Ellos no compiten entre sí, sino que cooperan para el beneficio común. Debido a lo diferente de sus funciones, todos representan un elemento vital del organismo integral.

Así las cosas, las equilibraciones constantes entre los distintos sistemas podrían ser:

- Equilibrio entre un Estado y sus subsistemas
- Equilibrio entre los distintos Estados de una región
- Equilibrio entre la región y sus Estados
- Equilibrio entre las distintas regiones
- Equilibrio entre el orden global y las regiones

Al equilibrar se aspira a desarrollar diálogos y cooperaciones intrarregionales e interregionales, a hacer un énfasis en la multiregionalidad y la multipolaridad más que en la hegemonía o las alianzas políticas, al desarrollo de políticas multiétnicas y multiculturales que aseguren tanto los derechos étnicos como los derechos nacionales e individuales, a la instauración de una filosofía del ‘aquí y ahora’ en la creación de redes multiculturales, y a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.

Equilibrio sistémico y sincronidad sistémica solo son posibles en el ‘aquí y ahora’

Para cooperar los actores necesitan comunicarse entre sí, es decir, intercambiar información proveniente de sistemas y modos de pensar diferentes. La información solo puede causar efectos si es entendida e investida con significación y sentido por el actor al que va dirigida. Para poder equilibrar esa información entre los actores interactuantes, estos tienen que renunciar a sus estructuras epistémicas y sincronizar su comunicación a través de concentrarse en el aquí y ahora de su intercambio. Estar en el aquí y ahora es renunciar al pasado y al futuro, estar en flujo interactivo, lo que vendría a significar movernos en un espacio relacional sin prejuicios, expectativas, valoraciones, supuestos o exigencias.

Si comunicamos sobre la base de nuestras viejas estructuras epistémicas, no vemos realmente ‘al otro’ en su presente y la cooperación se dificulta ya que distorsionamos lo que percibimos del otro actor y terminamos con una disfunción y una fragmentación paulatina en nuestras relaciones.

Al cooperar en el aquí y ahora estamos cocreando o construyendo estructuras significantes nuevas, que le dan significación y sentido a lo que hacemos con el otro. Al dirigir su atención a observar qué cosas están pasando en la interacción con el otro, el agente/actor recrea constantemente sus estructuras epistémicas a través de juntar experiencias y construir significación y sentido en la relación con el otro. El desarrollo ocurre no comparándonos o compitiendo con el otro, sino equilibrándonos constantemente con él en nuestro presente.

El actor internacional conectado a la red sistémica global es autónomo en la medida que tiene intenciones, intereses y objetivos, pero al mismo tiempo

acepta y respeta lo que ocurre en el aquí y ahora sin oponerle resistencia. En otras palabras, el nuevo actor no rema en contra de la corriente de los acontecimientos actuales que experimenta, pero tampoco se deja arrastrar por ella, más bien rema activamente sobre ella.

Al aceptar y respetar los movimientos de los otros sistemas en el aquí y ahora, el actor internacional no renuncia al suyo sino que primero lo acomoda al de los otros (aceptando lo que ocurre), y después asimila el de los otros resignificando y recontextualizando sus movimientos, con el fin de crear un nuevo sentido para él que armonice con lo que ocurre en el presente. Primero se acomoda a lo que ocurre aquí y ahora y después lo asimila, es decir, lo utiliza para conseguir sus intenciones individuales por otro camino.

¿Cómo transformar al viejo orden?

Un orden es una red de estructuras epistémicas que se alimentan de nuestra atención (consciencia), ya que ahí donde va nuestra atención creamos realidad. Si el foco de atención que dirigimos a los problemas (conflictos) con los que nos provoca el viejo orden –hacia el pasado o hacia el futuro– desaparece, también se esfuman el miedo y la ansiedad que nos induce para aferrarnos a lo viejo. Como resultado de tal supresión de atención a estas provocaciones, las estructuras del viejo orden se disgregan, se vuelven vulnerables y finalmente colapsan. El viejo orden desaparece.

Si, en cambio, dirigimos nuestra atención siempre al aquí y ahora, así como a la construcción ininterrumpida del nuevo orden a través de nuevas diferencias y de nuestras interacciones cooperacionales, neutralizamos las provocaciones y agresiones precarias del viejo orden. Al quitarle la atención a las viejas estructuras epistémicas creamos un estado de vacío en el sistema mundial y en nuestra consciencia. Esto no es otra cosa que *estar atentos constantemente al aquí y ahora de nuestras cooperaciones*. Estar en el momento presente es una actividad que libera nuestra consciencia de las viejas estructuras y las transforma en un nuevo orden.

El caos o vacío cuántico es la fuerza creadora primordial de un nuevo orden. Ese caos representa a un estado de equilibrio y unidad absolutos, no a un desorden, sino a algo sin límites, sin diferencias, donde no hay partes ni

separación; es decir, todo es una sola cosa y al mismo tiempo no es nada, de modo que puede convertirse en cualquier cosa. A este vacío cuántico la física cuántica le llama *estado de coherencia*. Las mitologías de todas las culturas conocidas parten del hecho que el mundo surgió del caos, del silencio o del reposo absoluto.

La cosmogonía maya (de 2000 a. e. c. hasta 250 e. c.), tanto del *Popol Vuh* como del mito maya quiché, narra el estado previo a la creación del mundo como sigue: “todo estaba en suspenso, en silencio, todo inmóvil y callado”. En la cosmogonía celta es: “después del último diluvio reinaba el caos, del caos nació la oscuridad, nada tenía existencia, ni movimiento, todo era oscuridad y silencio”. En la cosmogonía hindú dice: “antes que Shiva (la conciencia) tocara su tamborín y Shakti (la realidad) bailara, todo era silencio, oscuridad y reposo”. Todas las culturas inician con el caos y el agua primordial, un estado primigenio o eterno, oscuro, carente de movimiento (campo cuántico). Una profundidad que coexiste en todas partes, una totalidad o nada potencial que puede convertirse en cualquier cosa.

La anarquía o el caos como parte del proceso de construcción de un nuevo orden (equilibrio)

El paradigma cuántico nos demostró la existencia no local de un poder central (energía y conciencia en reposo) del cual surgen todas las cosas (formas o estructuras) y una vez que surgen, por separación o desequilibrio, se necesita un cosmos, logos u orden que definirá cómo se relacionarán las cosas entre sí (diferenciación e integración). El actor realiza esta creación siendo consciente de que es él quien le da significación y sentido a las formas y estructuras que él mismo construye.

Al separarnos del viejo orden iniciamos un cambio en el que la dualidad se invierte y el nuevo actor deberá pasar por el caos (el centro) a fin de poder crear el nuevo orden. No se puede pasar de un orden antiguo a un orden nuevo si no se pasa por el caos o vacío (ausencia de estructuras). Ese es el precio, el sacrificio, la muerte del viejo orden, la disolución de las viejas estructuras, de la vieja identidad. Primero se deja morir la vieja identidad (se renuncia a las viejas estructuras epistémicas creadas por la vieja conciencia) y después se renace de nuevo con una nueva identidad sociocognitiva.

Cuando regresa a Ítaca, Ulises vuelve como un hombre nuevo. Al matar a Pitón –la tierra, la hija de Gaia, de Egea– Apolo no la mata, la transforma en un nuevo orden –apolínico o del sol– que sustituye al viejo orden no funcional. Hércules, tras vencer al león de Nemea, se viste con su piel. El mito arquetípico de este proceso dialéctico, está presente en los orígenes de cualquier cultura, civilización u orden y representa a toda la realidad que esta cultura es capaz de percibir. Cada cosmogonía es una visión que responde completamente a una expresión trascendente de la existencia. La vida del ser humano *únicamente* tendrá sentido a partir del orden establecido en su nueva cosmogonía, creada por él mismo.

En la construcción de un orden sociocognitivo nuevo hay una labor de colectivo inexcusable: la actualización del mito fundacional (cosmogonía). El nuevo mito tendrá que fundamentar un nuevo orden en contraposición al viejo. En cada nuevo orden, el ser humano necesita saber quién es, darle una nueva significación y sentido a su vida. La visión de un nuevo orden mundial podría, de esta manera, basarse en una nueva cosmología o fuente de poder político sustentado en el entendimiento de que es nuestra consciencia la que se crea a sí misma y al contexto social que habita (*autopoiesis*).

Conclusiones

La física cuántica ha probado experimentalmente que el origen de la realidad (universo) que percibimos es una entidad potencial o ser cuántico (no local). Esta entidad es una especie de vacío que está repleto de energía potencial e indiferenciada (sin estructuras) y que representa una superposición coherente de todas las estructuras o los fenómenos que podrían existir.

¿Qué es lo que crea, entonces, la realidad y las estructuras que percibimos y experimentamos? Nuestra consciencia. Pero, ¿qué es consciencia? Es nuestra capacidad de crear diferencias (información) e integrarlas en estructuras con significación y sentido para nosotros. Al ser observada por nuestra consciencia, la entidad cuántica pierde su coherencia y colapsa, y de esta manera es obligada a tomar una sola forma o estructura del mar de posibles estructuras.

Así entonces, seres con consciencia son capaces –ellos mismos– de crear la realidad y las estructuras sociales que habitan y con las que se identifican.

De este modo van surgiendo distintos órdenes sociales como resultado del nivel de consciencia sociocognitivo alcanzado. En este sentido, cada orden es la institucionalización autoorganizada de experiencias, creencias, convicciones, motivos, intereses, patrones de comportamiento, etcétera, integrados y coordinados por una mitología o historia coherente que les da sentido y significación.

El orden regula la actividad interactiva de sus miembros a través de principios, reglas, normas, leyes, etcétera, administradas por instituciones. Es así que grupos humanos se convierten en tribus, naciones, civilizaciones y órdenes internacionales, y a saber, en relación con la evolución de su nivel sociocognitivo de consciencia. Con el pasar del tiempo los órdenes dejan de crear nuevas diferencias, es decir, pierden su capacidad de transformar o acomodar sus estructuras epistémicas a los cambios de la realidad internacional y por esto se aferran a las narrativas sociocognitivas con las que se identifican.

En este orden de ideas, identidad sociocognitiva es la idea que el orden internacional tiene de sí mismo en su intención de ser y permanecer él mismo. El agente/actor que creó el orden está identificado con sus estructuras sociocognitivas y con la forma como percibe la realidad internacional. Con el fin de conservar su identidad sociocognitiva u orden, el agente/actor desarrolla un equilibrio precario (inestable), que no logra asimilar al contexto internacional ni le permite acomodarse a él, pero de alguna forma alarga su existencia.

Para crear un nuevo orden internacional se deberá, entonces, activar un auténtico proceso de equilibración en nuestra consciencia. De ahí que el nuevo agente/actor –que pretende crear el nuevo orden– deberá crear nuevas diferencias (informaciones) e integrarlas en las antiguas a fin de equilibrarse con la nueva realidad internacional. Se trata de crear una nueva consciencia o identidad sociocognitiva que organice la anterior.

En el proceso de equilibración de nuestra consciencia diferenciamos tres fases en la creación o construcción de nuevas estructuras sociocognitivas durante la transición hacia un nuevo orden internacional: la descripción (implica la selección de los fenómenos que se observan y que colapsan la coherencia cuántica), la explicación (cuáles hipótesis y conexiones entre los fenómenos observados se plantean) y la valoración (interpretación de la significación que esta explicación tiene para el nuevo agente/actor).

La explicación y la valoración de un evento internacional por parte del nuevo agente/actor constructivista-sistémico están íntimamente relacionadas, o sea que en la práctica no se pueden realmente separar. Cuando construimos una explicación sobre algo que hemos percibido, automáticamente su valoración también cambia; por ejemplo, explicar el comportamiento agresivo o violento (asimilador) del hegemon liberal como cooperación en la construcción de un nuevo orden internacional tendrá, naturalmente, una distinta significación a si lo interpretamos como un acto de maldad de un monstruo imperial.

En el contexto de las relaciones internacionales la identidad de cada agente es el resultado de darle y, al mismo tiempo, recibir significación y sentido a/de los agentes con los que se relaciona y con los cuales *él cocrea las estructuras sociocognitivas (interconsciente) que comparte con los otros. Dar y recibir significación y sentido no es otra cosa de cómo percibo, explico y valoro mi relación con el/los otro/s* y viceversa, cómo soy percibido, explicado y valorado por los otros.

Al contrario del pensamiento racional, el nuevo agente/actor constructivista-sistémico no se pregunta en forma lineal cuál es la causa o el culpable de un problema o conflicto, sino cómo él está cooperando en la coconstrucción de este, a través de autocuestionarse y reflexionar acerca de la percepción, la explicación y la valoración que él tiene de dicho problema o conflicto. En este nuevo orden, la resolución de conflictos internacionales comienza, entonces, por la toma de consciencia del actor sobre su propia participación en la coconstrucción de los conflictos, después crea nuevas diferencias en su forma de percibir, explicar y valorar la situación problemática, y finalmente integra estas en una nueva narrativa (desarrollo de identidad).

Es esta toma de responsabilidad del agente sobre cómo él –a través de su consciencia– coconstruye sus relaciones internacionales a lo que llamamos proceso de equilibración. Si el agente/actor cambia su modo de relacionarse con los otros, necesariamente éstos tendrán que cambiar su manera de interactuar con él.

Bibliografía y otros recursos

- Adler, E. (1997). Seizing the middle ground: Constructivism in world politics. *European Journal of International Relations*, (3)3, 319-363.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214-240.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.
- Benyus, J. (1997). *Biomimicry: innovation inspired by nature*. Morrow.
- Berger, P. y Luckmann, Th. (1969). *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. S. Fischer Verlage.
- Berger, P. y Luckmann, Th. (2008). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Betz, J. (2012). Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 209-235). Nomos.
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica*. Madrid: Catarata.
- Clark, D. H. y Nordstrom, T. (2005). Democratic Variants and Democratic Variance: How Domestic Constraints Shape Interstate Conflict. *The Journal of Politics*, (67)1, 250-270.
- Clark, W. (2003). *Revisited-The Real Reasons for the Upcoming War with Iraq: A Macroeconomic and Geostrategic Analysis of the Unspoken Truth*. <https://ratical.org/ratville/CAH/RRIraqWar.html>
- Darwin, J. (2013). *Das unvollendete Weltreich. Aufstieg und Niedergang des Britischen Empire*. Campus Verlag.
- Davies, P. (1989). *The new physics*. Cambridge University Press.
- Davies, P. y Betts, D. (1994). *Quantum Mechanics*. Kluwer.
- Emmers, R. (2004). Security Cooperation in the Asia-Pacific: Evolution of Concepts and Practices. En S. S. Tang y A. Acharya (eds.), *Asia-Pacific Security Cooperation. National Interests and Regional Order* (pp. 3-18). M. E. Sharpe.
- Farrel, M. (2005). The Global Politics of Regionalism: An Introduction. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove (eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 1-17). Pluto Press.
- Feklyunina, V. (2008). Battle for Perceptions: Projecting Russia in the West. *Europe-Asia Studies*, (60)4, 605-629.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde el realismo neoclásico. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Fundación Konrad Adenauer.

- Flemes, D. (2013). Network Powers: Strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34(6), 1016-1036.
- Friedberg, A. (2012). *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. W.W. Norton & Company.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta.
- Fullerton, J. (2014). *Sustainable Business Blog*. The Guardian Retrieved.
- García, C. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología*, (41), 13-41.
- Gartzke, E. (2007). The Capitalist Peace. *American Journal of Political Science*, (51)1, 161-191.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- Hamilton, D. S. (2014). *The American Way of Partnership* (European Strategic Partnership Observatory, working paper nro. 6). https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2014/06/ESPO_WP6.pdf?type=pdf
- He, K. (2015). Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific. *International Politics*, (52)2, 208-222.
- Heisenberg, W. (1979). *Quantentheory und Philosophie: Vorlesungen und Aufsätze*. Reclam-Verlag.
- Held, C. (1998). *Die Bohr-Einstein-Debatte: Quantenmechanik und physikalische Wirklichkeit*. Schöningh.
- Heller, R. (2018). Defending Social Status – Why Russia’s Ukraine Policy Is About More than Regional Policy. *Rising Powers Quarterly*, (3)1, 137-159.
- Huang, A. (5 de agosto de 2015). *Technology pioneer 2015, Arthur Huang, Miniwiz* [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7DQHWeWcguO>
- Ikenberry, J. (2001). *After Victory*. Princeton University Press.
- Ikenberry, J. (2020). *A World Safe for Democracy*. Yale University Press.
- Jetschke, A. (2017). *Internationale Beziehungen: eine Einführung*. Narr Francke Attempto.
- Keagan, R. (1982). *The evolving self*. Harvard University Press.
- Kissinger, H. (2014). *World order*. Penguin Press.
- Kubáľková, V. (2001). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. En Kubáľková, V. (ed.), *Foreign policy in a constructed world* (pp. 15-37). M. E. Sharpe.
- Lascurettes, K. y Poznansky, M. (2021). International Orden in Theory and Practice. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-673>

- Lebow, R. N. y Valentino, B. (2009). Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory. *International Relations*, (23)3, 389-410.
- Leonard, M. (Marzo de 2017). ¿Qué es el orden mundial liberal? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/que-es-el-orden-mundial-liberal/>
- Levy, J. S. (2002). War and Peace. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 350-368). Sage.
- Lovelock, J. (2016). *Gaia: A new look at live on earth*. Oxford Landmark Science.
- Luna, M. y Oddone, N. (2021). *Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de actorness*. *Oasis*, (33), pp. 323-245.
<https://doi.org/10.18601/16577558.n33.12>
- MacMillan, J. (2007). Liberal Internationalism. En M. Griffiths (ed.), *International Relations Theory for the Twenty-First Century* (pp. 21-34). Routledge.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, (52)4, 943-969.
- Maturana, H. y Varela, F. (1970). *Biologie der Kognition*. En H. Maturana (ed.), *Erkennen: die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit* (pp. 32-80). Vieweg.
- Maturana, H. y Varela, F. (1987). *Der Baum der Erkenntnis. Die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens*. Scherz.
- Mausfeld, R. (2019). *Angst und Macht- Herrschaftstechniken der Angsterzeugung in kapitalistischen Demokratien*. Westend.
- Mckeil, A. (3 de junio de 2020). On the concept of international disorder. *International Relations*, 35(2), 197-215. <https://doi.org/10.1177/0047117820922289>
- Mckeil, A. (2021). On the concept of international disorder. *International Relations*, 35(2), 197-215. <https://doi.org/10.1177/0047117820922289>
- Mearsheimer, J. (2018). *The Great Delusion, Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press
- Morin, E. (2006). *Tierra-Patria*. Ediciones Nueva Visión.
- Moses, G. (2 de agosto de 2006). *Confronting the Violence of Dollar Hegemony*.
<https://www.dissidentvoice.org/Aug06/Moses02.htm>
- Nolte, D (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flesmes, D. Nabers y D. Nolte (eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Nomos.
- Nonnenmacher, K. (2015). *Form und Leben zwischen Positivismus und Idealismus*. *Romanische Studien*, (1), 171-190. <https://www.romanischestudien.de/index.php/rst/article/view/19/87>

- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs.
- Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. Washington: Public Affairs.
- Pansardi, P. y Bindi, M. (2021). The new concepts of power? Power-over, power-to and power with. *Journal of Political Power*, 14(1), 51-71. https://www.researchgate.net/publication/350807403_The_new_concepts_of_power_Power-over_power-to_and_power-with
- Pastrana, E. y Castro, R. (2020). América Latina y China: ¿intereses contrarios o concordantes? En W. Grabendorff y A. Serbin (eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina* (pp. 153-167). Icaria.
- Pastrana, E. y Sánchez, A. (2014). *Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente*. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 23-83). Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana, E. y Velosa, E. (2022). *Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición de poder*. En E. Pastrana, S. Reith y E. Velosa (eds.), *Desorden mundial, ¿pospandemia y transición?* (pp. 23-63). Fundación Konrad Adenauer, KAS, y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 135-186). Editorial Javeriana.
- Peceny, M. y Butler, C. K. (2004). The Conflict Behavior of Authoritarian Regimes. *International Politics*, (41)4, 565-581.
- Piaget, J. (1970). *Abriß der genetischen Epistemologie*. Klett-Gotta.
- Piaget, J. (1971). The theory of stages in cognitive development. En D. R. Green, M. P. Ford y G. B. Flamer (eds.), *Measurement and Piaget* (pp.1-11). McGraw-Hill.
- Piaget, J. (1976). *Die Äquilibration der kognitiven strukturen*. Klett-Gotta.
- 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
- Reus-Smit, Ch. (2020). *International Relations: A very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Risse, Th. (2002). Constructivism and International Institutions. Toward Conversations across Paradigms. En I. Katznelson y H. Milner (eds.), *Political Science as discipline. Reconsidering Power, Choice, and the State at Century's End* (pp. 597-623). W. W. Norton.

- Ruggie, J. (1998). *Constructing the world polity. Essays on international Institutionalisation*. Routledge.
- Sánchez, A. (2016). El proceso de construcción de normas sistémicas visto desde una epistemología genética neoconstructivista basada en Jean Piaget. *Papel Político*, 21(1), 123-166. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/18193/14306>
- Sánchez, A. (2020). *Construcción de una identidad regional constructivista-sistémica en América Latina. Una perspectiva neoconstructivista*. https://www.academia.edu/43398982/Construcci%C3%B3n_de_una_Identidad_Regional_Constructivista_Sist%C3%A9mica_en_Am%C3%A9rica
- 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 de la Escuela Superior de Guerra, policy paper nro. 6).
- Sánchez, A. y Pastrana, E. (2018). *Una memoria histórica neoconstructivista en la construcción de paz en Colombia*. (Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar de la Escuela Superior de Guerra, policy paper nro. 3). https://www.academia.edu/39318426/Una_Memoria_Hist%C3%B3rica_Neococonstructivista_en_la_Construcci%C3%B3n_de_Paz_en_Colombia
- Tierney, D. (2021). Why Global Order Needs Disorder. *Survival*, (63)2, 115-138.
- Wendt, A. (2005). *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics*. Routledge.
- Zeilinger, A. (2005): *Einsteins Spuk- Teleportation und weitere Mysterien der Quantenphysik*. Goldmann.

Sección I

Rol de los actores extrarregionales en América Latina



o **Dorian B. Kantor***

* Profesor de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia). Doctor en Ciencias Políticas y Derecho Público. Estudió en Freie Universität Berlin, George Mason University, Universität Heidelberg, Trinity College (Hartford, CT) y Eötvös Loránd University. Ha sido profesor en Univerzita Hradec Králové, Freie Universität Berlin y Eötvös Loránd University. También fue Friedrich Ebert Stiftung Fellow (Washington, D.C.), Policy Fellow de George Mason University, Presidency Research Group Fellow de la American Political Science Association e investigador visitante de Johns Hopkins University. Sus áreas de investigación son la política doméstica y exterior de Estados Unidos, el derecho constitucional estadounidense, el derecho internacional y la seguridad internacional. Contacto: do.kantor@javeriana.edu.co.

La política hacia Latinoamérica de la administración Biden: promesa y desempeño



En 1823, en su mensaje anual al Congreso, el presidente James Monroe enunció la política de Estados Unidos *vis a vis* el hemisferio occidental. En la doctrina que lleva su nombre, el quinto presidente del país exigió no intervenir en América Latina (LATAM); es decir, EE. UU. adoptó una posición en la que se oponía a una mayor colonización u otra interferencia en los asuntos del hemisferio americano por parte de las potencias europeas o Rusia. Aunque la doctrina Monroe reconoció la esfera de influencia de EE. UU. en LATAM y se convirtió en la piedra angular de la política exterior estadounidense en la región, no fue sino hasta que el poder económico y militar de la nación había crecido lo suficiente que pudo respaldar las palabras de Monroe con acciones.

A medida que EE. UU. se convirtió en un actor importante en el escenario mundial, el presidente Theodore Roosevelt amplió significativamente la doctrina Monroe al declarar en 1904 que la agresión extranjera se consideraría “en detrimento de todo el conjunto de naciones americanas” y que EE. UU. “ejercería poder policial internacional” para contrarrestar la intervención externa en LATAM (National Archives). El postulado de Roosevelt también reivindicaba autoridad para que su país interviniera en los asuntos internos de los Estados latinoamericanos en casos de impotencia interna y así consolidara el dominio estadounidense sobre el hemisferio occidental.

Estas doctrinas continuaron siendo la base de la política estadounidense hacia LATAM y EE. UU. siguió participando activamente en la región durante todo el siglo XX mientras luchaba contra la influencia marxista de la Unión Soviética (URSS) en la Guerra Fría. Sin embargo, la caída de la URSS y el fin del orden mundial bipolar recalibraron los intereses estadounidenses en la región y dejaron a EE. UU. sin una política consistente o coherente hacia LATAM. Además, el siglo XXI ha sido testigo del llamado “pivote hacia Asia”, conforme la guerra global contra el terrorismo¹ y el ascenso de China han provocado que la potencia norteamericana reequilibre su política exterior desde el hemisferio occidental hacia el Medio Oriente y el Asia-Pacífico. Como resultado, la política hacia sus vecinos del sur ha estado en gran medida sin dirección y se ha caracterizado más bien por reacciones *post hoc* a un conjunto reducido de cuestiones que exigen una respuesta inmediata.

El primer mandato presidencial de Joe Biden está llegando a su fin y es importante hacer un balance de los desafíos y cuestiones específicas que moldearon el enfoque de su administración hacia LATAM y reflexionar sobre los éxitos y fracasos de los últimos tres años. Este capítulo examina el desarrollo de la política estadounidense hacia América Latina bajo el mandato de Biden en términos de los pilares que han definido sus vínculos hemisféricos desde al menos la década de 1980: democracia y gobernanza, relaciones económicas y seguridad (de la Fuente, 2017).

Antecedentes de la era Biden en las relaciones entre EE. UU. y América Latina

La política de Donald Trump hacia la región

Aunque el tema de este capítulo es la política de la administración Biden hacia LATAM, no podemos hablar de las relaciones actuales entre EE. UU. y esta región sin revisar brevemente la política de los años de Trump. Para empezar,

1 Aunque el terrorismo local no es desconocido al sur de Estados Unidos, como señala Scheller, “América Latina sigue siendo la única región del mundo que prácticamente no se ve afectada por el terrorismo internacional y, por lo tanto, una de las pocas que no representa una amenaza directa para los ciudadanos o instalaciones estadounidenses” (2017, p. 1, traducción propia).

su victoria en 2016 fue una sorpresa tanto para las naciones latinoamericanas como para los estadounidenses. En un contexto de incertidumbre sobre los próximos cambios en la política interna y las relaciones exteriores de EE. UU., las expectativas sobre lo que significaría la nueva administración para el futuro fueron negativas en toda la región (de la Fuente, 2017). Esas expectativas nacieron de la realidad del estilo peculiar de Trump en materia de política exterior, de “Estados Unidos primero”, que abandonó en gran medida la posición de liderazgo del país y dejó a la superpotencia norteamericana sola en el escenario mundial. En el discurso con el cual anunció su candidatura para la Presidencia en 2015, Trump se jactó de que nadie construye muros mejor que él. Aunque no cumplió con su promesa de construir “un gran, gran muro en la frontera sur [de EE. UU.]”², su enfoque poco cooperativo en las relaciones exteriores erigió barreras políticas que fueron particularmente dañinas en las Américas (transcripción del discurso en la revista *Time*, 16 de junio de 2015).

Si bien la política de Obama hacia América Latina dejó mucho que desear (Weisbrot, 2013), Trump dio un giro brusco hacia una negligencia deliberada al principio de su presidencia. Las solicitudes presupuestarias de su administración son un ejemplo de ello. En 2018 propuso recortar los presupuestos del Departamento de Estado y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en un 32%, la ayuda a México en un 45%, la dirigida a Guatemala en un 38% y la de Honduras en un 31%³. Desafiando a la administración, el Congreso finalmente revisó estas cifras que, sin embargo, indican los esfuerzos de Trump por cambiar la política estadounidense hacia la región (Sullivan, 23 de noviembre de 2022). Además de recortar drásticamente el presupuesto de la ayuda exterior, la administración Trump también detuvo gran parte de la ayuda destinada a Centroamérica con el fin de presionar a

-
- 2 La administración Trump construyó un total de 80 millas de nuevas barreras, de las cuales solo 47 millas son muro primario, el resto son muro secundario construido para reforzar la barrera inicial. Según un artículo de la *BBC*, el resto de las 452 millas “está remplazando las estructuras existentes [...] que habían sido construidas por administraciones estadounidenses anteriores” (Giles, 12 de enero de 2021).
 - 3 Según un análisis publicado en NACLA (North American Congress on Latin America), la administración Trump propuso recortar la ayuda humanitaria y de desarrollo a América Latina y el Caribe en un 36%, lo que incluía recortar el financiamiento para USAID en Centroamérica en un 75% (Hiemstra, 25 de julio de 2017).

los países del Triángulo Norte en cuestiones migratorias (McDonnell, 17 de septiembre de 2019).

Mientras el presidente Trump declaraba una guerra comercial a China, imponiendo aranceles a las importaciones del gigante asiático, su asesor para LATAM, Mauricio Claver-Carone (posteriormente presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, de 2020 a 2022), propuso una iniciativa de *near-shoring* llamada *Back to the Americas* [De regreso a las Américas]. En medio de las crecientes tensiones con China, argumentó Claver-Carone que la *near-shoring* garantizaría cadenas de suministro más cortas y confiables a EE. UU., abasteciéndose de productos de países amigos de las Américas. Sin embargo, como él mismo señaló en una entrevista, esta iniciativa “se topó con todo tipo de obstáculos políticos a la hora de priorizar la *reshoring* [relocalización]” (Runde, 18 de febrero de 2021, párr. 37, traducción propia). Demasiado concentrado en intensificar el conflicto con China, Trump tampoco logró proporcionar la tan necesaria inversión en infraestructura en EE. UU. y así cedió terreno valioso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China.

En cuanto al desprecio de Trump hacia la región, el Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) es otro ejemplo de ello. Al darse cuenta de que obtiene inmensos beneficios liderando un sistema internacional basado en reglas, EE. UU. ha perseguido durante mucho tiempo el objetivo de la liberalización política y económica a través del libre comercio. En contravención de la tradición estadounidense en este propósito y siguiendo su lógica de “Estados Unidos primero”, Trump rechazó el TPP, que comprende a doce países⁴, incluidos los poseedores de la mayor parte de la costa del Pacífico de las Américas, calificándolo de ser un “acuerdo horrible”. Descontando los beneficios del acuerdo de libre comercio, como la liberalización del mercado, la reforma regulatoria y los vínculos políticos más fuertes, Trump afirmó que el TPP perjudicaría a la economía estadounidense y a los trabajadores del país. En última instancia, el mayor benefactor de la retirada de Trump fue China, cuya Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés) llenó el vacío dejado por la abdicación de EE. UU. del liderazgo comercial en la cuenca del Pacífico (Froman, 10 de enero de 2017).

4 Canadá, Estados Unidos, México, Perú, Chile, Nueva Zelanda, Australia, Singapur, Brunéi, Malasia, Vietnam y Japón.

Además de hacer profundos recortes en la asistencia extranjera, retener la muy necesaria ayuda exterior y abandonar el TPP, la administración Trump también desatendió los compromisos de larga data de EE. UU. en el hemisferio occidental con el Estado de derecho, la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo y el medio ambiente, todo lo cual se había respaldado por un legado bipartidista. En cambio, la presidencia de Trump alentó a líderes antiliberales con tendencias autoritarias, como Jair Bolsonaro, y sus inhumanas políticas de inmigración ofendieron a las naciones latinoamericanas, ya que resultaron en violaciones de los derechos humanos de los migrantes en la frontera sur del país (Amnesty International, 2018). En última instancia, Trump no pudo ni quiso aprovechar el poder estadounidense para abordar las causas subyacentes de los problemas que aquejan al hemisferio occidental.

Apartándose marcadamente del énfasis de la administración Obama en la reconciliación y la construcción de la paz (The White House Office of the Press Secretary, 4 de febrero de 2016), el pilar de seguridad de la política de Trump hacia LATAM se centró en iniciativas “duras”, como programas de aplicación de la ley y de interdicción, con una amplia presión sobre las naciones latinoamericanas para aumentar la lucha contra las drogas. Además, para apuntalar el apoyo electoral entre los estadounidenses inmigrantes provenientes de Cuba y Venezuela, Trump recurrió a un enfoque decididamente al estilo de la Guerra Fría hacia la región LATAM, expresado en una retórica duramente anticomunista. Al revertir el deshielo cubano de Obama, por ejemplo, la administración Trump volvió a imponer a los ciudadanos estadounidenses la prohibición de viajar a la isla, restableció las sanciones económicas previamente levantadas, limitó severamente las remesas y volvió a designar a Cuba como Estado patrocinador del terrorismo (CFR, 3 de junio de 2022).

Con todo, es una poderosa crítica contra Donald Trump el hecho de que, según múltiples encuestas realizadas por el Pew Research Center, el presidente chino, Xi Jinping, fuera más reconocido en LATAM (y en todo el mundo) como confiable, que el 45.º presidente de los EE. UU. (Wike, Stokes, Poushter, Silver, Fetterolf y Devlin, 1.º de octubre de 2018).

Joe Biden, amigo de América Latina

En las elecciones presidenciales de 2020, un récord de 81,3 millones de votantes entregaron la Casa Blanca a Joseph R. Biden, Jr., y aproximadamente dos

tercios del voto latino fueron para el candidato demócrata (UCLA Latino Policy and Politics Initiative, 19 de enero de 2021). No obstante, una confluencia de desafíos intimidantes tanto en el ámbito interno como en el externo complicaría enormemente la tarea del nuevo presidente de corregir el rumbo y demostrar que “Estados Unidos regresó”.

Al asumir la Presidencia, las expectativas de que Joe Biden tuviera una relación más constructiva con LATAM eran excepcionalmente altas. Dada la hostilidad de la administración Trump hacia la región, la elección de Biden infundió entusiasmo a los analistas políticos e impulsó expectativas de un punto de inflexión en la política de EE. UU. hacia América Latina (Shifter, 1.º de septiembre de 2020; Walter, 20 de enero de 2021). De hecho, dado su profundo conocimiento y amplia experiencia en la región, Biden parecía ser el hombre adecuado para el puesto. Antes de su candidatura a la Presidencia de su país en 2020, fue senador de 1973 a 2009 y, posteriormente, vicepresidente del gobierno de Barack Obama entre 2009 y 2016. Como senador de Delaware, Biden fue miembro durante mucho tiempo del Comité de Relaciones Exteriores y encabezó la aprobación del Plan Colombia en 2000⁵. Durante los dos mandatos de Obama-Biden el entonces vicepresidente viajó a LATAM un total de dieciséis veces (The White House, s. f.), lo que le convierte en el principal emisario de Obama en la región. También fue la persona de contacto del presidente 44.º en una amplia gama de temas relacionados con LATAM, que van desde el desarrollo económico y la corrupción en Centroamérica hasta el narcotráfico en Colombia. Por lo tanto, el sucesor de Trump parecía ser una encarnación del perfil de “buen vecino” planteado por Franklin Delano Roosevelt (Office of the Historian, s. f.).

De hecho, Biden había prometido una mayor atención y un enfoque diferente hacia LATAM, un cambio radical con respecto a la “malicia, las respuestas políticas *ad hoc* y el descarado desinterés” de los años de Trump (Sabatini y Naylor, 8 de noviembre 2017, párr. 1, traducción propia). Como

5 “En 2000, EE. UU. lanzó una asociación llamada ‘Plan Colombia’ a fin de brindar asistencia en materia de seguridad y desarrollo económico para ayudar a combatir la propagación de narcóticos, capacitar a la fuerza pública y promover el crecimiento económico. Desde entonces, [Colombia] ha visto una reducción significativa de la violencia y [...] se ha convertido en un valioso socio económico y de seguridad” (U.S. Global Leadership Coalition, s. f., p. 1, traducción propia).

explicó el exvicepresidente en su obra autobiográfica de 2017, *Promise me, Dad: A Year of Hope, Hardship, and Purpose*, durante mucho tiempo había sentido que EE. UU. era un “matón continental que dictaba políticas a los países más pequeños” en el hemisferio occidental (Biden, 2017, p. 127, traducción propia)⁶. En cambio, continúa diciendo, el país debe ser un “verdadero socio para mejorar esos países” (p. 127, traducción propia). En consecuencia, el gobierno de Biden ofreció la promesa de un nuevo *modus operandi* en la relación entre EE. UU. y LATAM basado en el “respeto mutuo y un sentido de responsabilidad compartida” (asesor de seguridad nacional Jake Sullivan, citado por Londoño, 27 de octubre de 2020, traducción propia).

Como señaló el secretario de Estado de Biden, Anthony Blinken, en su discurso de nominación el 3 de marzo de 2021, EE. UU. “no puede resolver todos los problemas del mundo por sí solo [...] en el mejor de los casos todavía tiene una mayor capacidad que cualquier país del mundo para unir a otros y enfrentar los desafíos de nuestro tiempo” (citado por Wilkie, 24 de noviembre de 2020, párr. 13, traducción propia). Dados los desafíos urgentes que plantean la migración masiva, el cambio climático, una pandemia global y la influencia generalizada de China en el hemisferio occidental, había grandes expectativas de que la presidencia de Biden brindaría no solo un enfoque renovado en la región LATAM, sino también medidas políticas significativas, basadas en un enfoque cooperativo más que en un intervencionismo hegemónico. Por ende, la tarea más inmediata e importante del 46.º presidente estadounidense fue cambiar el tono y el tenor de la política de su país hacia LATAM. En segundo lugar, se esperaba que Biden reposicionara a EE. UU. como líder en la región sobre la base de una estrategia hemisférica a largo plazo.

6 “Pero había llegado a creer que teníamos una muy buena oportunidad, si éramos inteligentes y teníamos mucho coraje y un poco de suerte, de poner nuestra relación con América Latina en una nueva trayectoria totalmente esperanzadora, una que transformara a la región, desde la creencia generalizada de sus habitantes de que EE. UU. era un matón continental que dictaba políticas a los países más pequeños, hasta la comprensión de que podríamos ser un verdadero socio para mejorar esos países” (Biden, 2017, p. 127, traducción propia).

El desafío de Biden en América Latina

Cuando Joe Biden asumió el cargo de presidente, el 20 de enero de 2021, LATAM enfrentaba desafíos asombrosos, como la pobreza, la corrupción, la inseguridad y la represión, agravados por una pandemia única en una generación. Estas cuestiones se convertirían en una prueba de fuego para la política hemisférica de EE. UU. posterior a Trump. Además, mientras el presidente Biden se preparaba para hacer frente a un verdadero mundo de desafíos, LATAM como región estaba “ideológicamente dividida, centrada en sí misma y sufriendo una crisis económica única en un siglo”, sin mencionar que “la cosecha actual de líderes latinoamericanos no incluye [incluía] a ningún estadista evidente” (Camilleri, 28 de diciembre de 2020, párr. 12, traducción propia).

A pesar de la sensación de optimismo hacia Biden en gran parte de la región, algunos líderes latinoamericanos no estaban muy contentos de ver que la Casa Blanca cambiaba de manos. Como candidato, el Presidente se comprometió a defender la democracia, combatir la corrupción y abordar la amenaza del cambio climático en el hemisferio, por lo que puso su agenda en curso de colisión con algunos caudillos notables que se beneficiaron del enfoque de no intervención de Trump. Por mencionar uno, el expresidente de Brasil Jair Bolsonaro hizo eco repetidamente de las preocupaciones infundadas de Trump sobre un fraude electoral generalizado en EE. UU., mientras se enojaba ante las amenazas de Biden de consecuencias económicas si Brasil no desaceleraba la deforestación (Paraguassu, 15 de diciembre de 2020). De hecho, ni Bolsonaro ni el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador reconocieron la victoria electoral de Biden hasta después de que el Colegio Electoral emitiera formalmente sus votos para presidente y vicepresidente, el 14 de diciembre de 2020. López Obrador, por su parte, durante su primera conversación telefónica con el presidente electo Biden, se jactó de su positiva relación laboral con Trump. Así entonces, restablecer la relación Biden-AMLO ha resultado difícil, especialmente porque el presidente de México debilitó las instituciones democráticas, concentró el poder en el Ejecutivo y alimentó el problema de violencia interna del país al convertir su política de seguridad “abrazos, no balazos” en una militarización radical (Olson, 23 de junio de 2022) que generó presión sobre los factores de expulsión que obligan a las personas a migrar.

A pesar de los desafíos obvios de un entorno político poco cooperativo, la administración Biden ha logrado avanzar en varias áreas cruciales, mientras que en otras ha fracasado. La Novena Cumbre de las Américas, celebrada en Los Ángeles en junio de 2022, fue una oportunidad única para que el Presidente demostrara que EE. UU. sigue siendo una potencia líder en el hemisferio occidental. La conferencia trianual buscó encontrar puntos en común en temas cruciales de la cooperación hemisférica, incluida la recuperación económica a nivel regional, la salud, la transición a energías limpias, la democracia y la migración. Sin embargo, después de la Cumbre, los esfuerzos de la administración por volver a encarrilar la política de EE. UU. hacia LATAM fueron descritos, en gran medida, como un fracaso (Council of Councils, 10 de junio de 2022; Newman, 9 de junio de 2022). La decisión de Washington de excluir a los presidentes de Nicaragua, Cuba y Venezuela –ninguno de los cuales cumplía con los requisitos de la Carta Democrática Interamericana– puso de relieve las fallas del hemisferio. Como resultado, los líderes de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y México se negaron a presentarse y enviaron a sus ministros de Relaciones Exteriores en su lugar. Como señaló el presidente de Chile, Gabriel Boric, “cuando EE. UU. intenta excluir a ciertos países, en última instancia esto solo sirve para reforzar las acciones de sus líderes en casa” (citado en Barry, 10 de junio de 2022, párr. 5, traducción propia).

Al final, en esa reunión de alto nivel se anunciaron diversas iniciativas multilaterales, como la Asociación Americana para la Prosperidad Económica, el Diálogo Económico y de Salud de las Américas, la Declaración sobre Buenas Prácticas Regulatorias y la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección. Un año después, la Casa Blanca evaluó positivamente el progreso de la administración en el cumplimiento de los compromisos que el país asumió en la Cumbre, incluida la creación del Cuerpo de Salud Estadounidense, el lanzamiento de políticas de estatus de protección temporal para inmigrantes en varios países latinoamericanos, mayores vías legales para ingresar a EE. UU. y Canadá y un aumento de capital para la Corporación Interamericana de Inversiones (The White House, 16 de junio de 2023). Aun así, la superpotencia decepcionó a sus socios latinoamericanos al no anunciar un compromiso sustancial para financiar proyectos de infraestructura a la par de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China. Además, una cooperación regional verdaderamente integrada basada en el principio de responsabilidad compartida

sigue siendo una perspectiva lejana (Council of Councils, 10 de junio de 2022; Muñoz-Pogossian, 25 de abril de 2023).

Después de repasar la política de la administración Trump hacia LATAM, los antecedentes personales y profesionales del presidente Biden que lo posicionaron como un líder prometedor para consolidar la política exterior de EE. UU. hacia la región y los desafíos que enfrentan sus iniciativas, pasaré ahora a tres retos: migración, COVID-19 y la *nueva guerra fría* con China que ha enfrentado la administración Biden, y evaluaré el desempeño de ese gobierno.

Áreas de políticas, desafíos y acciones tomadas

Esta sección examina cuatro áreas que han definido sustancialmente la política del presidente Biden hacia LATAM: (i) reconstruir la credibilidad después de Trump y promover un mundo seguro para la democracia, (ii) la migración y la inmigración, (iii) la crisis de la COVID-19 y la diplomacia de las vacunas, y finalmente, (iv) enfrentarse a China y mantener el liderazgo regional. En verdad esta no es una lista exhaustiva y mentes razonables podrían considerar otros desafíos iguales o más importantes. Sin embargo, las áreas de políticas que se describen a continuación proporcionan un conjunto de indicadores con los que se puede evaluar objetivamente el compromiso de la administración Biden con la región.

Reconstruir la credibilidad y promover un mundo seguro para la democracia

Aunque este tema no es exclusivo de LATAM, uno de los desafíos más apremiantes de la administración Biden ha sido reconstruir la credibilidad después de Trump. Específicamente en la región, se esperaba que el 46.º presidente estadounidense generara confianza y mostrara buena voluntad, esencialmente por retirar la doctrina Monroe, predicando con el ejemplo y generando consenso en lugar de dictar como un “matón”, algo que el propio Biden rechazó en sus memorias autobiográficas de 2017.

En términos de democracia, derechos humanos, medio ambiente y promoción del Estado de derecho, los años de Trump dejaron “la silla vacía”. Sin embargo, reafirmar el liderazgo en estas áreas fundamentales requirió un delicado acto de equilibrio por parte de la administración Biden, ya que una postura excesivamente firme seguramente produciría retrocesos en algunos países de la región. Detener la deforestación en Brasil, luchar contra los carteles de la droga y proteger los derechos de los migrantes en México o detener el asesinato de líderes sociales en Colombia, son solo algunos ejemplos de situaciones en las que el liderazgo de EE. UU. era sumamente necesario, pero la oposición estaba prácticamente garantizada.

Sin duda, restaurar la credibilidad de la potencia norteamericana en el hemisferio occidental no sería una tarea fácil en la era post-Trump. De hecho, la confianza en EE. UU. como socio ya era baja antes de Trump. Según Peter Hakim, expresidente de Diálogo Interamericano, las relaciones entre EE. UU. y América Latina se habían deteriorado seriamente décadas antes de que Trump ingresara al Despacho Oval, debido en parte a los fracasos del liderazgo de Washington, así como a las omisiones de los gobiernos de la región (Hakim, 2006).

Es más, el ataque del 6 de enero de 2021 al Capitolio en Washington, D.C. fue un golpe duro a la posición de EE. UU. como autoridad moral y guardián de la democracia. Por lo tanto, la tarea de Biden ha sido demostrar que Trump fue una aberración temporal y que su nación sigue firmemente comprometida, tanto a nivel regional como global, con la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la protección ambiental. No obstante, la desventaja de Biden en este sentido ha sido considerable. La polarización interna sin precedentes (Murray y Márquez, 15 de junio de 2023), la confianza pública en el Gobierno de un nivel casi históricamente bajo (Pew Research Center, 6 de junio de 2022), la decadencia masiva de la verdad (RAND Corporation, s. f.) y el dominio absoluto de sus predecesores sobre la derecha estadounidense, han hecho que encontrar puntos en común sea extremadamente difícil. El partido de Biden no solo ha sufrido una lucha interna entre sus flancos izquierdo y derecho, con lo que ha echado por tierra importantes piezas de la agenda legislativa del Presidente, sino que la toma de la Cámara de Representantes por parte del Partido Republicano en 2022 ha reducido aún más el espacio para una acción colectiva productiva (Kantor, enero de 2023).

Como candidato, aparte de prometer unir a su país que por ese entonces estaba profundamente polarizado, Biden también se propuso unir a las democracias de todo el mundo en un esfuerzo conjunto para luchar contra la creciente ola de autocracia. Desde su victoria electoral, el presidente estadounidense ha sido anfitrión de dos cumbres para la democracia, centrándose en tres pilares principales: fortalecer la resiliencia democrática, luchar contra la corrupción y promover el respeto de los derechos humanos.

A pesar de algunos aspectos positivos en lugares como Brasil (2022) y España (2023), el retroceso democrático y las presiones antiliberales y autocráticas continúan acumulándose en todo el mundo. Los preocupantes acontecimientos ocurridos en las últimas dos décadas en países como Italia, Turquía, Rusia, Polonia y Hungría han demostrado que se necesitan esfuerzos ambiciosos para asegurar al mundo que EE. UU. sigue comprometido con reforzar la democracia y defender los derechos humanos a nivel mundial. En la Cumbre para la Democracia inaugural de 2021, Biden tuvo la oportunidad de mostrar el establecimiento de la Iniciativa Presidencial para la Renovación Democrática (PIDR por sus siglas en inglés). “Ante el desafío sostenido y alarmante a la democracia y los derechos humanos universales” (The White House, 9 de diciembre de 2021, párr. 1, traducción propia), la PIDR ofrece un conjunto innovador de políticas e iniciativas de asistencia exterior que incluyen el apoyo a medios de comunicación libres e independientes, la lucha contra la corrupción, el empoderamiento de los reformadores democráticos de la sociedad civil, el avance de la tecnología que promueve la democracia y la defensa de elecciones libres y justas. Sin embargo, muchos han cuestionado la sensatez de que EE. UU. dé prioridad al apoyo a las democracias en rincones remotos del mundo. Si bien LATAM es a menudo una región de baja prioridad en la política exterior de EE. UU., salvaguardar democracias sólidas en el hemisferio occidental en la era de una guerra territorial cada vez más amarga con China debe ser una consideración prioritaria para Washington.

Ante el deterioro democrático en varios países de la región como Nicaragua y, más recientemente, México, Ecuador, Paraguay y Argentina, la resiliencia de los regímenes comunistas de Venezuela y Cuba, y la creciente influencia de los no democráticos China, Rusia e Irán, EE. UU. debe fortalecer a las democracias en su propio patio trasero. En su política hacia LATAM durante la Guerra Fría, la superpotencia se adhirió a la doctrina Kirkpatrick mediante

la cual justificó su apoyo a dictaduras de derecha con una fuerte ideología anticomunista. Por el contrario, la *nueva guerra fría* del siglo XXI entre China y EE. UU. requiere un enfoque fundamentalmente diferente. Dada la interconexión económica de LATAM y, en muchos casos, su absoluta dependencia de la República Popular China, EE. UU. debe priorizar la protección de las naciones latinoamericanas en su promoción de la democracia para defenderse de la influencia política de China. De hecho, para mantener alguna versión del orden internacional liberal, EE. UU. necesita socios confiables y la proximidad de los Estados del hemisferio occidental, con sus estrechos y duraderos vínculos con la menguante hegemonía estadounidense, los convierte en candidatos obvios.

Según la última actualización de la Casa Blanca sobre el compromiso permanente de la administración con la renovación democrática en el país y en el extranjero, algunos de los resultados del PIDR incluyen (i) una nueva Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza bajo el auspicio de la Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés); (ii) nueva financiación de mil millones de dólares a través de la Corporación Financiera de Desarrollo para ayudar a consolidar el progreso democrático en varios países, junto con los esfuerzos liderados por USAID para aumentar el apoyo a los líderes reformistas a través de la Asociación para el Desarrollo Democrático y la iniciativa *Democracy Delivers*; (iii) varios programas nuevos de USAID para apoyar a los medios de comunicación libres e independientes, como el Acelerador de Visibilidad de los Medios y la Iniciativa de Promoción de la Integridad y Resiliencia de la Información (ProInfo); (iv) el compromiso sobre titularidad real y uso indebido de personas jurídicas de la Cumbre para la Democracia como un esfuerzo intergubernamental para desenmascarar a las empresas fantasma; y (v) un programa piloto dirigido por el Departamento de Defensa para aumentar la participación de las mujeres en las fuerzas de seguridad y defensa de los países socios (The White House, 16 de junio de 2023).

Dicho esto, el programa promete apenas 9.500 millones de dólares en cuatro años para apoyar la democracia, los derechos humanos y la buena gobernanza a nivel mundial, una pequeña fracción del presupuesto de defensa de los EE. UU. que asciende a 886.000 millones de dólares para el año fiscal

2024. Aun así, la financiación continua para el PIDR, aunque no está garantizada, parece probable incluso en la era de hiperpartidismo y estancamiento político en el Capitolio. Si bien la mayoría republicana de la Cámara de Representantes, centrada en la responsabilidad fiscal, ha criticado abiertamente la asistencia militar de EE. UU. a Ucrania, las audiencias en el Congreso relacionadas con las negociaciones presupuestarias han indicado que el Partido Republicano está interesado en abordar la amenaza que representa el Partido Comunista Chino (PCCh). Esto ofrece esperanzas de una cooperación bipartidista sostenida en los esfuerzos de renovación democrática en el extranjero.

La política fronteriza de Estados Unidos: una crisis humanitaria agravada por la política partidista

Joe Biden hizo de la cuestión de revertir las controvertidas políticas de inmigración y fronteras de “tolerancia cero” de Trump un pilar central de su agenda presidencial. Es decir, su antecesor republicano, quien describió a los mexicanos como narcotraficantes, criminales y violadores (*Time*, 16 de junio de 2015), estaba decidido a detener prácticamente toda la migración desde LATAM y el Caribe. Para detener la marea de migrantes que llegan a la frontera sur de los EE. UU., la administración Trump autorizó prácticas inhumanas a manos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) y del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), a menudo en violación de las obligaciones de los tratados que ha firmado el país. El expresidente también buscó limitar drásticamente la inmigración en general, por ejemplo, al eliminar gradualmente la práctica de la “migración en cadena”⁷ (Lind, 30 de enero de 2018) y al poner fin a la protección temporal para aquellos estadounidenses indocumentados que llegaron a EE. UU. cuando eran niños sin culpa alguna: el programa conocido como Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), que se puso en marcha durante la presidencia de Barack Obama.

7 La migración en cadena, también conocida como inmigración basada en la familia, se refiere al proceso mediante el cual los inmigrantes a un país en particular patrocinan la inmigración de parientes. En la migración en cadena, un individuo que ha emigrado a un nuevo país legalmente puede patrocinar a sus familiares directos, como cónyuges e hijos, y en algunas oportunidades incluso a parientes más lejanos, para que se unan a ellos en su nuevo país de residencia.

Al asumir el cargo, el presidente Biden tomó medidas unilaterales radicales, en forma de órdenes ejecutivas, para deshacer las políticas de inmigración características de Trump. Utilizando su autoridad bajo el segundo artículo constitucional para “cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas”, logró una reversión dramática de las prácticas de control de fronteras e inmigración de su predecesor. De hecho, como jefe del poder Ejecutivo, el Presidente tiene la autoridad de ordenar al Estado administrador (es decir, a las agencias burocráticas) que cambie la forma en que se implementan las leyes mientras permanezca dentro de los límites de los estatutos aplicables del Congreso, que no han sido actualizados significativamente desde 1986⁸. El cambio radical de Biden en la implementación de las disposiciones legales pertinentes ilustra por qué las políticas de inmigración y fronteras de EE. UU. cambian drásticamente de un presidente a otro, especialmente cuando hay un cambio en el partido que gobierna.

Como una de sus primeras acciones como presidente, Biden ordenó el establecimiento del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre la Reunificación de Familias para remediar la controvertida política de separación de niños de la era Trump (Executive Order 14011, 2021). Según el Southern Poverty Law Center (SPLC), hasta noviembre de 2021, 2.248 niños se habían reunido con sus padres en EE. UU., mientras que 1.703 estaban en fila para reunirse con sus familias (SPLC, 23 de marzo de 2022). El *Informe mensual sobre niños separados* presentado al Congreso de los EE. UU. por el Departamento de Salud y Servicios Humanos en marzo de 2023, indica que la agencia había dado de alta a 4.247 de los 4.258 niños separados remitidos para su procesamiento a la Oficina de Reasentamiento de Refugiados: 2.340 se habían reunido con sus progenitores, mientras que 1.907 habían sido dados de alta por otras circunstancias apropiadas, “incluidos [...] patrocinadores cuando el/la padre/madre no era elegible para la reunificación” (Administration for Children and Families, 2023, p. 9, traducción propia). Si bien es posible que la separación familiar ya no sea la política oficial del Gobierno, como informó el Centro Nacional de Justicia de Inmigración (NIJC, por sus siglas en inglés) en enero de

8 La última reforma significativa de la inmigración en Estados Unidos fue en 1986 a través de la Ley de Control y Reforma de la Inmigración, que otorgó estatus de residente permanente y legal a millones de inmigrantes indocumentados y requirió que los empleados demostraran su elegibilidad para trabajar.

2022, la práctica no se ha discontinuado por completo (Rozensky, 19 de enero de 2022) De hecho, según el informe citado anteriormente, la administración Biden había separado a 455 menores de sus padres o tutores hasta marzo de 2023. Además, después de que la separación familiar terminó como práctica sancionada por el Gobierno en 2019, los padres desesperados a menudo enviaban a sus hijos a los EE. UU. como “menores no acompañados” para que no tuvieran que esperar su procesamiento en campamentos peligrosos en el lado mexicano de la frontera (Bryant, 23 de junio de 2022)

Esto nos lleva al segundo punto. En febrero de 2021, el presidente Biden ordenó la revisión y la reforma del proceso de asilo en la orden ejecutiva titulada *Creación de un marco regional integral para abordar las causas de la inmigración, gestionar la migración en toda América del Norte y Central, y proporcionar un procesamiento seguro y ordenado de solicitantes de asilo en la frontera de Estados Unidos* (Executive Order 14010, 2021). Como parte de la orden, Biden eliminó el Protocolo de Protección al Migrante (MPP, por sus siglas en inglés, también llamado política de “permanecer en México”) que obligaba a los solicitantes de asilo a esperar a que se desarrollaran los procedimientos de inmigración estadounidenses en campos de refugiados al aire libre en México (Kocher, 10 de marzo de 2021). Grupos que abogan por los derechos de los inmigrantes elogiaron el decreto del Presidente ya que habían pedido la rescisión del programa durante la administración Trump, argumentando que causaba un inmenso sufrimiento humano.

Sin embargo, cuando el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) comenzó a procesar a esos solicitantes de asilo, mientras buscaba recursos adicionales para llevar a cabo el proceso de manera rápida y ordenada, en diciembre de 2021, el juez federal de distrito designado por Trump, Matthew Kacsmaryk, en Amarillo, Texas, ordenó a la administración restablecer el MPP. Bajo la política revivida, el DHS devolvió a 7.112 solicitantes de asilo a México para esperar sus audiencias judiciales. Mientras tanto, el Gobierno apeló la orden del juez y finalmente obtuvo una inusual victoria en un fallo de cinco a cuatro de la Corte Suprema de EE. UU., que permitió poner fin a la política. No obstante, la administración Biden fue criticada por no poner fin al MPP inmediatamente después de que se dictara la sentencia de la Corte. De hecho, no fue sino hasta el 9 de agosto de 2022, casi seis semanas después de que se decidiera el caso Biden contra Texas, que el DHS se comprometió

a terminar el programa “de manera rápida y ordenada” (U.S. Department of Homeland Security, 8 de agosto de 2022, párr. 1, traducción propia).

Con la bendición de la Corte Suprema, la administración Biden finalmente pudo poner fin a la política MPP en 2022. Empero, a disgusto de los defensores de la inmigración, el Título 42⁹, una orden de salud pública emitida por Trump, relacionada con la pandemia y que permitía a los agentes fronterizos expulsar sumariamente a los migrantes sorprendidos cruzando la frontera, se extendió indefinidamente¹⁰. Las organizaciones de derechos humanos habían advertido que esa orden representaba un abuso de la autoridad de salud pública y violaba la ley de refugiados y las obligaciones de los tratados firmados por EE. UU. Aunque el Gobierno intentó poner fin al Título 42 luego de que el Centro para el Control de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés) en la primavera de 2022 conceptuara que ya no era necesario, un tribunal federal bloqueó ese propósito. Después de que Luisiana, Missouri, Arizona y otros 21 estados presentaran una demanda, el juez Robert Summerhays, designado por Trump, bloqueó la revocación de la norma argumentando que el Gobierno actuó en violación de la Ley de Procedimiento Administrativo al saltarse el proceso de aviso formal y comentarios por el que deben pasar las decisiones de las agencias burocráticas.

Mientras que el MPP afectó de manera negativa las vidas de aproximadamente 70.000 inmigrantes durante los tres años y medio que estuvo vigente, el efecto del Título 42 fue de una enorme magnitud. Cifras publicadas por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza indican que la agencia invocó el Título 42 para expulsar a más de un millón de migrantes en 2021 y en 2022 se produjo aproximadamente el mismo número de expulsiones (U.S. Customs and Border Protection, s. f.)¹¹. En consecuencia, los migrantes continuaron

9 El nombre de la orden de salud pública relacionada con el covid-19 deriva del Título 42 del Código de EE. UU. que incluye leyes relativas a la salud y el bienestar públicos.

10 En diciembre, la Corte Suprema de EE. UU. ordenó a la administración Biden que siguiera aplicando el Título 42 mientras 19 estados que solicitaron su continuación preparaban sus argumentos legales.

11 Como señala el Consejo Estadounidense de Inmigración, “casi la mitad de esas expulsiones fueron de las mismas personas que fueron detenidas y expulsadas a México varias veces” (15 de octubre de 2021, párr. 1, traducción propia).

sufriendo condiciones inhumanas y hacinados en refugios, según el Centro Strauss para la Seguridad y el Derecho Internacional (Leutert y Caitlyn, 2022). Como se evidencia en un informe del 26 de mayo de 2022 publicado por la Kaiser Family Foundation, se habían registrado al menos 10.000 casos de asesinato, violación, tortura, secuestro y otras agresiones violentas contra solicitantes de asilo (Pillai y Artiga, 2022). Además, se describió que cerca del 80% de las personas atendidas por Médicos sin Fronteras padecían depresión, ansiedad grave y estrés postraumático.

Por último, el Título 42 también contribuyó a las separaciones familiares, ya que numerosos padres migrantes prefirieron enviar a sus hijos a EE. UU. como “menores no acompañados”, quienes estaban exentos de expulsión bajo la orden de salud pública, en lugar de exponerlos a las condiciones inseguras en México. Cuando la emergencia de salud pública por COVID-19 promulgada por primera vez el 31 de enero de 2020 se levantó en mayo de 2023, el Título 42 también terminó de manera automática. Esto significó el regreso a las reglas habituales para hacer cumplir la ley de inmigración, conocida como Título 8, que lleva el nombre de la parte del Código de EE. UU. que abarca las leyes relativas a extranjeros y nacionalidad. Los procedimientos regulares permiten a los inmigrantes solicitar asilo, pero también prevén la deportación de aquellos que no califican, una estricta prohibición de reingreso y el procesamiento penal por una segunda entrada durante un periodo de cinco años.

La administración Biden-Harris también puso fin a la emergencia nacional del expresidente Trump con respecto a la frontera sur y la redirección de fondos del presupuesto militar desviados a la construcción del muro fronterizo. Según una proclama presidencial emitida el 20 de enero de 2021, el Gobierno también ha “pausado los trabajos en cada proyecto de construcción del muro fronterizo sur” (The White House, 20 de enero de 2021, párr. 4, traducción propia). Sin embargo, como señal de las relaciones federal-estatales cada vez más rentas en la era post-Trump, el 21 de octubre de 2021, los fiscales generales de Texas y Missouri presentaron una demanda en el Tribunal de Distrito en Victoria, Texas, para forzar la reanudación de la construcción del muro fronterizo entre EE. UU. y México. Según el fiscal general de Texas, Ken Paxton:

La negativa rotunda de la administración Biden a utilizar fondos que ya han sido reservados por el Congreso para construir el muro fronterizo no solo es ilegal e inconstitucional. También es incorrecta y deja a estados como Texas

y Missouri pagando la factura (Texas Attorney General, 21 de octubre de 2021, párr. 2, traducción propia).

De hecho, el Congreso había asignado aproximadamente 1.400 millones de dólares para construir barreras a lo largo de la frontera suroeste para el año fiscal 2021 (Painter y Mann, 2021), y la decisión de Biden de no gastar esos fondos se basó en fundamentos legales inestables, específicamente en violación de la Ley del Congreso de Control Presupuestal y Control de Incautaciones de 1974, que eliminó definitivamente el poder de incautación del presidente, es decir, la facultad de no gastar el dinero aprobado por el Congreso.

La tarea del gobierno Biden de gestionar de forma eficaz, legal y ética una crisis fronteriza que estaba empeorando siempre iba a ser una batalla cuesta arriba. Esta labor se ha visto inmensamente complicada por una pandemia global, desastres naturales, pobreza, violencia y corrupción, todos los cuales constituyen factores que impulsan a personas desesperadas a buscar una vida mejor en EE. UU. Según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, en 2021 se registraron más de 1,7 millones de encuentros terrestres entre autoridades y migrantes en la frontera sur del país, cifra que aumentó a casi 2,4 millones en 2022, la más alta jamás registrada (U.S. Customs and Border Protection, s. f.).

Durante las elecciones legislativas a mitad de periodo de 2022, los republicanos fueron rápidos en aprovechar el aumento del número de migrantes que llegaban a la frontera sur para obtener beneficios políticos. Al combinar los factores que impulsan la migración a EE. UU. con las políticas de inmigración posiblemente más benévolas del presidente Biden y el presidente Obama, los republicanos lograron convertir la situación fronteriza en un arma para su estrategia electoral en los comicios para el Congreso. Por ejemplo, un informe minoritario del Comité de Relaciones Exteriores del Senado titulado *La crisis fronteriza de Biden: examinando políticas que fomentan la migración ilegal* señaló a los programas DACA y de Acción Diferida para Padres de Estadounidenses y Residentes Permanentes Legales (DAPA, por sus siglas en inglés) como *pull-factors* (factores de atracción), es decir, incentivos para oleadas masivas de migración ilegal que han abrumado los recursos de las fuerzas públicas y contribuido a la crisis humanitaria en la frontera (U.S. Senate Foreign Relations Committee, 2022). Mientras la CBP informaba de 241.136 encuentros a lo

largo de la frontera terrestre suroeste en mayo de 2022, la cantidad mensual más alta entre todas las registradas hasta ese momento, un investigador de la conservadora Heritage Foundation afirmó que “no solo los ecuatorianos, haitianos y cubanos, sino también los cameruneses, bangladesíes y chinos han recibido el mensaje de la administración Biden de que la frontera está abierta al cruce ilegal sin repercusiones creíbles” (Hankinson, 27 de junio de 2022, párr. 7, traducción propia).

A pesar del impulso inicial de Biden, la percepción del público ha sido que, ante un número récord de cruces irregulares en la frontera entre EE. UU. y México, la administración actual ha fallado en su política de inmigración. En consecuencia, los ataques de los republicanos centrados en la inmigración antes de las elecciones legislativas a mitad de periodo de 2022 dieron sus frutos: según una encuesta de *NBC News* realizada entre el 9 y el 13 de septiembre de ese año, 56% confiaba en que los republicanos manejarían la seguridad fronteriza mejor que los demócratas, que recibieron apenas el 20% (Todd, Murray, Kamisar, Bowman y Márquez, 19 de septiembre de 2022). Un sondeo de *Reuters* encontró que los republicanos tenían una ventaja del 8% en el manejo de asuntos migratorios (Hesson, Morgan y Lange, 5 de octubre de 2022), mientras que Pew Research fijó esa ventaja del Partido Republicano en 29 puntos (Pew Research Center, 20 de octubre de 2022). Con la estrecha toma de control de la Cámara por parte del Partido Republicano en las elecciones legislativas a mitad de periodo de 2022, la inmigración seguirá siendo una cuestión política muy polémica, ya que los partidos profundamente polarizados utilizan a inmigrantes desesperados como peones políticos.

En última instancia, si EE. UU. quiere tener la posibilidad de detener la implacable marea de migrantes que llegan de América Central y del Sur, debería centrarse en abordar las causas profundas que obligan a las personas a abandonar sus hogares. Mientras se desempeñaba como vicepresidente de Barack Obama, Biden fue el arquitecto de la iniciativa Alianza para la Prosperidad (A4P) cuyo propósito era “abordar las causas estructurales de la migración irregular a través de la generación de oportunidades económicas y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos” (IDB, s. f., párr. 1, traducción propia). En un esfuerzo por impulsar el desarrollo y mejorar la seguridad y la gobernanza en Guatemala, Honduras y El Salvador, el Congreso estadounidense aprobó inicialmente 750 millones de dólares para la A4P en 2016. Sin

embargo, el impacto de la iniciativa A4P es difícil de medir ya que Trump redujo el programa en 2019 y recortó la ayuda exterior a Centroamérica en un 75% en 2017. Sin embargo, es seguro decir que finalmente no logró su propósito de frenar el flujo de migrantes irregulares desde Centroamérica.

No obstante, basándose en el programa preexistente, la administración Biden ha propuesto una A4P 2.0, que incluye un paquete de inversión de 4.000 millones de dólares para abordar las causas económicas, de seguridad y de gobernanza de la migración desde el Triángulo Norte (Runde, Méndez, Sandin y Guerra, 28 de enero de 2021). Estos fondos, al menos en la teoría, eliminarán los factores que empujan a los inmigrantes a EE. UU. A diferencia de su precursora, la A4P 2.0 o Asociación para Centroamérica ha prometido “establecer condiciones sólidas de progreso verificable para garantizar que los fondos de los contribuyentes estadounidenses se utilicen de manera efectiva” (Joe Biden Official Campaign, s. f., párr. 17, traducción propia). En 2023, la Casa Blanca informó que la Asociación para Centroamérica había invertido un total de 4.200 millones de dólares para “abordar las causas fundamentales de la migración mediante la creación de oportunidades económicas en la región” (The White House, 6 de febrero de 2023, párr. 1, traducción propia). Según el informe, 47 empresas de los sectores de servicios financieros, textiles, ropa, agricultura, tecnología y telecomunicaciones y organizaciones sin ánimo de lucro están participando en el esfuerzo público-privado para fortalecer la seguridad económica de la región.

Ciertamente la duración y el éxito final del programa están lejos de ser garantizados. Pero incluso así, la Asociación para Centroamérica es exactamente el tipo de liderazgo de poder blando que EE. UU. necesita para seguir siendo relevante como líder regional. Por supuesto, los esfuerzos específicos del Gobierno estadounidense para dirigir inversiones muy necesarias a la región no solo fortalecen la influencia política del país, sino que también sirven como válvula de alivio de presión para mitigar la crisis humanitaria en la frontera sur, usando zanahorias en lugar de garrotes.

Como el mundo fue testigo durante los cuatro años de la administración Trump, las políticas antiinmigración de “tolerancia cero” del expresidente terminaron en un desastre: niños separados de sus padres, inmigrantes sufriendo

en centros de detención y pérdida de prestigio y credibilidad de la potencia norteamericana en el escenario mundial. La administración Biden, a pesar de su incapacidad para resolver eficazmente la crisis migratoria, comprende dos verdades fundamentales. En primer lugar, las causas profundas de la migración no pueden resolverse disuadiendo a las personas mediante tratos crueles o barreras de acero. En segundo lugar, debe haber un sistema que brinde a los nuevos inmigrantes la oportunidad de presentar su caso ante el Gobierno estadounidense, ya sea inmigración basada en familia, visas de diversidad, visas de trabajo o solicitudes de asilo. En última instancia, debe reconocerse el hecho de que los inmigrantes han contribuido en gran medida a construir la prosperidad del país y aumentar su competitividad. La nación debe honrar esa historia y garantizar que el sistema de inmigración refleje las contribuciones que los inmigrantes han hecho a los EE. UU.

COVID-19 y diplomacia estadounidense de vacunas en América Latina

En 2020 el mundo enfrentó un brote pandémico a una escala no vista desde principios del siglo XX, cuando la gripe española se extendió por todo el mundo. Si bien en las décadas intermedias se produjeron una interconexión global cada vez mayor y el advenimiento de una intrincada red de gobernanza sanitaria global, el sistema no logró producir resultados efectivos cuando apareció una nueva pandemia. Hay al menos dos razones cruciales para el fracaso del sistema, según Stewart Patrick del Council on Foreign Relations: el comportamiento de China y el de EE. UU. (9 de junio de 2020). En primer lugar, China no solo ocultó pruebas del brote del virus y no compartió información científica vital, como datos epidemiológicos y virológicos, sino que también utilizó su posición como presidente rotatorio del Consejo de Seguridad para bloquear la consideración de una resolución relacionada con la pandemia. En segundo lugar, el presidente Trump tampoco logró brindar el liderazgo necesario en medio de la crisis, pues aparte de difundir información errónea y vender teorías de conspiración infundadas, su administración también optó por un enfoque duro de “Estados Unidos primero” ante la pandemia.

Con las dos naciones más poderosas de la comunidad global desaparecidas en acción, una respuesta internacional cooperativa quedó efectivamente paralizada. En cambio, los Estados optaron por aplicar enfoques nacionalistas

a la pandemia, renunciando a “oportunidades de consulta, planificación conjunta y colaboración” (Patrick, 9 de junio de 2020, párr. 12, traducción propia) y abandonaron su compromiso con las instituciones multilaterales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), los marcos regulatorios establecidos, como el Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, y estrategias pandémicas, como el Manual de Estrategias Pandémicas de Obama. En cambio, la respuesta atomizada a la COVID-19 se caracterizó por restricciones de viajes, cierres de fronteras, límites al intercambio de elementos de protección personal y un intercambio limitado de datos y cooperación científica, todo ello en contravención directa de planes previos de lucha contra la gripe pandémica, como la sustantiva y previsorá estrategia contra la gripe aviar de 2005 adelantada por la administración Bush (The White House Homeland Security Council, noviembre de 2005).

La pandemia mundial de coronavirus afectó gravemente a los vecinos del sur de EE. UU. Con más del 25% de las infecciones por SARS-CoV-2 a nivel global, el número de muertes en la región de LATAM ha superado los 1,76 millones (LaRotta, Escobar, Ávila-Agüero, Torres, Sini de Almeida, Morales y Srivastava, 2023; Mendoza, 5 de enero de 2024). La contracción económica a nivel regional en 2020 fue de aproximadamente el 7% y la contracción del PIB en las economías más grandes de LATAM también fue asombrosa.

Tabla 1. Contracción económica de las seis economías más grandes de la región LATAM

Perú	11,1%
Argentina	10%
México	8,2%
Colombia	6,8%
Chile	5,5%
Brasil	4,1%

Fuente: Zaga, Mina, González, di Yenno y Ortiz (23 de junio de 2022).

Si bien se proyectó que el crecimiento económico en toda la región sería positivo en 2021, alrededor del 3% y el 4%, se ubica casi nueve puntos porcentuales por debajo de la tendencia prepandemia. Según lo informado por

el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, su sigla en inglés), LATAM se compara desfavorablemente con otras regiones de mercados emergentes, lo que significa que la contracción es más profunda y el repunte más débil que en otros lugares, y esto lleva a tasas de pobreza más altas, niveles de vida más bajos y una creciente desigualdad de ingresos (Cottani, 18 de noviembre de 2020). Según el Fondo Monetario Internacional, la crisis de la COVID-19 fue la contracción económica más pronunciada en más de cien años y borró una década de avances en la lucha contra la pobreza que habían sido muy difíciles de lograr (IMF, 21 de octubre de 2021).

Una vez completada la transición presidencial, algunos de los primeros acontecimientos en la Casa Blanca fueron prometedores. Por ejemplo, EE. UU. se reincorporó rápidamente a la OMS, revirtiendo la decisión profundamente mal concebida de la administración Trump de retirarse de la organización internacional de salud pública. Además, en contraste con la decisión de su predecesor de no participar en COVAX, Biden afirmó un papel de liderazgo en esa plataforma multilateral global y prometió 4.000 millones de dólares para la iniciativa, en marcado contraste con la contribución de 100 millones de dólares de China (Gavi, 27 de abril de 2022).

Sin embargo, cuando las primeras vacunas eficaces estuvieron ampliamente disponibles, el nacionalismo volvió a mostrar su peor faceta y se consideró que los países occidentales (entre ellos EE. UU.) estaban acaparando suministros muy necesarios (*BBC News*, 9 de diciembre de 2020). Mientras América del Norte, China y Europa acogieron con agrado a la llegada de las vacunas contra la COVID-19 (una luz muy necesaria y largamente esperada al final del proverbial túnel), los fabricantes de vacunas occidentales decepcionaron en gran medida a sus clientes latinoamericanos. A pesar de la urgente necesidad de alivio del coronavirus, dijeron a los países de la región que tendrían que esperar, lo que provocó que los suministros de vacunas fueran lamentablemente inadecuados. Mientras tanto, los productos farmacéuticos rusos y chinos llenaron los vacíos dejados por Pfizer, Moderna, Johnson y AstraZeneca. De hecho, los presidentes Putin y Xi buscaron ampliar su influencia política global utilizando la diplomacia de las vacunas como herramienta de poder blando, y el presidente chino calificó la vacuna de su país como un bien público global (Marczak, Zhang y Guevara, 12 de mayo de 2021; Wee, 22 de junio de 2021). En la lucha mundial por las vacunas, la rusa Sputnik V y

las chinas Sinopharm y Sinovac se pusieron a disposición de la región LATAM (Ramos, Laing y Garrison, 1.º de marzo de 2021).

Mientras se consideraba que Rusia y China satisfacían la demanda de vacunas de LATAM, a la administración Biden se le presentaron oportunidades políticas e imperativos morales y estratégicos para cerrar su brecha de desempeño y realizar su propia diplomacia de vacunas. Las inminentes elecciones en muchos países de la región, como Brasil y Colombia, fueron un factor político no despreciable para intensificar los esfuerzos de distribución de vacunas estadounidenses en LATAM. Al hacerlo, la nación norteamericana buscó evitar que potencias autoritarias como China y Rusia socavaran o desplazaran su influencia en el hemisferio occidental.

Todavía a mediados de 2021, EE. UU. iba varios meses por detrás de Rusia y China en la diplomacia de las vacunas. Sin embargo, como dijo el presidente Biden en marzo de 2021, “en última instancia, no estaremos seguros hasta que el mundo esté seguro” (*Reuters*, 10 de marzo de 2021, párr. 5, traducción propia). Empero, como prometió destinar las dosis excedentes a ayudar al resto del mundo, sus prioridades siguieron claramente centradas en los objetivos de vacunación nacionales. De hecho, no fue sino hasta junio de 2021 que la Casa Blanca de Biden anunció planes para que las primeras 25 millones de dosis de vacunas se compartieran a nivel mundial (The White House, 3 de junio de 2021).

En cuanto a por qué se dio prioridad a LATAM en la incipiente diplomacia mundial de vacunas de EE. UU., la respuesta es: interés propio estratégico (Kantor, 15 de noviembre de 2021). En primer lugar, dada su proximidad, la región expuso a EE. UU. al riesgo de posibles nuevas variantes que surgieran localmente. Por ejemplo, la cepa de COVID-19 llamada P.1 o brasileña fue en cierto momento una de las variantes más reportadas en territorio estadounidense y las vacunas entonces existentes parecían menos efectivas contra ella. Por lo tanto, la administración Biden se vio obligada a afrontar el hecho de que cuanto más tiempo circulaba el virus en otras partes del mundo, mayor era el riesgo de que se desarrollaran nuevas variantes y estas pusieran en peligro la salud incluso de los estadounidenses vacunados. En segundo lugar, la pandemia y la crisis económica resultante contribuyeron significativamente a la migración hacia EE. UU. y, en consecuencia, para poder abordar las

causas fundamentales de la migración irregular, el Gobierno tuvo que priorizar a la región en sus esfuerzos globales de vacunación. Por último, dado que el nacionalismo de las vacunas obstaculizaría inevitablemente el crecimiento global, y dado que el crecimiento estadounidense está indisolublemente ligado a ese crecimiento, la administración Biden decidió correctamente que EE. UU. debía convertirse en el gran arsenal de vacunas en la lucha contra la pandemia.

Como señaló el secretario Blinken en sus comentarios sobre el nombramiento de la primera coordinadora para la respuesta global a la COVID-19 y la seguridad sanitaria, Gayle Smith:

Ya hemos prestado vacunas a nuestros vecinos más cercanos, México y Canadá, y trabajaremos con socios globales en la fabricación y los suministros para garantizar que haya suficientes vacunas para todos, en todas partes. [...] Sé que muchos países están pidiendo a Estados Unidos que haga más, algunos con creciente desesperación debido al alcance y la escala de sus emergencias de COVID. Los escuchamos y les prometo que actuaremos lo más rápido posible (U.S. Department of State, 5 de abril de 2021, párrs. 23-24 y 27).

En enfoque, para decir lo obvio, fue un bienvenido alejamiento de cuatro años de políticas de “Estados Unidos primero” y ayudó a tranquilizar a los países que buscaban abastecerse de más dosis, pues quedó claro que Washington –y no solo Beijing o Moscú– estaba tomando medidas de distribución de vacunas para aliviar los impactos económicos y de salud ocasionados por la COVID-19.

Finalmente, la administración Biden alcanzó a China y Rusia en su diplomacia de vacunas y hace tiempo superó a estos competidores no democráticos (Kantor, 15 de noviembre de 2021). A principios de 2022, el Presidente prometió que EE. UU. compartiría más de 1.200 millones de vacunas contra la COVID-19 con países de todo el mundo. Según el rastreador de donaciones de vacunas del Departamento de Estado, entre mayo de 2021 y febrero de 2024, EE. UU. había enviado 692.644.970 dosis de la vacuna contra el coronavirus (U.S. Department of State, s. f.b). A través de esfuerzos coordinados con la Alianza para las Vacunas Gavi y acuerdos bilaterales, EE. UU. ha compartido vacunas con más de 115 países en todo el mundo. Según las últimas cifras informadas por el Departamento de Estado, el hemisferio occidental se benefició sustancialmente de la generosidad de las vacunas de EE. UU.: se

distribuyeron más de 75 millones de dosis a 30 países de LATAM y el Caribe, lo que permitió que el 11% de la población de esta región haya recibido al menos una dosis de una vacuna.

EE. UU. tenía mucho que ganar si actuaba con prontitud y de manera agresiva contra la pandemia en LATAM. Además de perseguir el interés estratégico del país para frenar el surgimiento de nuevas tensiones y ayudar a la reactivación de la economía mundial, la administración Biden también podría solidificar la posición de liderazgo estadounidense en la región y defenderse de la creciente influencia de competidores autoritarios. Fue una oportunidad trascendental para Biden de demostrar que “Estados Unidos ha vuelto”, que las sociedades abiertas y democráticas también pueden ofrecer soluciones a la pandemia y competir eficazmente con Rusia y China.

Enfrentar a China y reafirmar el liderazgo regional

Durante cuatro décadas de la Guerra Fría, las tensiones entre EE. UU. y la URSS alcanzaron su máxima expresión. Aunque las dos superpotencias lucharon juntas para derrotar a la Alemania nazi en la Segunda Guerra Mundial, la buena voluntad entre los dos países se evaporó rápidamente y comenzó una era de hostilidad diplomática y enemistad económica sumadas a una carrera armamentista aparentemente interminable acompañada de guerras *proxy* –pero sin confrontación militar directa–. Treinta años después del fin de la Guerra Fría con la Rusia soviética, la administración Biden se encuentra en una competencia similar con la República Popular China (RPC). En esta parte del capítulo delinearé los contornos de la *nueva guerra fría* en la que las dos superpotencias compiten por la influencia en el hemisferio occidental.

Si bien la retórica militante anticomunista de Donald Trump y sus acciones malignas hacia la región literalmente llevaron a LATAM a los brazos de China (Stuenkel, 13 de noviembre de 2020), no fue la administración Trump por sí sola la que permitió que la influencia omnipresente de China se afianzara. De hecho, la tendencia a una disminución de la influencia estadounidense en la región se había prolongado durante más de una década (Barrios y Ríos, 3 de junio de 2023) y, como vicepresidente, Joe Biden hizo poco para frenarla.

Actualmente, la RPC es el mayor socio comercial de LATAM fuera de México, habiendo superado a EE. UU. en 2017. Es más, el gigante asiático se convirtió en el socio comercial número uno de algunas de las economías más grandes de la región, como Brasil, Chile, Perú y Argentina, y muchas naciones latinoamericanas dependen completamente de venderle sus materias primas. Como dijo a la revista *Time* el embajador de Brasil en Beijing, Paulo Estivallet, “preferiríamos no depender tanto de las exportaciones a China, pero ¿cuál es la alternativa? [...] Simplemente es más rentable vender aquí que en cualquier otro lugar” (Nugent y Campell, 4 de febrero de 2021, párr. 5, traducción propia). Juan Carlos Capunay, exembajador de Perú en China, hizo eco de un sentimiento similar cuando afirmó que “los vínculos comerciales, económicos y tecnológicos más importantes para América Latina son definitivamente con China, que es el principal socio comercial de la región, muy por encima de los Estados Unidos” (Jourdan, Aquino y Spetalnick, 8 de junio de 2022, párr. 7, traducción propia). Con 251.500 millones de dólares de exportaciones a la región en 2022, LATAM es uno de los mercados de recuperación de productos chinos de más rápido crecimiento. Y vale destacar que la región es también el segundo destino más importante de la ayuda exterior china, únicamente superada por África.

Aunque tuvo poca importancia en ese momento, la RPC dejó muy claras sus intenciones de “sostener el crecimiento sólido, constante y generalizado de [sus] relaciones con América Latina y el Caribe” en un documento de política publicado hace más de una década (USC US-China Institute, 20 de abril de 2009, párr. 3, traducción propia). El momento de la publicación del documento coincidió con la Gran Recesión y la consiguiente disminución de la inversión extranjera directa (IED) de EE. UU. y Europa. La cohorte de líderes izquierdistas latinoamericanos en el poder en ese momento acogió con agrado el enfoque de Beijing, y fueron las compras chinas de minerales y productos agrícolas las que sacaron a la región de las crisis económicas de finales de la primera década del siglo XXI.

Durante la última década, la IED china ha promediado aproximadamente 11.000 millones de dólares al año, sobre todo dirigida a proyectos de infraestructura como carreteras, puertos, ferrocarriles, parques solares y represas (Dussel Peters, 23 de marzo de 2020). Adicionalmente, Beijing ha usado la

IED como vehículo para dominar el sector tecnológico de LATAM. Por ejemplo, el gigante chino de las telecomunicaciones Huawei –que está incluido en la lista negra de EE. UU. como riesgo para la seguridad nacional– ha experimentado un crecimiento exponencial en la región hasta el punto de monopolizar la construcción de infraestructura 5G al sur de EE. UU. Además, aprovechando la fuerte posición de esta y otras empresas tecnológicas chinas como ZTE y Xiaomi, la RPC está preparada para establecer estándares a su favor y controlar la evolución del mercado en las próximas décadas.

Desde que China extendió la Iniciativa de la Franja y la Ruta a LATAM en 2017, veintidós gobiernos de la región se han sumado al “programa transcontinental de política e inversión a largo plazo, que tiene como objetivo el desarrollo de infraestructura y la aceleración de la integración económica de los países a lo largo de la histórica Ruta de la Seda” (*Blockchain News*, 12 de noviembre de 2019, párr. 1, traducción propia). En declaraciones pronunciadas en la ciudad de Panamá en 2017, el ministro de Relaciones Exteriores chino, Wang Yi, enfatizó que “América Latina es la extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI, y la Iniciativa de la Franja y la Ruta se ha convertido en una nueva oportunidad para la actual cooperación entre China y América Latina” (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 18 de septiembre de 2017, párr. 1, traducción propia). Además, como otra señal de la extensa y ambiciosa penetración de China en la región, en 2018, Argentina se convirtió en la sede de una estación espacial negociada en secreto por los dos países y dirigida por el Ejército Popular de Liberación (PLA, por sus siglas en inglés), lo cual ha generado preocupación en los EE. UU. sobre las capacidades de recopilación de inteligencia de Beijing en el hemisferio occidental (Londoño, 28 de julio de 2018; Watson-Lynn, 9 de junio de 2020; Garrison, 31 de enero de 2019; *Diálogo*, 22 de mayo de 2023).

Durante la pandemia de coronavirus, LATAM dependía una vez más del apetito voraz de China por la carne vacuna, el petróleo, el cobre, la soja y el hierro de la región para capear la crisis económica. Además, al proporcionar artículos de alta prioridad como ventiladores, kits de pruebas diagnósticas, elementos de protección personal y vacunas, la RPC aprovechó las nuevas vías diplomáticas creadas por la COVID-19 para aumentar su influencia en la región y debilitar a EE. UU. en el hemisferio occidental.

En resumen, a medida que toma forma la *nueva guerra fría*, LATAM está en el centro del plan geoestratégico de China para compensar la presencia naval de EE. UU. en el mar de China Meridional y su pacto de asistencia militar con Taiwán. El reciente reconocimiento que Panamá (2017), República Dominicana (2018) y El Salvador (2018) hicieron de Beijing como el gobierno legítimo de “una China” también demuestra el creciente peso político de la PRC en la región, sin mencionar que mejora el reclamo del continente sobre Taiwán en las instituciones gobernantes supranacionales.

¿Recuperar el liderazgo en América Latina?

Desde que el presidente Monroe anunció su famosa doctrina en 1823, EE. UU. ha sido particularmente posesivo con el hemisferio occidental. También en el siglo XX, durante cinco décadas de la Guerra Fría, LATAM se convirtió en un importante campo de batalla ideológica, mientras EE. UU. luchaba contra la URSS por las naciones de la región atraídas por el marxismo.

Los años de Trump, por el contrario, cuentan una historia de deliberada indiferencia. El expresidente solo visitó LATAM una vez, con motivo de la cumbre del G-20 en Buenos Aires en 2018. Además, su administración recortó drásticamente el presupuesto de ayuda exterior destinado a la región y redujo fondos del Triángulo Norte para obligar a sus gobiernos a frenar el flujo de migrantes hacia EE. UU. De acuerdo con Mark Green, administrador de Trump para la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), la administración “simplemente no creía en la asistencia [extranjera]” (Igoe, 21 de agosto de 2020, párr. 21, traducción propia).

Mientras Trump instigó una guerra comercial total con China, en el frente latinoamericano organizó una respuesta anémica para contrarrestar la influencia rápidamente creciente de la PRC. América Crece es un ejemplo de ello. Lanzado en 2018 y destinado a competir con la Iniciativa de la Franja y la Ruta, este programa promovió la desglobalización y la relocalización al catalizar la inversión del sector privado estadounidense en proyectos de infraestructura en LATAM. Aunque el Departamento de Estado de Trump reconoció que “la región necesita entre 100.000 y 150.000 millones de dólares

en nuevas inversiones anuales en infraestructura” (U.S. Embassy in Panama, 18 de diciembre de 2019, párr. 1, traducción propia), hay poca información disponible públicamente sobre los proyectos que se financiaron a través del programa y los efectos concretos en la región son limitados, especialmente si se compara con la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Abbott, 8 de octubre de 2020).

Si bien la presidencia de Joe Biden despierta un interés renovado en la batalla por la influencia en LATAM, su administración ha tenido que hacer un delicado acto de equilibrio para contrarrestar la “nueva doctrina Monroe” de China. El hecho es que muchos países de la región seguirían apoyando a China aun si estuvieran contra la pared. Por lo tanto, el presidente Biden ha tenido que alejarse de la demonización de la RPC que planteó la administración Trump al caracterizarla como un “país adversario que ejerce una influencia maligna” (National Security Council, s. f.), y en cambio se centra en competir eficazmente contra el gigante asiático en las áreas de comercio, ayuda exterior e IED.

En la Cumbre de las Américas celebrada en Los Ángeles, el presidente Biden dio a conocer a la Asociación Estadounidense para la Prosperidad Económica (APEP, por sus siglas en inglés), el esfuerzo más importante de su administración hasta el momento para reafirmar el liderazgo de EE. UU. en la región. Ante el espectro de una penetración cada vez mayor de China en la región, la APEP busca “fomentar la competitividad regional, la resiliencia, la prosperidad compartida y la inversión inclusiva y sostenible” (The White House, 27 de enero de 2023, párr. 5, traducción propia) así como “restaurar la fe en la democracia,” (U.S. Department of State, s. f.a, párr. 1 traducción propia). En una reunión virtual con once naciones, en su mayoría latinoamericanas, celebrada por el secretario de Estado Blinken y la representante comercial de EE. UU. Katherine Tai, en enero de 2023, la administración Biden presentó el proyecto de cooperación económica regional sin ofrecer un acceso ampliado al mercado estadounidense. En lugar de ello, la APEP busca promover estándares laborales más estrictos, la recuperación económica después de la pandemia, la resiliencia de la cadena de suministro y la transición a las energías limpias (The White House, 8 de junio de 2022). Como tal, la Asociación está muy debajo de la ambiciosa (y fallida) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzada en 1994. Si bien la administración Biden no ha buscado utilizar la APEP

para revivir la ALCA, en mayo de 2023, el Subcomité de Comercio Internacional, Aduanas y Competitividad Global del Comité de Finanzas del Senado manifestó su interés en ampliar o replicar el acuerdo entre EE. UU., México y Canadá en LATAM (Asenso, 18 de mayo de 2023). El grupo APEP incluye actualmente a Barbados, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay. Es importante notar que las dos economías más grandes de la región, Brasil y Argentina, estuvieron ausentes de la ronda inicial de conversaciones en enero de 2023.

En mayo de 2020, Anthony Blinken, entonces asesor de política exterior del candidato Biden, enfatizó que, de ser elegido, el aspirante presidencial demócrata “devolvería la ayuda al centro de la política exterior [estadounidense]” (Lu, 22 de octubre de 2020, párr. 5, traducción propia) y que “el énfasis estaría en la diplomacia, la democracia y el desarrollo” (Saldinger, 19 de agosto de 2020, párr. 2, traducción propia). Durante los últimos tres años, las acciones de la administración Biden han tanto confirmado como desmentido las palabras del ahora Secretario de Estado. En primer lugar, si bien el presidente Biden propuso y entregó un paquete de inversión de 4.000 millones de dólares solo para Centroamérica, su versión revitalizada de la Alianza para la Prosperidad brinda asistencia basada en la misma arquitectura que la de su predecesor, al promover un modelo neoliberal que se base principalmente en el desarrollo liderado por el sector privado.

En segundo lugar, las solicitudes presupuestarias de la administración Biden para la asistencia extranjera a LATAM han superado sistemáticamente las de Trump. Veamos la primera propuesta presupuestaria de Biden para ilustrar este punto. En 2021, la nueva administración pidió 63.500 millones de dólares para el involucramiento diplomático y la ayuda exterior, un aumento de 6.800 millones de dólares o un 12% con respecto a la última solicitud presupuestaria de Trump (U.S. Department of State, 28 de mayo de 2021). El plan del Presidente justificó el aumento del gasto prometiendo revitalizar el liderazgo colaborativo de EE. UU. en Centroamérica, restaurar la posición global del país y su apoyo a los derechos humanos, restablecer su liderazgo moral en cuestiones humanitarias y de refugiados, reafirmar su liderazgo en la defensa de la democracia, la libertad y el Estado de derecho, y asumir un papel protagónico en el cambio climático, entre otros objetivos (Office of Management and Budget, 9 de abril de 2021).

Si bien la propuesta de presupuesto de la administración solo hizo referencia específica a Centroamérica, la pieza central del plan gubernamental para abordar las causas fundamentales de la migración irregular, Biden también buscó una inversión de 453,8 millones de dólares en Colombia para el año fiscal 2022, un aumento del 10% en comparación con la solicitud de Trump para 2021 (*Semana*, 28 de mayo de 2021). Además, su propuesta priorizó los programas económicos y sociales y la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 (casi duplicando la solicitud de Trump para 2021), y se desvió marcadamente de la guerra contra las drogas y la financiación extranjera de las fuerzas armadas (solicitando casi la mitad en comparación con el presupuesto de Trump para 2021), lo cual denota una clara desviación de la política de su antecesor hacia la región al estilo de la Guerra Fría (Colombia Support Network, 30 de mayo de 2021).

Como dijo Ronald Reagan, “[debes] rodearte de las mejores personas que puedas encontrar, delegar autoridad y [no] interferir mientras se lleve a cabo la política que has decidido” (Troy, 2020, p. 154, traducción propia). Aunque Donald Trump es todo menos un republicano en el estilo de Reagan, parece haber gobernado siguiendo en serio el consejo del cuadragésimo presidente. Es decir, su política de deliberada negligencia hacia LATAM se reflejó en las personas que seleccionó para puestos gubernamentales. Su gabinete no solo fue el primero desde el de Reagan en no incluir a un latino, al menos inicialmente, sino que sus principales asesores tenían poca experiencia en la región¹². Una excepción notable fue John Kelly, quien sirvió como comandante del Comando Sur de EE. UU. de 2012 a 2016, pero que veía a LATAM principalmente como una amenaza a la seguridad nacional debido al “casi colapso de las sociedades [...] con las drogas y el flujo [de migración irregular]” (O’Toole, 5 de julio de 2014, párr. 3, traducción propia). De hecho, como secretario de Seguridad Nacional, Kelly supervisó la implementación de la promesa de campaña de Trump de construir un muro a lo largo de la frontera sur del país, así como las políticas descaradamente antiinmigración de la administración. Es cierto que al gabinete de Trump se unieron más tarde Alexander Acosta (cubano-estadounidense) como secretario de Trabajo, y la administradora de

12 Rex Tillerson tenía una larga historia con Venezuela como exdirector ejecutivo de ExxonMobil, y John Kelly era comandante del Comando Sur de Estados Unidos.

pequeñas empresas Jovita Carranza (mexicano-estadounidense); sin embargo, el enfoque de la administración hacia la región se mantuvo sin cambios.

Por el contrario, al gabinete de Biden se unieron cuatro latinos: el secretario de Seguridad Nacional Alejandro Mayorkas (cubano-estadounidense), el secretario de Educación Miguel Cardona (puertorriqueño-estadounidense), el secretario de Salud y Servicios Humanos Xavier Becerra (mexicano-estadounidense) y la jefa de la Administración de Pequeñas Empresas Isabel Guzmán (mexicano-estadounidense). Significativamente, el asistente especial de Biden y director principal del Consejo Nacional de Seguridad para el Hemisferio Occidental, Juan Sebastián González, que desempeñó su cargo entre enero de 2020 y marzo de 2024, es colombiano-estadounidense, nativo de la ciudad de Cartagena.

La cantidad de latinos que han asesorado a Biden en política interior y exterior es un cambio bienvenido con respecto a los años de Trump por dos razones. En primer lugar, en el ámbito interno, la población latina de EE. UU. se vio afectada desproporcionadamente por las consecuencias económicas de la pandemia. Además, según los CDC, los latinos tenían dos veces más probabilidades que los blancos de contraer coronavirus, tres veces más probabilidades de ser hospitalizados y 2,3 veces más probabilidades de morir a causa de COVID-19 (Centers for Disease Control, 23 de abril de 2021). Por lo tanto, el gabinete históricamente diverso de Biden se encontraba en una posición propicia para abordar la difícil situación de los sectores más vulnerables de la población estadounidense mientras la nación se embarcaba en un camino hacia la visión de Biden de reconstruir mejor (Build Back Better)¹³ en el mundo pospandémico.

En segundo lugar, como escribió Juan Sebastián González en *Americas Quarterly*, la administración Biden se comprometió a emprender un proyecto para reconstruir mejor a escala hemisférica basado en “la prosperidad compartida, una asociación renovada sobre el cambio climático, una determinación para garantizar la seguridad de nuestros ciudadanos y un sentido de urgencia para hacer realidad una visión compartida de un hemisferio que sea

13 El programa “Build Back Better” de Biden, tal y como se concibió originalmente, pretendía reforzar la economía, hacer frente al cambio climático y mejorar las redes de seguridad social mediante inversiones en infraestructura, energías limpias, educación y sanidad.

seguro, de clase media y democrático” (28 de julio de 2020, párr. 16, traducción propia). El plan de inversión de 4.000 millones de dólares de Biden destinado a Centroamérica es un paso en la dirección correcta. El enfoque de su administración en el buen gobierno y la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia es otro. Además, como escribí anteriormente, la administración Biden ha entregado 74 millones de dosis de vacunas de Pfizer, Moderna, J&J y AstraZeneca a LATAM y el Caribe, un esfuerzo sustancial para aliviar la necesidad de contramedidas contra la pandemia de COVID-19.

Por último, del Congreso surgen un par de iniciativas prometedoras para LATAM. En primer lugar, los senadores Marco Rubio (republicano por Florida) y Bob Méndez (demócrata por Nueva Jersey) han copatrocinado una legislación innovadora para dedicar el 35% del presupuesto de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos a LATAM y el Caribe durante diez años (González, 28 de julio de 2020). El propósito de la propuesta Ley de Promoción de la Competitividad, la Transparencia y la Seguridad en las Américas era mejorar los esfuerzos diplomáticos y económicos de EE. UU. en la región y “asegurar que la presencia imponente de China en la región no socave los valores democráticos y los derechos humanos universales” (U.S. Senate Foreign Relations Committee, 14 de agosto de 2020, párr. 2, traducción propia). Los elementos claves de la propuesta incluyeron (i) mejorar las herramientas económicas de EE. UU. para ayudar a la región, (ii) contrarrestar las prácticas económicas malignas, (iii) proteger la infraestructura digital de LATAM y (iv) apoyar a la sociedad civil. Aunque el proyecto de ley murió en el 116.º Congreso que finalizó el 2 de enero de 2021, su naturaleza bipartidista es una señal propicia de que los legisladores estadounidenses están dispuestos a invertir para recuperar el liderazgo de EE. UU. en el hemisferio.

La calificación final

Como sugiere el título de este capítulo, la presidencia de Biden prometió un importante reinicio de la política de EE. UU. hacia América Latina. Sin embargo, como demostró el análisis aquí presentado, si bien el 46.º presidente

cambió el tono y el tenor de la política estadounidense hacia la región en comparación con su predecesor, no logró un reinicio *per se*. En un contexto de enormes desafíos nacionales e internacionales, el desempeño de la administración Biden no estuvo a la altura de las crecientes expectativas. En primer lugar, el retroceso democrático interno y la creciente presión autocrática en todo el mundo han impedido un resurgimiento democrático sustancial más allá de la mera retórica. De hecho, en medio de un acelerado realineamiento del poder global agravado por una cascada de crisis económicas y de seguridad, el gobierno de Biden se ha visto obligado a hacer concesiones a Estados no democráticos como Venezuela.

En segundo lugar, una confluencia de factores nacionales e internacionales obstaculizaron los ambiciosos esfuerzos del Presidente en materia de reforma migratoria, lo que resultó en un curita temporal para aliviar la situación de los inmigrantes que buscaban ingresar a EE. UU. Si el gran número de personas que llegan a la frontera sur del país es una señal, los esfuerzos de la administración por abordar las causas profundas de la migración a través de la inversión extranjera directa tampoco han dado frutos, o al menos no todavía.

En tercer lugar, el anémico intento de Biden de frustrar el inexorable ascenso de China en el hemisferio occidental ha arrojado pocos avances apreciables, incluso cuando su administración buscó una relación más colaborativa con la región y revitalizó la asistencia extranjera. China no solo ha sobrepasado a EE. UU. al ampliar su liderazgo comercial en gran parte de América Latina, sino que sus inversiones gubernamentales y las de su sector privado continúan atrayendo a la región hacia su esfera de influencia. Quizás el éxito más notable de la política exterior en las áreas examinadas anteriormente sea la sólida diplomacia mundial de las vacunas por parte de EE. UU.; aun así, la generosidad estadounidense de las vacunas no obtuvo beneficios políticos sustanciales en el hemisferio occidental y no pudo frenar el incesante impulso de China por dominar política y económicamente a los territorios ubicados al sur de México.

Aunque el presidente Biden no pudo devolver el liderazgo estadounidense ni a nivel mundial ni en el hemisferio a su nivel antes de Trump, su regreso al multilateralismo y al compromiso responsable con los socios de EE. UU. ha

demostrado que el país todavía puede aprovechar un poder blando sustancial, incluso cuando enfrenta desafíos sin precedentes que ponen a prueba el orden internacional liberal basado en reglas y establecido después de la Segunda Guerra Mundial. Al mando de la menguante hegemonía estadounidense, que alguna vez fue el prototipo del Estado del *status quo*, Joe Biden se ha encontrado defendiendo un *status quo ante*. EE. UU. ya no es el abanderado en lo que respecta al atractivo de la democracia al estilo occidental, la inversión extranjera y un liderazgo estable. Por lo tanto, si tiene alguna esperanza de mantener una cierta versión del orden internacional liberal, necesita aliados con quienes comparta profundos vínculos políticos, culturales y económicos. Las democracias latinoamericanas son los principales candidatos en este esfuerzo, pero la política de EE. UU. hacia la región sigue siendo errática e incoherente, caracterizada por respuestas *post hoc* a cuestiones que exigen una reacción inmediata.

Para concluir, Joe Biden recibe una C+ por su esfuerzo general para involucrarse con la región (B+ por la diplomacia de vacunas, D por China, C+ por inmigración y B por democracia y liderazgo multilateral). Una nota media, sin duda, pero un paso adelante respecto a los fracasos de la administración Trump. No obstante, a pesar de la esperanza de un reinicio con América Latina, este presidente nos ha dado más de lo mismo con pequeños ajustes en los márgenes.

Referencias

- Abbott, J. (8 de octubre de 2020). América Crece: Washington's new investment push in Latin America. *Toward Freedom*. <https://towardfreedom.org/story/america-crece-washingtons-new-investment-push-in-latin-america/>
- Administration for Children and Families [ACF] (2023). *Monthly Report to Congress on Separated Children, March 2023*. <https://www.hhs.gov/sites/default/files/march-2023-monthly-report-on-separated-children.pdf>
- American Immigration Council (15 de marzo de 2021). *A Guide to Title 42 Expulsions at the Border*. <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/guide-title-42-expulsions-border>
- Amnesty International (2018). *USA: 'You Don't Have Any Right Here'. Illegal Pushback, Arbitrary Detention and Ill-Treatment of Asylum-Seekers in the United States*. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/AMR5191012018ENGLISH.pdf>
- Asenso, J. (18 de mayo de 2023). Senate Finance Subcommittee Eyes Expanding, Replicating USMCA in Latin America. *AS/COA*. <https://www.as-coa.org/articles/senate-finance-subcommittee-eyes-expanding-replicating-usmca-latin-america>
- Barrios, R. y Ríos, K. I. (3 de junio de 2023). *China's Engagement with Latin America and the Caribbean* (Congressional Research Service, In Focus nro. 10982). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982>
- Barry, E. (10 de junio de 2022). The Summit of the Americas Was Meant to Counter China's Influence. Instead, It Showed How Weak The U.S. Is. *Time*. <https://time.com/6186494/americas-summit-biden-china/>
- BBC News (9 de diciembre de 2020). *Rich countries hoarding Covid vaccines, says People's Vaccine Alliance*. <https://www.bbc.com/news/health-55229894>
- Biden, J. R. (2017). *Promise me, Dad: A Year of Hope, Hardship, and Purpose* (First edition). Flatiron Books.
- Blockchain News (12 de noviembre de 2019). Belt and Road Initiative – Hong Kong the Gateway for RMB Internationalization. *HKTDC Belt and Road Portal*. <https://beltandroad.hktdc.com/en/insights/belt-and-road-initiative-hong-kong-gateway-rmb-internationalization>
- Bryant, E. (23 de junio de 2022). Children Are Still Being Separated from Their Families at the Border. *Vera Institute of Justice*. <https://www.vera.org/news/children-are-still-being-separated-from-their-families-at-the-border>
- Camilleri, M. J. (28 de diciembre de 2020). Biden's Latin American Opportunity. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2020-12-28/bidens-latin-american-opportunity>

- Centers for Disease Control and Prevention (23 de abril de 2021). *Risk for COVID-19 infection, hospitalization, and death by race/ethnicity*. <https://stacks.cdc.gov/view/cdc/105453>
- Colombia Support Network (30 de mayo de 2021). *Biden's Budget Request of \$453,800,000 Confirms his Support for Colombia*. <https://colombiasupport.net/2021/05/bidens-budget-request-of-453800000-confirms-his-support-for-colombia/>
- Cottani, J. (18 de noviembre de 2020). *The Effects of Covid-19 on Latin America's Economy* (reporte de Center for Strategic and International Studies, CSIS). <https://www.csis.org/analysis/effects-covid-19-latin-americas-economy>
- Council of Councils (10 de junio de 2022). *A Region Divided: What Did the Summit of the Americas Accomplish?* <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/region-divided-what-did-summit-americas-accomplish>
- Council on Foreign Relations [CFR] (3 de junio de 2022). *U.S.-Cuba Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounders/us-cuba-relations>
- De la Fuente, E. (2017). *U.S. Foreign Policy Towards Latin America Under Trump: Beyond Business as Usual* (Llorente & Cuenca, Special Report). https://ideas.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/5/2017/07/170720_DI_Report_Foreign_Policy_US_LATAM_ENG-1.pdf
- Diálogo (22 de mayo de 2023). *Chinese Space Station on Argentine Soil Continues to Arouse Suspicion*. <https://dialogo-americas.com/articles/chinese-space-station-on-argentine-soil-continues-to-arouse-suspicion/>
- Dussel Peters, E. (23 de marzo de 2020). *Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2020*. https://www.researchgate.net/publication/340279644_MONITOR_OF_CHINESE_OFDI_IN_LATIN_AMERICA_AND_THE_CARIBBEAN_2020
- Executive Office of the President (2 de febrero de 2021). Executive Order 14010. Creating a Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, to Manage Migration throughout North and Central America, and to Provide Safe and Orderly Processing of Asylum Seekers at the United States Border. *The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14010-creating-comprehensive-regional-framework-address-the-causes>
- Executive Office of the President (5 de febrero de 2021). Executive Order 14011. Establishment of Interagency Task Force on the Reunification of Families. *Federal Register*. <https://www.federalregister.gov/documents/2021/02/05/2021-02562/establishment-of-interagency-task-force-on-the-reunification-of-families>
- Froman, M. (10 de enero de 2017). Remarks by Ambassador Michael Froman at the Washington International Trade Association. *Office of the United States*

- Trade Representative*. <http://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speechestranscripts/2017/january/Remarks-Ambassador-Froman-WITA>
- Garrison, C. (31 de enero de 2019) China's military-run space station in Argentina is a 'black box'. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN1PPOHQ/>
- Gavi (27 de abril de 2022). *Assured resources for the Gavi COVAX AMC*. <https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX-AMC-Donors-Table.pdf>
- Giles, C. (12 de enero de 2021). Trump's wall: How much has been guilt during his term?" *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46748492>
- González, J. S. (28 de julio de 2020). Joe Biden and the Future of the Americas. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/joe-biden-and-the-future-of-the-americas/>
- Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, 85(1), 39-53. <https://doi.org/10.2307/20031841>
- Hankinson, S. (27 de junio de 2022). Senate Republicans' Report Condemns "Biden's Border Crisis". *The Heritage Foundation*. <https://www.heritage.org/immigration/commentary/senate-republicans-report-condemns-bidens-border-crisis>
- Hesson, T.; Morgan, D. y Lange, J. (5 de octubre de 2022). Republicans have edge on crime, immigration ahead of U.S. midterms - Reuters/Ipsos poll. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/us/republicans-have-edge-crime-immigration-ahead-us-midterms-reutersipsos-2022-10-05/>
- Hiemstra, N. (25 de julio de 2017). Trump's "Skinny" Central America Budget. *NACLA*. <https://nacla.org/blog/2017/08/04/trump%E2%80%99s-%E2%80%9Cskinny%E2%80%9D-central-america-budget>
- House Homeland Security Council (Noviembre de 2005). *National Strategy for Pandemic Influenza*. <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/pandemic-influenza-strategy-2005.pdf>
- Inter American Development Bank [IDB] (s. f.). *FAQs*. Recuperado el 12 de abril de 2024 desde: <https://web.archive.org/web/20230719044152/https://www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/faqs>
- Igoe, M. (21 de agosto de 2020). Disrupt and compete: How Trump changed US foreign aid. *Devex*. <https://www.devex.com/news/sponsored/disrupt-and-compete-how-trump-changed-us-foreign-aid-97955>
- International Monetary Fund [IMF] (21 de octubre de 2021). *Transcript of October 2021 Western Hemisphere Press Briefing*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/10/21/tr101921-transcript-of-western-hemisphere-department-press-briefing>
- Joe Biden Official Campaign (s. f.). *The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America*. Recuperado el 12 de abril de

- 2024 desde: <https://web.archive.org/web/20230105110531/https://joebiden.com/centralamerica/#>
- Jourdan, A.; Aquino, M. y Spetalnick, M. (8 de junio de 2022). Exclusive: Under Biden, China has widened trade lead in much of Latin America. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/americas/exclusive-under-biden-china-has-widened-trade-lead-much-latin-america-2022-06-08/>
- Kantor, D. (15 de noviembre de 2021). The case for U.S. vaccine diplomacy in Latin America. *Friedrich Ebert Stiftung*. <https://dc.fes.de/news-list/e/the-case-for-us-vaccine-diplomacy-in-latin-america>
- Kantor, D. (Enero de 2023). *The Red Wave that Wasn't: Why the 2022 U.S. Midterm Elections Broke the Mold* (Friedrich Ebert Stiftung Analysis). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/19941.pdf>
- Kocher, A. (10 de marzo de 2021). Biden ends policy forcing asylum-seekers to “remain in Mexico” – but for 41,247 migrants, it’s too late. *The Conversation*. <http://theconversation.com/biden-ends-policy-forcing-asylum-seekers-to-remain-in-mexico-but-for-41-247-migrants-its-too-late-156622>
- LaRotta, J.; Escobar, O.; Ávila-Aguero, M. L.; Torres, J. P.; Sini de Almeida, R.; Morales, G. del C. y Srivastava, A. (2023). COVID-19 in Latin America: A Snapshot in Time and the Road Ahead. *Infectious Diseases and Therapy*, 12(2), 389-410. <https://doi.org/10.1007/s40121-022-00748-z>
- Leutert, S. y Caitlyn, Y. (2022). Metering Update. August 2022. *Strauss Center for International Security and Law*. https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/Aug_2022_Metering.pdf
- Lind, D. (30 de enero de 2018). What “chain migration” really means, and why Donald Trump hates it so much. *Vox*. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/12/29/16504272/chain-migration-family-how-trump-end>
- Londoño, E. (28 de julio de 2018). From a Space Station in Argentina, China Expands Its Reach in Latin America. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/07/28/world/americas/china-latin-america.html>
- Londoño, E. (27 de octubre de 2020). Biden’s Plans for Latin America: End ‘Bully Dictating Policy’. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/10/27/world/americas/joe-biden-latin-america-policy.html>
- Lu, J. (22 de octubre de 2020). Trump And Biden on Global Issues: From Reproductive Rights to Refugees. *NPR*. <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/10/22/926692628/trump-and-biden-on-global-issues-from-reproductive-rights-to-refugees>
- Marczak, J.; Zhang, P. y Guevara, C. (12 de mayo de 2021). COVID-19 vaccine tracker: Latin America and the Caribbean. *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/covid-19-vaccine-tracker-latin-america-and-the-caribbean/>

- McDonnell, T. (17 de septiembre de 2019). Trump Froze Aid to Guatemala. Now Programs Are Shutting Down. *NPR*. <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2019/09/17/761266169/trump-froze-aid-to-guatemala-now-programs-are-shutting-down>
- Mendoza, J. (5 de enero de 2024). Number of deaths due to the novel coronavirus (COVID-19) in Latin America and the Caribbean as of December 19, 2023, by country. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1103965/latin-america-caribbean-coronavirus-deaths/>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (18 de septiembre de 2017). *Wang Yi: The Belt and Road Initiative Becomes New Opportunity for China-Latin America Cooperation*. https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3376_665447/panama/3515_665122/201709/t20170920_703423.html
- Muñoz-Pogossian, B. (25 de abril de 2023). One Year Later: Slow Progress on a Key Migration Initiative. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/one-year-later-slow-progress-on-a-key-migration-initiative/>
- Murray, M. y Márquez, A. (15 de junio de 2023). Here's what's driving America's increasing political polarization. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/meet-the-press/meetthepressblog/s-s-driving-americas-increasing-political-polarization-rcna89559>
- National Archives (s. f.). *Monroe Doctrine* (1823).
- National Security Council (s. f.). *Overview of Western Hemisphere Strategic Framework*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/08/Western-Hemisphere-Strategic-Framework.pdf>
- Newman, L. (9 de junio de 2022). Summit of the Americas: A squandered opportunity at critical time. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/9/summit-of-the-americas-a-squandered-opportunity-at-critical-time>
- Nugent, C. y Campell, C. (4 de febrero de 2021). The U.S. and China are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes. *Time*. <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>
- O'Toole, M. (5 de julio de 2014). Top General Says Mexico Border Security Now 'Existential' Threat to U.S. *Defense One*. <https://www.defenseone.com/threats/2014/07/top-general-says-mexico-border-security-now-existential-threat-us/87958/>
- Office of Management and Budget (9 de abril de 2021). *FY 2022 Discretionary Request*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/FY2022-Discretionary-Request.pdf>
- Office of the Historian (s. f.). *Milestones: 1921-1936. Good Neighbor Policy, 1933*. <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/good-neighbor>

- Olson, J. (23 de junio de 2022). How AMLO Has Fueled Mexico's Drug War. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2022/06/23/mexico-drug-war-amlo-lopez-obrador-demilitarization-national-guard-human-rights/>
- Painter, W. L. y Mann, C. T. (2021). *Funding U.S.-Mexico Border Barrier Construction: Current Issues* (Congressional Research Service, Insight nro. 11193). <https://sgp.fas.org/crs/row/IN11193.pdf>
- Paraguassu, L. (15 de diciembre de 2020). Brazil's Bolsonaro recognizes Biden victory, reaches out to president-elect. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-bolsonaro-recognizes-biden-victory-reaches-out-president-elect-2020-12-15/>
- Patrick, S. (9 de junio de 2020). When the System Fails. *Foreign Affairs*, July/August 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/when-system-fails>
- Pew Research Center (6 de junio de 2022). *Public Trust in Government: 1958-2022*. <https://www.pewresearch.org/politics/2022/06/06/public-trust-in-government-1958-2022/>
- Pew Research Center (20 de octubre de 2022). *Midterm Voting Intentions Are Divided, Economic Gloom Persists*. <https://www.pewresearch.org/politics/2022/10/20/midterm-voting-intentions-are-divided-economic-gloom-persists/>
- Pillai, D. y Artiga, S. (2022). Title 42 and its Impact on Migrant Families. *Kaiser Family Foundation*. <https://www.kff.org/racial-equity-and-health-policy/issue-brief/title-42-and-its-impact-on-migrant-families/>
- Ramos, D.; Laing, A. y Garrison, C. (1.º de marzo de 2021). Amid scramble for COVID-19 vaccine, Latin America turns to Russia. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-latam-russia-insig-idUSKCN2AT23J>
- RAND Corporation (s. f.). *About Truth Decay*. <https://www.rand.org/research/projects/truth-decay/about-truth-decay.html>
- Reuters (10 de marzo de 2021). *Biden says Americans will be first to get vaccines; any surplus to be shared*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-biden-surplus-idUSKBN2B22OY>
- Rozensky, J. (19 de enero de 2022). The Biden Administration Routinely Separates Immigrant Families. *National Immigrant Justice Center*. <https://immigrantjustice.org/staff/blog/biden-administration-routinely-separates-immigrant-families>
- Runde, D. F. (18 de febrero de 2021). An Armchair Conversation with Mauricio Claver-Carone, President of the Inter-American Development Bank. *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/armchair-conversation-mauricio-claver-carone-president-inter-american-development-bank>

- Runde, D. F.; Méndez Leal, E. I.; Sandin, L. y Guerra, L. (28 de enero de 2021). *An Alliance for Prosperity 2.0. Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/alliance-prosperity-20>
- Sabatini, C. y Naylor, W. (8 de noviembre de 2017). *Trump Riles Latin America. Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/dominican-republic/2017-11-08/trump-riles-latin-america>
- Scheller, S. (2017). *Nobody builds walls better than me – US Policy towards Latin America under Donald Trump* (Federal Academy for Security Policy, working paper nro. 15/2017). https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2017_15.pdf
- Semana (28 de mayo de 2021). *Joe Biden solicitó en su presupuesto US\$453 millones para Colombia, US\$41 millones más que el Gobierno anterior*. <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/joe-biden-solicitó-en-su-presupuesto-us453-millones-para-colombia-us41-millones-mas-que-el-gobierno-anterior/202145/>
- Shifter, M. (1.º de septiembre de 2020). *Reparar el daño. Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/articulo/reparar-el-dano/>
- Southern Poverty Law Center (23 de marzo de 2022). *Family Separation – A Timeline*. <https://www.splcenter.org/news/2022/03/23/family-separation-timeline>
- Stuenkel, O. (13 de noviembre de 2020). *Trump Drove Latin America into China's Arms. Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2020-11-13/trump-drove-latin-america-chinas-arms>
- Sullivan, M. P. (23 de noviembre de 2022). *Latin America and the Caribbean: U.S. Policy Overview* (Congressional Research Service, In Focus nro. 10460). <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10460.pdf>
- Texas Attorney General (21 de octubre de 2021). *Paxton Sues Biden Administration, Demands Continuation of Mandatory Border Wall Construction*. <https://www.texasattorneygeneral.gov/news/releases/paxton-sues-biden-administration-demands-continuation-mandatory-border-wall-construction>
- The White House (20 de enero de 2021). *Proclamation on the Termination Of Emergency With Respect To The Southern Border Of The United States And Redirection Of Funds Diverted To Border Wall Construction*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-termination-of-emergency-with-respect-to-southern-border-of-united-states-and-redirection-of-funds-diverted-to-border-wall-construction/>
- The White House (3 de junio de 2021). *FACT SHEET: Biden-Harris Administration Unveils Strategy for Global Vaccine Sharing, Announcing Allocation Plan for the First 25 Million Doses to be Shared Globally*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/fact-sheet-biden-harris->

administration-unveils-strategy-for-global-vaccine-sharing-announcing-allocation-plan-for-the-first-25-million-doses-to-be-shared-globally/

The White House (9 de diciembre de 2021). *Fact Sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/>

The White House (8 de junio de 2022). *FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>

The White House (27 de enero de 2023). *FACT SHEET: Biden-Harris Administration Advances Americas Partnership for Economic Prosperity*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/27/fact-sheet-biden-harris-administration-advances-americas-partnership-for-economic-prosperity/>

The White House (6 de febrero de 2023). *FACT SHEET: Vice President Harris Announces Public-Private Partnership Has Generated More than \$4.2 Billion in Private Sector Commitments for Northern Central America*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/06/fact-sheet-vice-president-harris-announces-public-private-partnership-has-generated-more-than-4-2-billion-in-private-sector-commitments-for-northern-central-america/>

The White House (16 de junio de 2023). *FACT SHEET: Biden-Harris Administration Marks One Year Since the Ninth Summit of the Americas in Los Angeles*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/16/fact-sheet-biden-harris-administration-marks-one-year-since-the-ninth-summit-of-the-americas-in-los-angeles/>

The White House (s. f.). *Vice President Joe Biden*. Recuperado el 6 de agosto de 2023 desde: <https://obamawhitehouse.archives.gov/node/360106>

The White House Homeland Security Council (Noviembre de 2005). *National Strategy for Pandemic Influenza*. <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/pandemic-influenza-strategy-2005.pdf>

The White House Office of the Press Secretary [OPS] (4 de febrero de 2016). *FACT SHEET: Peace Colombia -- A New Era of Partnership between the United States and Colombia*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>

Time (16 de junio de 2015). *Here's Donald Trump's Presidential Announcement Speech*. <https://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>

Todd, C.; Murray, M.; Kamisar, B.; Bowman, B. y Márquez, A. (19 de septiembre de 2022). Poll: GOP is winning on the economy, immigration; Democrats are ahead on

abortion and health care. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/meet-the-press/first-read/poll-gop-winning-economy-immigration-democrats-are-ahead-abortion-heal-rcna48297>

Troy, T. (2020). *Fight house: Rivalries in the White House from Truman to Trump*. Regnery History.

U.S. Customs and Border Protection (s. f.). *Southwest Land Border Encounters*. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>

U.S. Department of Homeland Security (8 de agosto de 2022). *DHS Statement on U.S. District Court's Decision Regarding MPP*. <https://www.dhs.gov/news/2022/08/08/dhs-statement-us-district-courts-decision-regarding-mpp>

U.S. Department of State (5 de abril de 2021). *Secretary Antony J. Blinken Remarks to the Press on the COVID Response*. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-press-on-the-covid-response/>

U.S. Department of State (28 de mayo de 2021). *State Department and U.S. Agency for International Development (USAID) FY 2022 Budget Request*. <https://www.state.gov/state-department-and-u-s-agency-for-international-development-usaid-fy-2022-budget-request/>

U.S. Department of State (s. f.a). *Americas Partnership for Economic Prosperity*. <https://www.state.gov/americas-partnership-for-economic-prosperity/>

U.S. Department of State (s. f.b). *COVID-19 Vaccine Donations*. <https://www.state.gov/covid-19-recovery/vaccine-deliveries/>

U.S. Embassy in Panama (18 de diciembre de 2019). *United States Launches America Crece Program (Growth In The Americas)*. <https://pa.usembassy.gov/united-states-launches-america-crece-program-growth-in-the-americas/>

U.S. Senate Foreign Relations Committee (14 de agosto de 2020). *Menendez, Rubio Lead Introduction of Groundbreaking Legislation to Strengthen U.S. Competitiveness and Address China's Engagement in the Americas*. <https://www.foreign.senate.gov/press/dem/release/menendez-rubio-lead-introduction-of-groundbreaking-legislation-to-strengthen-us-competitiveness-and-address-chinas-engagement-in-the-americas>

U.S. Senate Foreign Relations Committee (2022). *Biden's Border Crisis: Examining Policies that Encourage Illegal Migration* (Minority Report). <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/348219%20Mexico%20Northern%20Central%20America%20Report.pdf>

UCLA Latino Policy and Politics Initiative (19 de enero de 2021). *Latino voters were decisive in 2020 presidential election*. *UCLA*. <https://newsroom.ucla.edu/releases/latino-vote-analysis-2020-presidential-election>

- USC US-China Institute (20 de abril de 2009). China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. *US-China Institute*. <https://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean>
- U.S. Global Leadership Coalition (s. f.). *Plan Colombia: A Development Success Story*. <https://www.usglc.org/media/2017/04/USGLC-Plan-Columbia.pdf>
- Walter, J. D. (20 de enero de 2021). What Latin America can expect from Biden. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/what-latin-america-can-expect-from-joe-biden/a-56284786>
- Watson-Lynn, E. (9 de junio de 2020). The gravity of China's space base in Argentina. *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/gravity-china-s-space-base-argentina>
- Wee, S.-L. (22 de junio de 2021). They Relied on Chinese Vaccines. Now They're Battling Outbreaks. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/06/22/business/economy/china-vaccines-covid-outbreak.html>
- Weisbrot, M. (2013). Obama's Latin America Policy: Continuity Without Change. *Latin American Perspectives*, 38(4), 63-72. <https://www.cepr.net/documents/publications/obamas-latin-america-policy-2011-05.pdf>
- Wike, R.; Stokes, B.; Poushter, J.; Silver, L.; Fetterolf, J. y Devlin, K. (1.º de octubre de 2018). Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/global/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/>
- Wilkie, C. (24 de noviembre de 2020). Biden's foreign policy team lays out a national security vision that differs sharply from Trump's. *CNBC*. <https://www.cnn.com/2020/11/24/bidens-foreign-policy-team-lays-out-a-national-security-vision-that-differs-sharply-from-trumps-.html>
- Zaga, D.; Mina, A.; González Sesmas, D.; di Yenno, F. y Ortiz, A. (23 de junio de 2023). Latin America economic outlook, June 2022. *Deloitte Insights*. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/americas/latin-america-economic-outlook.html>

China en América Latina y el Caribe

o **Eduardo Velosa***

* Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como director de la Maestría en Estudios Internacionales que ofrece esta institución. Contacto: evelosa@javeriana.edu.co.



El año 2001 pareciera ser un punto de la mayor trascendencia en la configuración del sistema internacional contemporáneo. De un lado, estuvieron los ataques terroristas de Al Qaeda del 11 de septiembre a Estados Unidos. Este golpe al suelo norteamericano hizo que la estrategia de seguridad de Washington cambiara. Durante la campaña presidencial de 2000, el entonces candidato republicano George W. Bush concentraba sus propuestas de política exterior en acabar con la doctrina Clinton, reducir la presencia militar de Estados Unidos en el mundo a cambio de fortalecer un sistema de defensa balístico que pudiera atender las necesidades de Washington, acordar un manejo nuclear distinto con Rusia y revisar la política dirigida hacia China (Payne, 2001). Sin embargo, a partir de septiembre de su primer año en la Oficina Oval la estrategia cambió y Estados Unidos creó la denominada ‘guerra contra el terrorismo’ (de Nevers, 2007). Este proyecto de defensa y seguridad estuvo permeado por una cosmovisión neoconservadora que incluye el excepcionalismo estadounidense y su “responsabilidad de difundir su visión de la libertad individual [...] y que] la tarea principal y casi exclusiva del Gobierno federal es proteger a los ciudadanos de las amenazas externas” (Selden, 2004, p. 30, traducción propia).

Esto, por supuesto, dio pie a los esfuerzos de democratización y construcción de nación tanto en Medio Oriente como en otras regiones del mundo. Más aún, paradójicamente, esta reorientación de la política exterior de Estados Unidos bajo el gobierno republicano de Bush, asesorado por algunos funcionarios que, de hecho, trabajaron durante el gobierno de su padre, George H. W. Bush (1989-1993), tuvo un enorme parecido con aquella política del demócrata William J. Clinton (1993-2001), basada en la ampliación de la democracia (*democracy enlargement*). Además, se reforzó la idea, surgida al final de la Guerra Fría, de que todo lo que ocurría en el mundo debía ser leído en clave liberal (democracia y capitalismo). Tal como lo resume Ikenberry (2009, p. 1, traducción propia), la doctrina Bush estuvo basada en “ideas provocadoras sobre la dominación global de Estados Unidos, el uso preventivo de la fuerza, las coaliciones de los que quieren, y la lucha entre la libertad y la maldad”.

De otro lado, en diciembre de 2001 la República Popular de China (RPC/China) logró acceder de manera oficial a la Organización Mundial del Comercio (OMC) después de 15 años de negociación (Deckers, 2004). Este acceso a la estructura formal del sistema económico liberal de posguerra le dio pie a China para continuar con dos procesos interrelacionados: apalancar su proceso de crecimiento y desarrollo económico doméstico, por medio de la confianza que genera el hacer parte de la institucionalidad socialmente aceptada por la comunidad internacional; y, en adición, lograr tener un trampolín para llegar a mercados (y territorios) que hasta ese momento parecían lejanos, como América Latina y el Caribe. Por supuesto, esto le dio sentido a la estrategia de *Going out*, diseñada para que las empresas chinas empezaran a buscar mercados e inversiones en otras latitudes, pues tendrían una base normativa con la que pudieran contar en el marco de un relacionamiento hasta ese momento novedoso con actores económicos desconocidos. En efecto, muy pronto esta estrategia tuvo un impulso cualitativo y cuantitativo en el marco de la crisis financiera global de 2007-2008 y sus inmediatas consecuencias, pues “los elaboradores de políticas chinos se encontraron con activos subvalorados, especialmente en recursos naturales y energéticos” (Avendano, Melguizo y Miner, 2017, p. 4, traducción propia).

Así las cosas, China pudo acercarse a la región desde un punto de vista económico, pues es a partir de ese momento (2001) que se empiezan a dinamizar los intercambios comerciales a través del Pacífico. A esto le añadió un

tinte político, pues en 2004 se convirtió en observador de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Velosa, 2014).

Desde el punto de vista general, el ingreso de China a la OMC se vio como una forma de socializar a la élite comunista (Gottwald, 2016) en las reglas y dinámicas del sistema económico liberal internacional (y, por extensión, las normas del orden liberal internacional). De hecho, el propio presidente Clinton basó su apoyo a este ingreso bajo la idea de que “China estaba siguiendo un camino riesgoso hacia la adopción de reformas que claramente estaban alineadas con los intereses de Estados Unidos” (Knowlton, 1999, citado en Gottwald, 2016, p. 132, traducción propia). En el debate entre Zbigniew Brzezinski y John J. Mearsheimer, el primero afirmaba que “China está claramente asimilándose al sistema internacional” (Brzezinsky y Mearsheimer, 2005, p. 47, traducción propia), refiriéndose al proceso de incorporación a y actuación en las organizaciones internacionales creadas por Estados Unidos y sus aliados después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, esta posición positiva es opuesta por aquella que se pregunta qué quiere China. Por ejemplo, en relación con América Latina y el Caribe (ALC), a comienzos de siglo Pham se cuestionaba por las implicaciones para la región y *para Estados Unidos* de la presencia de la RPC en la región. Es más: afirmaba que “China ofrece una alternativa al ‘Consenso de Washington’, que establece un modelo al estilo occidental de política democrática, buena gobernanza, libre mercado y responsabilidad fiscal como el camino al desarrollo” (Pham, 2010, p. 372, traducción propia). En la visión más pesimista, la pregunta que ha sobresalido se ha planteado de la siguiente manera: “¿el creciente poder de Pekín la llevará a desafiar las normas, reglas e instituciones internacionales y posiblemente a generar un conflicto peligroso entre grandes potencias en el este de Asia si no en otros lugares del mundo?” (Legro, 2007, p. 515, traducción propia).

Todo lo anterior se discutía al comienzo de siglo, como lo muestran las fechas de publicación de la literatura hasta el momento referenciada. Dos décadas después, se puede ver que existe una intersección muy fina entre la guerra contra el terrorismo y la admisión de China en la OMC: la tensión entre una reconfiguración del orden internacional y aquellas fuerzas que buscan mantener el *statu quo*, con sus respectivas manifestaciones tanto en el nivel

regional como en los diferentes ámbitos y temas que lo componen: militar, económico, político, social, etcétera. La reacción al 11 de septiembre de 2001 fue la defensa (incluso con ataques preventivos) de un orden social internacional particular frente a las amenazas terroristas de unos grupos que lo consideraban herético. Hoy, a la construcción de estas amenazas se le ha añadido el surgimiento de potencias que no han sido parte de ese círculo occidental que sentó las bases para el orden internacional del siglo XX. Entre estas potencias, por supuesto, se destaca la República Popular de China, cuya presencia en el mundo ha crecido desde 2001, hasta contar en la actualidad con una existencia de carácter global en algunas dimensiones del sistema internacional.

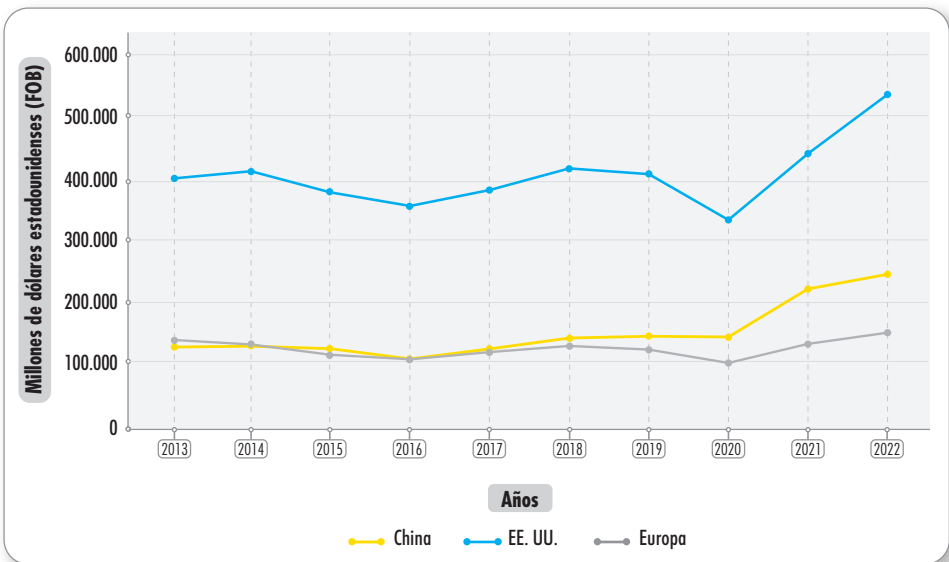
Por ello, al presente la pregunta que debe hacerse no debe ser condicional, sino retrospectiva: qué efecto ha tenido la presencia de China en América Latina y el Caribe para el orden regional y para la posición de la región en el sistema internacional. Precisamente en estas páginas mi intención es contribuir al debate sobre la respuesta a esa pregunta. Para ello, me enfoco en la intersección entre las dinámicas económicas que han guiado las relaciones a través del Pacífico y las posiciones políticas regionales y extrarregionales que ha adoptado la región, que sigue, en parte, la estrategia planteada por Flores-Macías y Kreps (2013) y Strüver (2014). De un lado, observo el ámbito económico a través de las relaciones comerciales que ha sostenido la región con China, Estados Unidos y la Unión Europea. De otro, presto atención a la trayectoria democrática de la región y las posiciones que ha adoptado en el foro multilateral por excelencia: la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (AGONU).

Con estos datos, la respuesta que anticipo en este momento es que China no ha tenido éxito en la transformación política de la región. Esto no quiere decir, por supuesto, que no haya coincidencias en las cosmovisiones y que ello haya hecho que se den alineaciones en política exterior. De hecho, estas alineaciones corresponden más a una trayectoria de política exterior latinoamericana que se ha construido desde hace décadas y no a un efecto de la presencia de China en la región.

La visión regional de las relaciones comerciales con China, Estados Unidos y Europa

En el marco de las relaciones comerciales, es pertinente comparar las dinámicas que han seguido aquellas entre China y ALC con las de esta región y sus socios tradicionales. Esto nos da un contexto real de los movimientos que pudieron tener lugar y refleja la magnitud de dichas relaciones. Con esta introducción, la figura 1 muestra las tendencias de las exportaciones que hicieron China, Estados Unidos y la Unión Europea (Europa) a la región desde 2014 hasta 2022. Dicho de otro modo, esta gráfica nos resalta la importancia de América Latina y el Caribe como mercados para los productos de dichos Estados¹.

Figura 1. Exportaciones hacia América Latina y el Caribe, 2013-2022



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

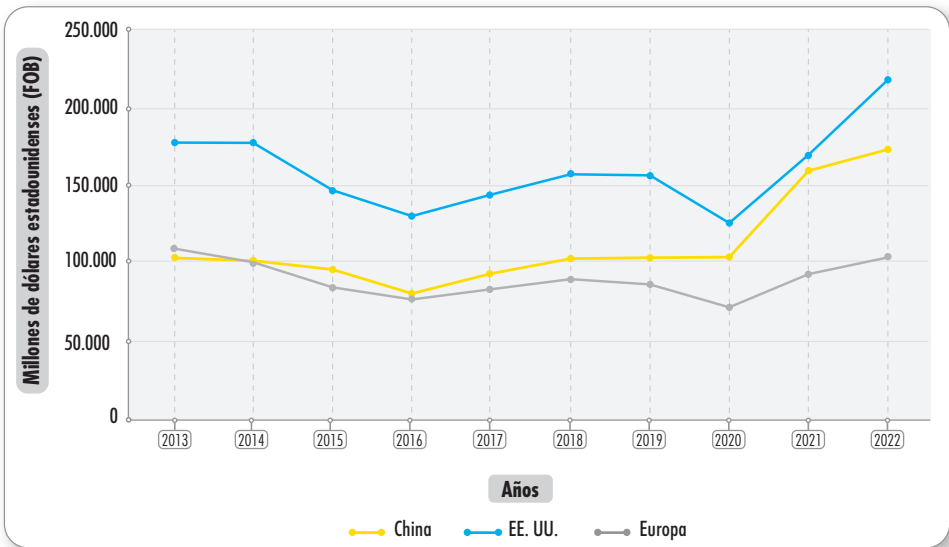
1 O grupo de Estados para el caso de la Unión Europea/Europa. A partir de acá, se asumirá a la Unión Europea como un actor unitario y se recurrirá a una referencia estatal de ella (aunque no lo sea), salvo aclaración explícita en el cuerpo del texto. En adición, en los datos comerciales y políticos se incluyen los valores que aporta el Reino Unido a la Unión Europea, a pesar de haber salido de la organización en 2020.

Una primera conclusión que salta a la vista es la distancia que existe entre las exportaciones que hace Estados Unidos a la región y los otros dos socios. De hecho, en ninguno de los años analizados, la suma de las exportaciones de la Unión Europea y de China alcanza al total de las exportaciones provenientes de los productores norteamericanos. Una segunda conclusión es que en 2020, el año de la pandemia de COVID-19, el comercio tuvo caídas que rápidamente se recuperaron. Una tercera es que la recuperación de Estados Unidos ha sido mucho más fuerte que las de los demás, si se compara la pendiente de cada una de las curvas.

Sin embargo, estas conclusiones en relación con la importancia de Estados Unidos pueden estar mediadas por un comportamiento particular: la relación con México. Dada la cercanía geográfica y comercial debido al TLCAN/T-MEX, las exportaciones hacia México representan, en promedio para el periodo estudiando, el 61 por ciento del valor del comercio a la región, mientras que para China es de 28 por ciento y para la Unión Europea es de 31 por ciento. Es decir que si no se contabiliza a México en las exportaciones de los tres socios hacia ALC, las relaciones siguen una trayectoria distinta, como lo muestra la figura 2. La distancia no es tan significativa entre las tres potencias extrarregionales, aunque sigue estando Estados Unidos por encima de los otros dos. De hecho, desde el punto de vista porcentual, al comienzo del periodo analizado Estados Unidos representaba cerca del 45,4 por ciento de los productos que llegaban de estos tres lugares a América Latina y el Caribe. Le seguía Europa, con un 28,1 por ciento y China se ubicaba en el tercer puesto con un 26,6 por ciento². Para 2022, Estados Unidos se mantenía relativamente estable con un 43,9 por ciento; China había ganado un terreno considerable, al representar un 35 por ciento; y la gran perdedora en este periodo fue Europa, cuya participación cayó al 21,1 por ciento. Desde esta perspectiva, entonces, Europa, y no Estados Unidos, debería ser el actor más preocupado por la presencia de China en la región, pues ha perdido una porción considerable del mercado regional para sus productos.

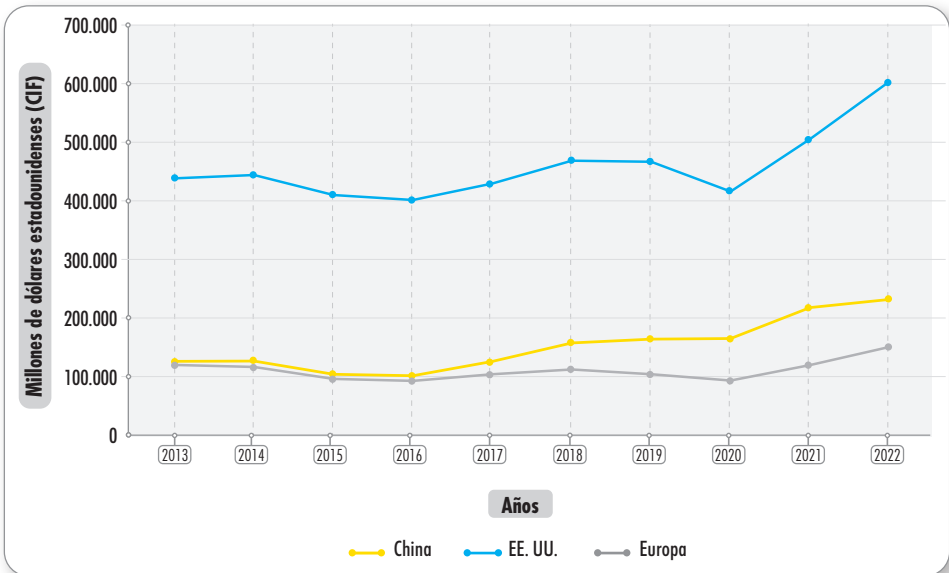
2 Los valores no suman 100 por ciento debido al redondeo.

Figura 2. Exportaciones hacia América Latina y el Caribe sin México, 2013-2022



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

Figura 3. Importaciones desde América Latina y el Caribe, 2013-2022

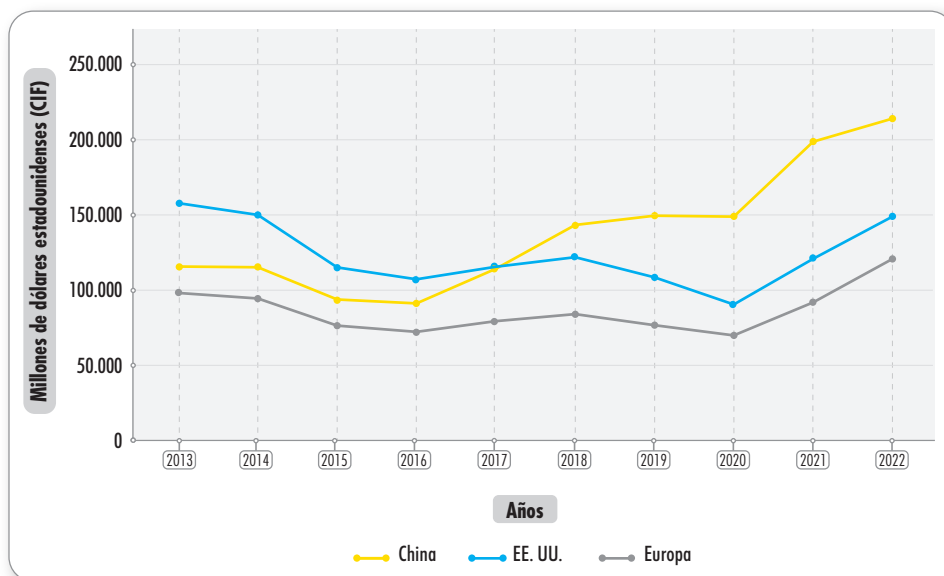


Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2023).

Ahora bien, en cuanto a las importaciones de productos latinoamericanos y caribeños que hacen estos actores, la situación no es muy diferente cuando se incluye a México en los cálculos. Como lo muestra la figura 3, Estados Unidos es el principal destino de la producción nacional de la región, muy por encima de Europa y de China.

Empero, otro panorama se presenta con la exclusión de México. Como se aprecia en la figura 4, Estados Unidos pierde el primer lugar para 2018 y, además, Europa le ha recortado distancia. Bajo los mismos cálculos porcentuales sobre la suma total de las importaciones de productos de la región que hacen estos tres actores, China ganó 13 puntos porcentuales al pasar de 31,1 por ciento en 2013 a 44,3 por ciento en 2022. Por el contrario, Estados Unidos perdió su lugar al iniciar el periodo con un 42,5 por ciento de participación y terminarlo con el 30,8 por ciento. Por último, Europa se mantuvo en un promedio del 25 por ciento en todo el periodo analizado.

Figura 4. Importaciones desde América Latina y el Caribe sin México, 2013-2022



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

Ahora bien, las dinámicas comerciales han generado, en casi diez años, unos claros ganadores y perdedores regionales en cuanto a la priorización

que hacen estos actores extrarregionales. Las tablas 1 y 2 muestran los principales socios comerciales que han igualado o superado la marca de 2 por ciento tanto en las exportaciones como en las importaciones regionales que hacen China, Estados Unidos y Europa.

En primera instancia, como se puede ver en las tablas, el número de socios se reduce considerablemente para los tres actores en ambas direcciones comerciales. De 33 Estados que componen la región³ se pasa a 8 (en promedio) en las importaciones que hace la región y a 7,5 (en promedio) en las exportaciones. A pesar de esta caída, como se puede observar en la última fila de ambas tablas, el volumen comercial es muy importante. En el caso de las importaciones, este número reducido de socios representa, en promedio, el 88 por ciento del flujo regional, mientras que en las exportaciones esta participación sube al 91,4 por ciento, en promedio. Dicho de otra manera, los principales intercambios comerciales que han sostenido América Latina y el Caribe y estos actores extrarregionales están concentrados en unos cuantos socios.

Esta concentración muestra la reproducción de ciertas jerarquías regionales. En primer lugar, las economías más grandes de ALC (Brasil y México) ocupan los dos primeros lugares en todas las columnas, salvo en el caso de las exportaciones a China, en donde México cae al cuarto lugar. En un segundo nivel se encuentran Chile y Colombia, pues aparecen también en las doce columnas. En un tercer nivel se encuentran Argentina y Perú, dado que figuran en todas las columnas, salvo en las dos de exportaciones hacia Estados Unidos. En un cuarto nivel se encuentra Venezuela, en franco declive. Esto está reflejado en que solo se encuentra en las columnas del año 2013; para 2022 desapareció del listado con todos los socios y en ambas direcciones. Por último, se encuentra Panamá, que tiene un buen desempeño como importador, pero no se comporta de la misma manera en la exportación de sus productos. En adición, este panorama nos muestra que es Suramérica la gran ganadora de los intercambios comerciales con América Latina y el Caribe, si se observa la región desde las potencias. Esto, por supuesto, hace suponer que si se quiere observar el resultado de la competencia entre China y Estados Unidos (más Europa), se debe poner la lupa sobre esta subregión.

3 Se incluyen a todos los miembros de la OEA, incluso a Cuba, y se excluyen a Estados Unidos y Canadá.

Tabla 1. Principales importadores en América Latina y el Caribe de productos de China, Estados Unidos y Europa, 2013 y 2022

	China		Estados Unidos		Europa	
	2013	2022	2013	2022	2013	2022
1	Brasil (27,1)	México (30,8)	México (55,9)	México (59,7)	Brasil (33,8)	México (33,2)
2	México (21,7)	Brasil (24,6)	Brasil (10,9)	Brasil (9,9)	México (23,9)	Brasil (28,8)
3	Chile (9,8)	Chile (9)	Colombia (4,5)	Chile (4,1)	Argentina (8,8)	Chile (7,2)
4	Panamá (8,2)	Colombia (6,2)	Chile (4,3)	Colombia (3,8)	Chile (7,3)	Argentina (6,8)
5	Argentina (6,6)	Perú (5,4)	Panamá (2,6)	Rep. Dominicana (2,6)	Colombia (5)	Colombia (5,7)
6	Colombia (5,1)	Argentina (5,1)	Argentina (2,6)	Perú (2,5)	Venezuela (4)	Perú (3)
7	Perú (4,6)	Panamá (5)	Perú (2,5)	Argentina (2,4)	Perú (3)	Panamá (2,4)
8	Venezuela (4,5)	Ecuador (2,5)	Venezuela (3,3)	Panamá (2,2)	Panamá (2,4)	
9	Ecuador (2,2)					
Total	89,80%	88,60%	86,60%	87,40%	88,20%	87,10%

Las cifras entre paréntesis son porcentajes.

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

Tabla 2. Principales exportadores de América Latina y el Caribe a China, Estados Unidos y Europa, 2013 y 2022

	China		Estados Unidos		Europa	
	2013	2022	2013	2022	2013	2022
1	Brasil (42,6)	Brasil (46,9)	México (64)	México (75,3)	Brasil (33,1)	Brasil (34,7)
2	Chile (16,5)	Chile (19,5)	Venezuela (7,3)	Brasil (6,4)	México (18,1)	México (19,8)
3	Venezuela (10,4)	Perú (10,5)	Brasil (6,3)	Colombia (3,1)	Chile (9,1)	Argentina (7,4)
4	México (8,2)	México (7,6)	Colombia (4,9)	Chile (2,6)	Argentina (8,3)	Colombia (6,6)
5	Perú (6,7)	Argentina (3,7)	Costa Rica (2,7)		Colombia (7,3)	Chile (5,5)
6	Argentina (4,8)	Colombia (3)	Ecuador (2,6)		Perú (5,5)	Perú (5)
7	Costa Rica (3,8)	Ecuador (2,9)	Chile (2,4)		Venezuela (3,5)	Trinidad y T. (3,8)
8	Colombia (2,9)				Ecuador (2,6)	Costa Rica (2,9)
9					Trinidad y T. (2,2)	Ecuador (2,8)
10						Guyana (2,6)
Total	95,9%	94,10%	90,20%	87,40%	89,70%	91,10%

Las cifras entre paréntesis son porcentajes.
Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2023).

La visión individual de las relaciones comerciales con China, Estados Unidos y Europa

La manera como se ha construido esta visión regional presenta varias realidades distintas. En primer lugar, como se mencionó arriba, existe una dinámica transfronteriza muy fuerte que afecta la misma configuración de América Latina y el Caribe. La gran dependencia que se ha creado entre México y Estados Unidos hace que se puedan magnificar algunas conclusiones regionales sin que esto realmente sea así. En segundo lugar, la importancia que se ha resaltado se da desde un carácter extrarregional; esto es, los Estados que se han señalado (Brasil, México, Chile, Colombia, como los principales) son importantes *para China, Estados Unidos y Europa*. Pero esto no quiere decir que China, Estados Unidos y Europa tengan la misma importancia *para cada uno de los Estados de la región*. Por ello, la mirada debe ser desde la propia agencia de los Estados latinoamericanos y caribeños. Dicho de otro modo, la pregunta que convoca estas páginas debe considerar la manera en que los países de la región han incorporado, cambiado o privilegiado, las relaciones comerciales con estas potencias extrarregionales.

Para abordar estas relaciones, enfatizo las exportaciones que los países ALC hacen hacia los mercados de las grandes potencias, pues esta actividad genera ingresos que pueden ser utilizados para su propio desarrollo económico. Además, la apertura de fronteras para los productos latinoamericanos o caribeños puede ser considerada como una deferencia hacia aquellos países con los que las potencias quieren profundizar relaciones. De hecho, desde una perspectiva negativa, las sanciones económicas (o las guerras comerciales) tienen que ver con el cierre de las fronteras.

El resumen de las relaciones comerciales de América Latina y el Caribe hacia China, Estados Unidos y Europa se muestra en la tabla 3. De manera general, de acuerdo con estos datos, ALC destinó a China, en promedio durante los últimos diez años, un 6 por ciento de sus exportaciones; a Estados Unidos un 29,6 por ciento; y a Europa un 15 por ciento. Sin embargo, Europa es la que ha perdido más espacio pues, en promedio, sus importaciones (vistas desde la óptica de las exportaciones de ALC) han perdido en esta década un 1,9 por ciento. Por el contrario, China ha ganado este mismo valor porcentual y Estados Unidos se ha mantenido relativamente estable, con una pérdida de 0,8 por ciento.

Tabla 3. Porcentaje de las exportaciones hacia las potencias, 2013 y 2022

	China				Estados Unidos				Europa			
	2013	2022	Promedio	Diferencia	2013	2022	Promedio	Diferencia	2013	2022	Promedio	Diferencia
Antigua y Barbuda	28,5	1,3	10,9	-27,2	0,3	0,1	0,2	-0,2	26,5	5,4	34,1	-21,1
Argentina	7,6	9,2	8,4	1,6	5,4	7,6	6,6	2,3	13,3	13,3	14,3	0,0
Bahamas	0,3	0,0	0,1	-0,3	83,8	97,7	86,6	13,9	8,2	1,9	8,3	-6,3
Barbados	3,1	0,1	1,9	-3,0	25,3	26,8	28,8	1,5	9,2	7,2	8,8	-2,0
Belice	3,5	0,2	0,9	-3,4	38,7	24,9	30,6	-13,9	32,1	35,3	39,0	3,1
Bolivia	2,6	5,8	5,0	3,2	9,9	2,6	8,1	-7,3	7,0	8,6	8,8	1,6
Brasil	19,5	26,8	24,3	7,4	10,5	11,4	11,9	0,9	20,2	16,3	17,1	-3,9
Chile	25,1	39,6	31,6	14,5	12,9	14,0	13,9	1,1	14,6	8,5	11,9	-6,1
Colombia	8,9	3,8	7,6	-5,0	32,5	27,1	29,8	-5,4	16,2	15,9	14,4	-0,2
Costa Rica	3,3	2,3	1,8	-1,0	38,3	44,1	41,5	5,8	17,7	19,8	19,8	2,1
Cuba	1,1	1,3	1,2	0,2	0,0	0,7	0,4	0,7	47,5	21,9	28,2	-25,6
Dominica	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8	8,7	7,9	2,9	8,3	8,2	8,5	-0,1
Ecuador	2,3	17,8	8,6	15,6	44,8	27,7	32,8	-17,0	12,3	12,7	14,7	0,4
El Salvador	0,1	0,7	0,7	0,6	45,7	39,2	43,9	-6,4	4,1	4,3	3,3	0,2
Granada	0,1	1,7	0,5	1,6	23,2	40,4	32,2	17,2	20,8	8,5	20,1	-12,3
Guatemala	1,7	2,8	1,5	1,1	38,4	31,7	34,0	-6,6	6,6	10,3	8,9	3,7
Guyana	0,5	0,3	1,5	-0,2	26,4	50,3	22,8	24,0	16,5	18,6	16,5	2,0
Haití	1,5	0,2	0,7	-1,3	83,9	81,9	83,0	-2,0	3,7	3,2	3,9	-0,5

	China				Estados Unidos				Europa			
	2013	2022	Promedio	Diferencia	2013	2022	Promedio	Diferencia	2013	2022	Promedio	Diferencia
Honduras	3,3	0,2	0,8	-3,1	36,1	33,0	35,6	-3,1	19,9	23,7	25,3	3,8
Jamaica	0,9	1,5	1,7	0,6	48,8	50,1	42,9	1,2	18,5	13,2	17,0	-5,3
México	1,7	1,9	1,6	0,2	78,9	82,0	80,6	3,1	5,2	4,5	5,1	-0,7
Nicaragua	0,7	0,0	0,7	-0,7	26,6	47,4	47,0	20,8	10,6	10,3	9,5	-0,4
Panamá	6,4	41,3	14,6	34,9	19,7	3,5	15,1	-16,2	25,8	17,2	27,5	-8,6
Paraguay	0,6	0,2	0,2	-0,4	2,7	2,6	2,0	-0,1	15,0	5,3	10,8	-9,8
Perú	17,6	32,5	25,8	14,8	18,1	12,5	15,3	-5,6	16,3	14,3	15,0	-2,0
Rep. Dominicana	2,7	2,8	2,1	0,0	50,3	56,0	53,3	5,7	8,5	10,4	9,2	1,9
San Cristóbal y Nieves	0,0	0,5	0,2	0,5	54,1	48,4	51,8	-5,7	22,6	7,2	21,8	-15,4
Sta. Lucía	0,4	0,0	0,5	-0,4	35,4	29,2	38,1	-6,2	11,6	9,4	14,4	-2,2
San Vicente y las Granadinas	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	9,9	4,6	5,0	7,6	14,1	10,8	6,5
Surinam	0,6	1,8	1,4	1,2	11,1	2,1	5,4	-8,9	12,0	20,2	14,4	8,2
Trinidad y Tobago	0,1	1,9	1,3	1,8	41,6	40,0	37,3	-1,6	11,9	21,4	12,8	9,5
Uruguay	17,0	26,5	22,3	9,5	4,7	7,7	7,1	3,0	13,8	10,8	12,6	-3,0
Venezuela	16,2	15,3	16,6	-0,9	38,5	9,8	26,5	-28,7	4,3	22,6	8,6	18,3

Los datos se presentan en porcentajes dirigidos a cada una de las potencias sobre el valor total de las exportaciones al mundo. Los promedios fueron calculados para el período comprendido de 2013 a 2022. Las diferencias fueron calculadas entre los años 2013 y 2022.

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

Desde el punto de vista individual, Estados Unidos sigue siendo el principal destino de los productos de ALC. En total, 19 países de la región han privilegiado el mercado estadounidense sobre los de las otras potencias. Estos países se ubican principalmente en Norte y Centro América y en el Caribe. Solo tres países suramericanos (Colombia, Ecuador y Venezuela) figuran con este fuerte lazo con Estados Unidos. Sin embargo, vale la pena resaltar los casos de Ecuador y Venezuela. En el primero, Washington ha perdido un 17 por ciento de las exportaciones ecuatorianas, mientras que China ha ganado un 15 por ciento. El segundo caso es más diciente del poder de atracción de Estados Unidos, pues desde 2005 el régimen del entonces presidente Hugo Chávez comenzó a sufrir sanciones económicas. De hecho, el presidente Donald J. Trump profundizó estas sanciones para “incluir sanciones financieras más amplias, sanciones sectoriales y sanciones al gobierno de Nicolás Maduro” (Ribando Seelke, 2023, p. 1, traducción propia). De acuerdo con los datos comerciales obtenidos, dentro del periodo analizado, Venezuela tuvo su mayor concentración exportadora hacia Estados Unidos en 2014, cuando el 39,4 por ciento de sus exportaciones tuvieron como punto final el mercado del norte, mientras que su punto más bajo fue el año del inicio de la pandemia de COVID-19, cuando solo exportó a este mercado un 3,3 por ciento. Dadas estas diferencias, el promedio es alto (26,55 por ciento), pero existe una tendencia negativa expresada en una pérdida de importancia de un 28,68 por ciento desde 2013 hasta 2022.

El segundo destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe es Europa. Diez Estados han destinado una mayor proporción de sus exportaciones al viejo continente que a China o a Estados Unidos. Principalmente son países caribeños y suramericanos, entre los que se destacan Argentina, Bolivia y Paraguay. Por último, los países que han privilegiado el mercado de Pekín han sido todos suramericanos: Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

Estos cuatro Estados suramericanos también despuntan en otro indicador. Si se comparan los promedios entre Estados Unidos y China, solo 7 países, de 33, dejan un saldo positivo para Pekín, mientras que solo 5 lo hacen si se contrastan con aquellos de Europa. Brasil, Chile, Perú y Uruguay son los únicos que privilegian a China sobre los dos destinos occidentales.

Con base en estos resultados, la presencia de China como un socio principal de América Latina y el Caribe debe matizarse. Desde la óptica de Pekín, la

brecha que ha tenido con Estados Unidos y con Europa (socios tradicionales por las condiciones históricas y geopolíticas de la región) se ha venido cerrando. De hecho, como se mostró arriba, la competencia de las potencias está concentrada en un puñado de países, principalmente suramericanos, pues ellos representan los mayores mercados para sus productos, de un lado, y cuentan con los mayores índices relativos de industrialización de la región, de otro.

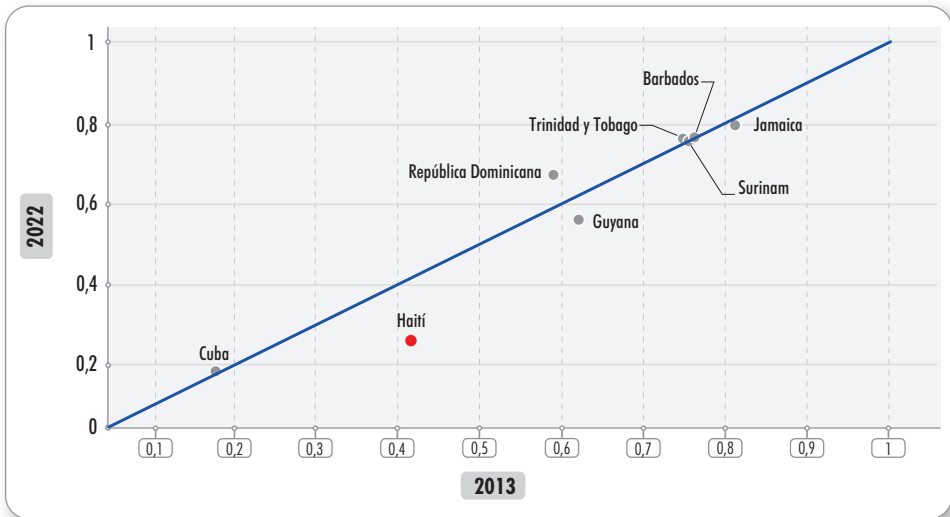
Si se invierte la mirada a una desde la región, el panorama Occidente versus China se ve de manera distinta. Aquí, si bien China ha abierto puertas (y puertos) para que entren los productos de la región, durante la década analizada todavía se encuentra a una distancia considerable tanto de Estados Unidos como de Europa. Además, solo cuatro países se han volcado de manera decidida a exportar a China sobre sus socios occidentales. Es decir, que aún 29 Estados de la región consideran a Estados Unidos o a Europa como mercados estables y rentables para sus productos.

La visión política doméstica: ¿qué tan democrática es la región de América Latina y el Caribe?

La defensa y la promoción de un orden liberal internacional se han convertido en prioridades para Estados Unidos (tal como se mostró arriba), así como para Europa. Bajo este orden, los valores liberales políticos y económicos se convierten en la base para la pertenencia a cierta comunidad internacional. Si bien uno puede encontrar diferencias (incluso significativas) en el entendimiento de estos valores entre ambas orillas del Atlántico, la configuración de base comprende la democracia en el ámbito político y el capitalismo/libre mercado en el ámbito económico. En otra ubicación ideológica se encuentra China, cuyos críticos afirman que “el régimen chino sostiene ahora esfuerzos agresivos para hacer un mundo seguro para las autocracias y para corromper y desestabilizar las democracias” (Beckley y Brands, 2023, p. 66, traducción propia). Por esta razón, es importante empezar a destacar el tipo de régimen político que han tenido los Estados en América Latina y el Caribe y, si ha habido cambios en ellos, establecer hasta qué punto la presencia de China ha tenido algún grado de influencia en estos movimientos.

Para ello, acudí a la medición de la democracia que hace el Instituto V-Dem (Coppedge et al., 2023; Pemstein et al., 2023). Esta base de datos cuenta con cinco índices de alto nivel de la democracia, 82 índices generales y los indicadores que los constituyen. Para el análisis me centré en el índice de alto nivel que se denomina “Índice de Democracia Electoral”. Este índice⁴ incluye una medición sobre la competencia por los votos del electorado en donde el sufragio es casi universal, las organizaciones políticas y de la sociedad civil pueden operar libremente y, más importante aún, las elecciones (limpias y competitivas) producen gobierno (Schumpeter, 1994), lo que hace que este índice sirva de base para mediciones más complejas de la democracia.

Figura 5. Democracia electoral en el Caribe, 2013 y 2022



Esta base de datos no incluye a Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas

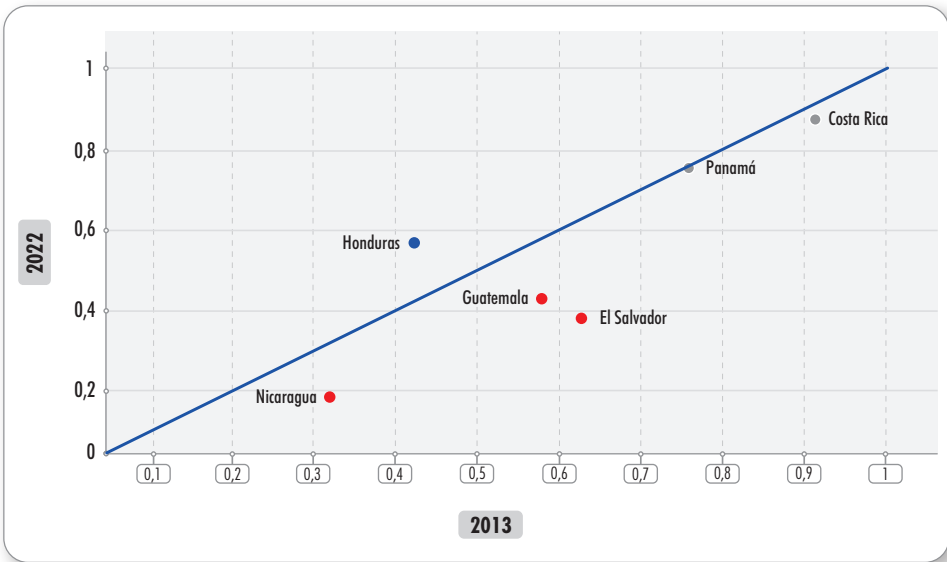
Fuente: elaboración propia empleando las herramientas gráficas disponibles en la página web del Proyecto V-Dem (Coppedge et al., 2022).

Las figuras 5 a 8 muestran los movimientos en este índice de 2013 a 2022 (se comparan solo estos dos años) para cada subregión: el Caribe,

4 Se recomienda a la lectora (al lector) revisar la página del Proyecto V-Dem (<https://v-dem.net/>) para encontrar todas las características de la medición (metodología).

Centroamérica, Norteamérica⁵ y Suramérica. Los países más cercanos a la línea diagonal no tienen un mayor movimiento en este índice durante los años seleccionados. Aquellos que aparecen arriba de esta diagonal presentaron una mejora en sus puntajes, mientras que aquellos que aparecen abajo tuvieron una dinámica contraria (desmejoraron sus puntajes). Por último, el puntaje se mueve en una escala de cero a uno, en la cual números más cercanos a uno señalan mejores condiciones para la consolidación de una democracia electoral, mientras que números más cercanos a cero denotan la presencia de regímenes autoritarios (dictaduras).

Figura 6. Democracia electoral en Centroamérica, 2013 y 2022



Fuente: elaboración propia empleando las herramientas gráficas disponibles en la página web del Proyecto V-Dem (Coppedge et al., 2022).

En el caso del Caribe, la mayoría de Estados se encuentran muy cerca de la línea diagonal. Haití es el país que más cayó en este indicador, al pasar en 2013 de una puntuación de 0,42 a una de 0,25 en 2022. De otro lado, Cuba es el que peor puntaje tiene (0,17 en 2013), dadas las características autoritarias

5 Se incluyen Canadá y Estados Unidos por defecto.

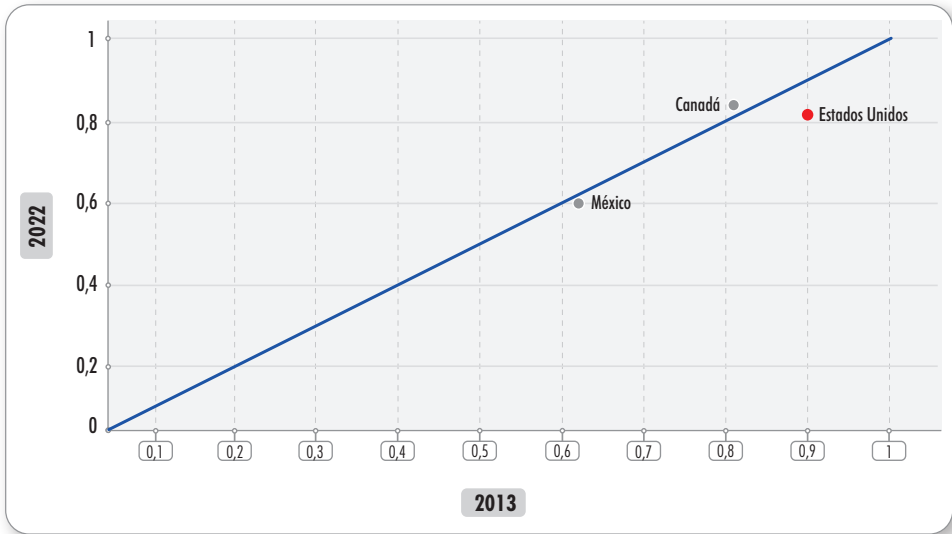
del régimen que se instaló en la isla bajo el mando de Fidel Castro y que ahora preside Miguel Díaz-Canel (desde 2019, aunque había sido presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros desde 2018).

En Centroamérica, tres Estados tuvieron retrocesos en sus procesos democratizadores: Guatemala, El Salvador y Nicaragua. En 2013, Guatemala obtuvo un puntaje de 0,58 y para 2022 sacó un puntaje de 0,44. Sin embargo, la trayectoria que tuvo no fue lineal descendente. De hecho, en 2016 logró el mejor puntaje dentro del periodo con un total de 0,63, justo cuando se inauguraba el mandato del líder del Frente de Convergencia Nacional, Jimmy Morales. A partir de allí, las condiciones democráticas del país han desmejorado, hasta el punto que a la fecha de escritura de este capítulo, no es claro que el ganador de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2023, Bernardo Arévalo, pueda posesionarse en enero de 2024 (Redacción *BBC News Mundo*, 9 de diciembre de 2023), tal como la ley señala.

El caso de El Salvador es parecido, pues tampoco tiene una trayectoria negativa lineal. Inició el periodo analizado con un puntaje de 0,63 y lo terminó con 0,38. Sin embargo, durante el primer quinquenio presentó un comportamiento positivo, pues pasó del puntaje inicial señalado a tener 0,68 en 2017. A partir de allí comienza el desmejoramiento democrático, en la mitad del gobierno de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), que se acentúa con el ascenso de Nayib Bukele (2019-2023). Por último, en Nicaragua, el líder sandinista Daniel Ortega llega a la Presidencia en 2007 por segunda vez (había gobernado en el periodo 1985-1990). Con las elecciones que lo llevaron al poder en 2007, ha participado en cuatro comicios generales y ha ganado en todos. Dadas las condiciones no competitivas de estas elecciones, Nicaragua cuenta con el menor puntaje de la subregión (0,18 en 2022).

Para el caso de México en Norteamérica, la figura 7, a continuación, muestra que las condiciones de la democracia electoral no han cambiado mucho durante los gobiernos de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En esta gráfica, el dato sorprendente es el de Estados Unidos (por fuera del ámbito de análisis de estas páginas) que, con lo ocurrido bajo la presidencia de Donald J. Trump y el asalto al Capitolio del 6 de enero de 2021, ha perdido parte de su autoridad moral en defensa de la democracia a lo largo y ancho del mundo.

Figura 7. Democracia electoral en Norteamérica, 2013 y 2022



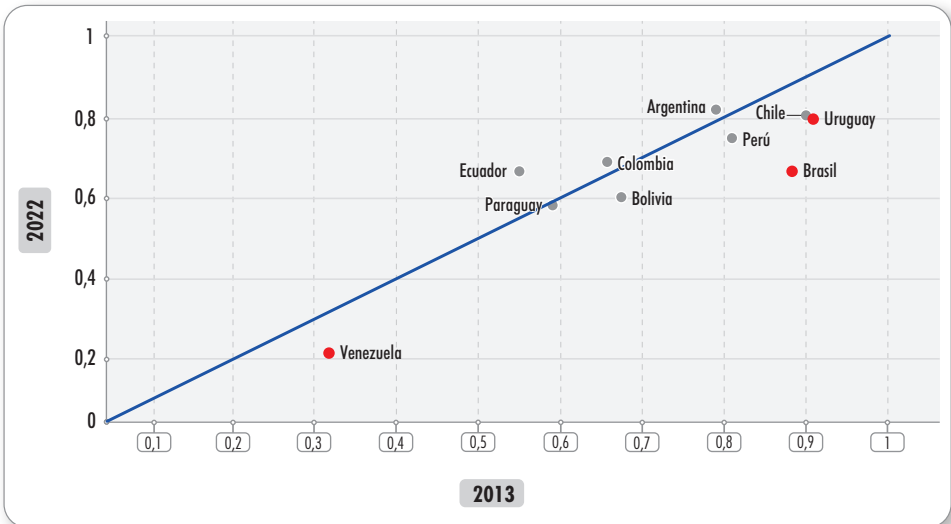
Fuente: elaboración propia empleando las herramientas gráficas disponibles en la página web del Proyecto V-Dem (Coppedge et al., 2022).

Por último, en Suramérica tenemos unos grupos de Estados que vale la pena resaltar. Un primer grupo lo integra de manera exclusiva Venezuela en Suramérica, pero en la región completa encuentra dos socios adicionales. Caracas, bajo el gobierno de Nicolás Maduro, quien se encuentra en el poder desde 2013 tras la muerte de Hugo Chávez, ha debilitado, aún más, las condiciones para la existencia de una democracia electoral. De hecho, sus puntajes lo acercan a los niveles autoritarios o dictatoriales de Cuba o Nicaragua, pues su puntaje más bajo ha sido 0,21, obtenido en 2019. Si se revisan los puntajes más cercanos a la ausencia total de condiciones para la democracia electoral de estos tres Estados, la distancia entre Cuba (el menor) y Venezuela (el mayor) apenas es de 0,041 puntos. Dicho de otra manera, Venezuela, Cuba y Nicaragua pertenecen al mismo grupo de países autoritarios.

Ahora bien, existe otro grupo de países que han perdido algunos puntos en este índice, que hace que se resalten en la figura 8: Uruguay y Brasil. El primero ha perdido un poco más de una unidad completa, pues inició el periodo con 0,91 y terminó con 0,80. Tanto en 2013 como en 2022 no hubo ningún Estado con mejor puntaje que Uruguay en la subregión (Costa Rica,

en Centroamérica, es el único que lo superó en ambos años). Precisamente por estas características de la democracia uruguaya, llama la atención la pérdida de todo un punto decimal en estas mediciones, pérdida que fue regresiva a lo largo de estos diez años, sin ningún evento político doméstico que, por sí solo, pudiera explicarla.

Figura 8. Democracia electoral en Suramérica, 2013 y 2022



Fuente: elaboración propia empleando las herramientas gráficas disponibles en la página web del Proyecto V-Dem (Coppedge et al., 2022).

Brasil, por su parte, pasó de tener 0,88 en 2013 a un puntaje dos décimas más abajo en 2022: 0,68. En esta década, al contrario de Uruguay, sí hubo acontecimientos políticos significativos que minaron su indicador de democracia electoral. Primero, ocurrió el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff, que terminó en 2016. Luego, estuvo el ascenso al poder de su vicepresidente, Michel Temer, en medio de protestas que exigían la anticipación de las elecciones presidenciales (Sánchez, 1.º de septiembre de 2016). Estas protestas continuaron a lo largo de su gobierno, con la correspondiente respuesta por parte de las fuerzas estatales (Romero y Phillips, 25 de mayo de 2017). Por último, Jair Bolsonaro subió al poder en Brasilia en medio de una creciente polarización, en parte atizada por el propio presidente. Incluso “desde que ocupó la Presidencia, Bolsonaro se ha unido a manifestantes que claman una

intervención militar en la política brasileña y por el cierre del Congreso y de la Corte Suprema” (Boese *et al.*, 2022, p. 33, traducción propia).

Por último, y a manera de anécdota, es interesante que los cuatro países que han privilegiado a China en sus exportaciones, por encima de Estados Unidos o Europa, como se mencionó arriba, hayan estado entre aquellos que perdieron algunos puntos en sus resultados en el índice de democracia electoral. Brasil, Chile, Perú y Uruguay (en la esquina superior derecha de la figura 8) en 2022 tuvieron puntajes menores que aquellos obtenidos en 2013. Sin embargo, sus puntajes todavía los ubican por encima de la media regional para el periodo (0,63) y para 2022 (0,6). Por ello, esta coincidencia, por ahora, no quiere decir que esa orientación hacia Pekín tenga una relación directa con la autocratización de sus regímenes. De hecho, países aún más autoritarios ubicados en Centroamérica, como Nicaragua, El Salvador o Guatemala, que también han descendido en esta escala, cuentan con una orientación exportadora marcada hacia Washington (Managua destinó, en promedio, el 47 por ciento de sus productos a Estados Unidos; San Salvador, un 44 por ciento; y Ciudad de Guatemala, un 34 por ciento). De igual forma, América Latina y el Caribe, como un todo, tuvo un ligero descenso en su índice, pues en 2013 obtuvo un 0,65 y en 2022 un 0,60, impulsado por los puntajes de dieciséis países (solo nueve tuvieron comportamientos positivos en esta comparación).

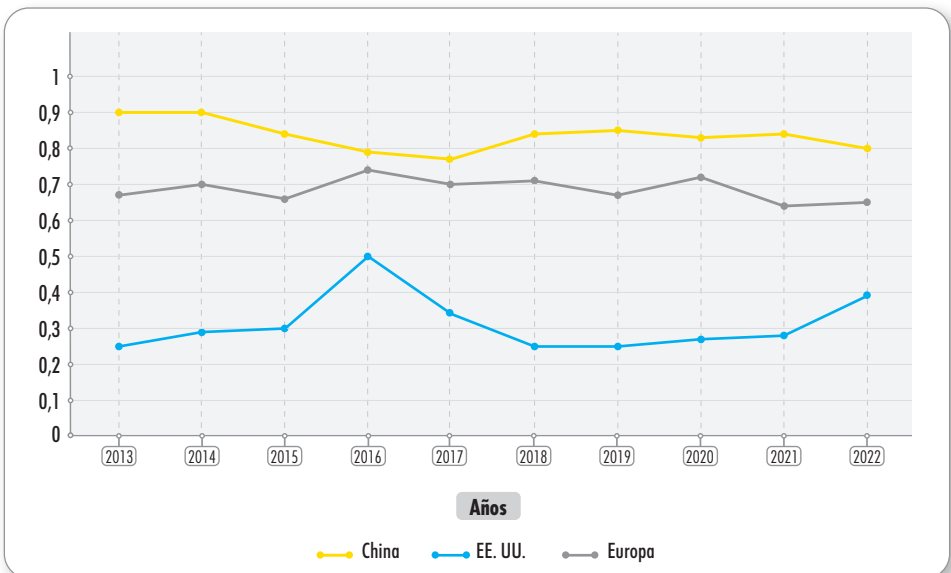
La visión política: ¿qué tan similares son las políticas exteriores de América Latina y el Caribe con aquellas de las potencias extrarregionales?

Esta sección parte de la premisa de que la similitud en la política exterior de dos Estados puede deberse a la influencia que un actor tenga sobre el otro a partir de sus relaciones bilaterales (Strüver, 2016; Velosa, 2020 y 2021). Esta similitud puede ser medida con base en las votaciones que los Estados hacen en la Asamblea General de Naciones Unidas, pues allí están expresadas sus visiones, posiciones e intereses frente al orden internacional. Las votaciones en este escenario cumplen dos características que son ideales para develar la orientación general de la política exterior de cada Estado. De un lado,

las resoluciones no tienen las mismas implicaciones que otras votadas en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (CSONU), como puede ser la utilización de la fuerza colectiva. Es decir, los Estados pueden ser más ‘libres’ y votar las resoluciones de la AGONU sin que medien presiones de otros actores, resoluciones que versan sobre una gran gama de temas que afectan a la comunidad internacional.

De otro lado, en el foro se encuentran todos los miembros de la comunidad internacional, sin distingo de su orientación política o económica. De nuevo, en contraste con el CSONU, América Latina y el Caribe cuentan con plena membresía para apoyar y votar cualquier resolución, mientras que en el órgano encargado de la seguridad solo cuentan con dos miembros (de los diez con carácter no permanente), elegidos por la AGONU entre candidaturas seleccionadas del propio *caucus* regional.

Figura 9. Índice de similitud de votaciones en AGONU de América Latina y el Caribe y potencias, 2013-2022

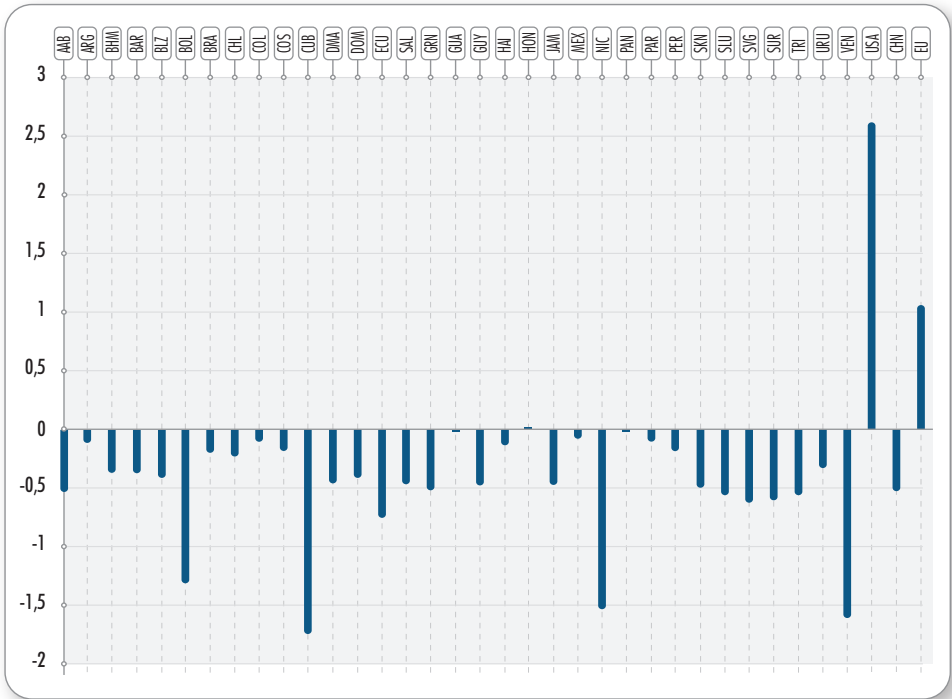


La figura muestra el promedio en el índice para América Latina y el Caribe con respecto a cada una de las potencias. Para el caso de Europa, se toman a la Unión Europea más el Reino Unido. Entre más cercano a uno este índice, mayor similitud en las votaciones, mientras que más cercano a cero indica una mayor disimilitud.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Bailey, Strezhnev y Voeten (2017).

Así las cosas, la figura 9 muestra la similitud en las votaciones de América Latina y el Caribe con los tres actores analizados. La mayor diferencia en estas actuaciones se encuentra con Estados Unidos, pues en promedio ha tenido un puntaje de 0,3, con una ligera tendencia positiva, pues para el final del periodo analizado el índice sube a 0,4. En el otro extremo se encuentra China, con un puntaje de 0,84 y entre las dos orillas del Pacífico se encuentra la Unión Europea, con un promedio del índice de 0,69. Con base en estos puntajes, se puede argumentar que la visión que tiene la región sobre el orden internacional es mucho más parecida a la de China⁶ que a la de Estados Unidos.

Figura 10. Promedio de los puntos ideales en la AGONU, 2013-2022



Los países están representados por sus códigos del proyecto Correlates of War (2022).

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Bailey, Strezhnev y Voeten (2017).

6 Para una aproximación al orden internacional que promueve China, recomiendo revisar Velosa, 2023.

Desde una perspectiva individual, la figura 10 muestra el promedio de los puntos ideales (Bailey et al., 2017) entre 2013 y 2022. Estos puntos ideales tienen una ventaja sobre un cálculo basado simplemente en votos *Sí*, *No*, *Abs-tención* y *Ausencia*, pues incluyen un análisis sobre la agenda que se discute. Por ello, esta aproximación “provee una medida posicional libre de contexto, independiente del conjunto de asuntos bajo discusión” (Ward y Dorussen, 2016, p. 398, traducción propia). Como se puede observar, solo tres Estados tienen un promedio positivo: Estados Unidos (2,62), Europa (1,06) y Honduras (0,02). El resto de Estados tienen un promedio negativo. En este grupo, Cuba (-1,75), Venezuela (-1,61), Nicaragua (-1,53) y Bolivia (-1,31) son los países que más distancia tienen frente a las dos potencias occidentales.

¿Existe una relación entre la influencia de las potencias y la posición política que toma América Latina y el Caribe?

De acuerdo con los datos extraídos de las dinámicas de las relaciones comerciales y las posiciones políticas domésticas e internacionales, se pueden, en primera instancia, generar las correlaciones planteadas en la tabla 4 para establecer si existe un movimiento sincronizado entre ellas. La tabla contiene como variables independientes tres dinámicas comerciales distintas: el porcentaje regional de importaciones o exportaciones que hacen China, Estados Unidos y Europa de o hacia América Latina y el Caribe, y el porcentaje (sobre el total al mundo) de las exportaciones de la región hacia estos mercados extrarregionales. Como variable dependiente se encuentra la posición política de los países de la región. Esta variable está dividida en dos: una posición doméstica (qué tan democráticos son los regímenes de América Latina y el Caribe) y una posición internacional (cómo se componen sus puntos ideales en el marco de las votaciones al interior de la AGONU).

Tabla 4. Correlación entre comercio y posiciones políticas de América Latina y el Caribe

		Democracia electoral	Puntos ideales AGONU
Importaciones a las potencias desde ALC	China	0,23	0,17
	Estados Unidos	0,02	0,16
	Europa	0,23	0,25
Exportaciones de las potencias hacia ALC	China	0,28	0,21
	Estados Unidos	-0,34	-0,37
	Europa	0,17	0,23
Exportaciones desde ALC	China	0,32	0,15
	Estados Unidos	-0,19	0,15
	Europa	0,03	0

Vale la pena recordar que el comercio de las potencias representa el porcentaje regional, mientras que las exportaciones de ALC representan el porcentaje sobre las ventas totales al mundo.

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Fondo Monetario Internacional (2023), Coppedge et al. (2022) y Bailey, Strezhnev y Voeten (2017).

Con base en ello, la primera conclusión que se puede hacer de la tabla es que las correlaciones son débiles a moderadas. Es decir, si bien puede existir un movimiento sincrónico en las combinaciones de estas variables, la manera como lo hacen no es cercana entre ellas. Sin embargo, hay un par de detalles que vale la pena resaltar. Los mercados privilegiados por Estados Unidos, paradójicamente, tienen comportamientos contrarios a sus propios intereses. Es decir, en la medida en que Estados Unidos prioriza mercados latinoamericanos para sus productos, estos mercados tienden a tener peores puntajes en el índice de democracia electoral y, además, suelen tener puntos ideales más alejados que los que tiene Washington. En adición, estas correlaciones, además de ser negativas, son las más fuertes que se encontraron en el análisis. Más aún, la configuración de Estados Unidos como el principal mercado mundial no guarda una relación con el tipo de régimen político instaurado en la región. Este es un punto que vale la pena ahondar (aunque excede la intención de estas páginas), pues tanto las zanahorias (preferencias arancelarias o tratados de libre comercio) como los garrotes (sanciones, bloqueos, no privilegios) están orientados a premiar o castigar un comportamiento que

se acerque o desvíe, respectivamente, de los valores del país del norte. Ahora, en esta relación, aquellos Estados de ALC que privilegian a Estados Unidos (la dirección contraria) tienden a tener un puntaje democrático bajo.

De otro lado, China tiene una relación positiva con la democracia en las tres categorías. Esto puede estar impulsado por la presencia de Chile y Uruguay, que se destacan por sus altos puntajes generales. Es interesante que, en esa columna, China cuente con los números mayores positivos, incluso por encima de la Unión Europea, cuya política exterior y de seguridad común ha destinado lugares especiales a la promoción y a la defensa de la democracia. En relación con los puntos ideales, las correlaciones son débiles, aunque positivas. Vale la pena recordar que estos puntos ideales para ALC se mueven en terreno negativo, por lo que el resultado de esta correlación está mostrando que China tiende a privilegiar (o ser privilegiada) por Estados que se mueven cerca a cero.

Más allá de estas correlaciones, también hice una prueba ANOVA y unas pruebas *t* (*T.test*) para medir si había una diferencia en el Índice de democracia electoral y de puntos ideales de los Estados, que fueron clasificados en tres grupos de acuerdo con la priorización de sus exportaciones: China⁷, Estados Unidos⁸ o la Unión Europea⁹. Esto con el fin de rescatar la agencia de los países de América Latina y el Caribe, en tanto la variable independiente es su comercio exterior. Los resultados de estos análisis se presentan en las tablas 5 y 6. En el primer caso, sobre la democracia electoral, se muestra que el ANOVA arroja una diferencia entre los grupos que es estadísticamente significativa ($p < 0,05$). Es decir, los promedios de los tres grupos en este índice sí son diferentes. Por ello, a continuación, realicé las pruebas *t* para establecer en cuál o cuáles grupos yacía esta diferencia. Como lo muestra la tabla 5, los grupos conformados por Estados que se inclinaron en estos diez años por Estados Unidos o Europa no son tan diferentes. Sin embargo, sí existe una diferencia significativa entre el grupo de China y los dos occidentales. Esto, como se mencionó, puede estar guiado por la presencia de países con altos

7 Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

8 Barbados, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Venezuela.

9 Argentina, Bolivia, Cuba, Panamá, Paraguay y Surinam.

niveles de democracia electoral, muy por encima de la media regional, que fue de 0,63 para todo el periodo analizado.

En el caso de los puntos ideales en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los resultados son idénticos. La prueba ANOVA arrojó que sí existe una diferencia estadísticamente significativa entre los tres grupos. Esta diferencia, de acuerdo con las pruebas *t*, se encuentra entre el grupo de China y los occidentales. Los cuatro Estados que integran el grupo de China tienden a tener una posición frente a la agenda de la Asamblea General y votar frente a ella, en promedio, de manera distinta de aquellos que conforman los grupos de Estados Unidos o de la Unión Europea.

Tabla 5. Resumen ANOVA y T.Test para el índice de democracia electoral

Resumen			
Grupos	Cuenta	Suma	Promedio
China	40	32,962	0,82405
Estados Unidos	150	88,408	0,589386667
Europa	60	36,308	0,605133333

Análisis de varianza			
Origen de las variaciones	Suma de cuadrados	Grados de libertad	Promedio de los cuadrados
Entre grupos	1,790606857	2	0,895303429
Dentro de los grupos	8,288212407	247	0,033555516
Total	10,07881926	249	

T. Test	China	Estados Unidos
Media	0,82405	0,589386667
Varianza	0,004611228	0,036110413
Observaciones	40	150
Varianza agrupada	0,029576008	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	188	
Estadístico t	7,667861923	
P(T<=t) una cola	4,55783E-13	

T. Test	China	Estados Unidos
Valor crítico de t (una cola)	1,652999113	
P(T<=t) dos colas	9,11567E-13	
Valor crítico de t (dos colas)	1,972662692	

T. Test	Europa	Estados Unidos
Media	0,605133333	0,589386667
Varianza	0,046235982	0,036110413
Observaciones	60	150
Varianza agrupada	0,03898257	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	208	
Estadístico t	0,522113604	
P(T<=t) una cola	0,301073409	
Valor crítico de t (una cola)	1,652212376	
P(T<=t) dos colas	0,602146818	
Valor crítico de t (dos colas)	1,971434659	

T. Test	Europa	China
Media	0,605133333	0,82405
Varianza	0,046235982	0,004611228
Observaciones	60	40
Varianza agrupada	0,029671029	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	98	
Estadístico t	-6,226129424	
P(T<=t) una cola	5,95579E-09	
Valor crítico de t (una cola)	1,660551217	
P(T<=t) dos colas	1,19116E-08	
Valor crítico de t (dos colas)	1,984467455	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. ANOVA y T.Test para puntos ideales

Resumen				
Grupos	Cuenta	Suma	Promedio	Varianza
China	40	-9,467763643	-0,236694091	0,053903427
Estados Unidos	159	-87,60558777	-0,550978539	0,333700318
Europa	60	-39,05645709	-0,650940951	0,473951519

Análisis de varianza						
Origen de las variaciones	Suma de cuadrados	Grados de libertad	Promedio de los cuadrados	F	Probabilidad	Valor crítico para F
Entre grupos	4,383693386	2	2,191846693	6,777540688	0,001354667	3,031063665
Dentro de los grupos	82,79002359	256	0,32339853			
Total	87,17371697	258				

T. Test	Europa	China
Media	-0,650940951	-0,236694091
Varianza	0,473951519	0,053903427
Observaciones	60	40
Varianza agrupada	0,306789523	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	98	
Estadístico t	-3,663908202	
P(T<=t) una cola	0,000201564	
Valor crítico de t (una cola)	1,660551217	
P(T<=t) dos colas	0,000403129	
Valor crítico de t (dos colas)	1,984467455	

T. Test	Europa	Estados Unidos
Media	-0,650940951	-0,550978539
Varianza	0,473951519	0,333700318
Observaciones	60	159

T. Test	Europa	Estados Unidos
Varianza agrupada	0,371833133	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	217	
Estadístico t	-1,08196899	
P(T<=t) una cola	0,14023359	
Valor crítico de t (una cola)	1,651905861	
P(T<=t) dos colas	0,28046718	
Valor crítico de t (dos colas)	1,970956301	

T. Test	China	Estados Unidos
Media	-0,236694091	-0,550978539
Varianza	0,053903427	0,333700318
Observaciones	40	159
Varianza agrupada	0,278309056	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	197	
Estadístico t	3,367915932	
P(T<=t) una cola	0,000455436	
Valor crítico de t (una cola)	1,652625219	
P(T<=t) dos colas	0,000910873	
Valor crítico de t (dos colas)	1,972079034	

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones

El estrecho vínculo entre los valores liberales (democracia y capitalismo) y la seguridad está en la base de política exterior de Estados Unidos y del orden internacional que defiende. Una de las amenazas que ha venido construyendo Washington a esta manera de *ser en el mundo* proviene de la República Popular de China. Y este desafío se ve materializado, en parte, por el incremento exponencial de la presencia de Pekín en América Latina y el Caribe, expresado

en comercio, inversiones, cooperación, y construcción de escenarios de diálogo y discusión a los que no puede acceder Estados Unidos.

A pesar de que el ‘arribo’ de China a la región se da de manera concomitante con su ingreso a la OMC (es decir, hace más de dos décadas), la evidencia sobre la influencia de Pekín en los gobiernos locales es todavía escasa. Propongo arriba que China no ha tenido éxito en la transformación política de la región. Este cambio, por supuesto, se refiere a un giro hacia la autocracia, de un lado, y un derribamiento de los estándares de la comunidad internacional expresado por un alejamiento en la manera como votan los países latinoamericanos y caribeños en relación con Estados Unidos o Europa.

Con base en los datos que trabajé, esta hipótesis de trabajo es parcialmente cierta. De un lado, ALC sí ha venido empeorando sus indicadores democráticos, tal como lo muestran los datos de V-Dem. Desde una óptica internacional, también los Estados de ALC tienen posiciones en la AGONU más cercanas a China que a Estados Unidos o a Europa. Hasta acá, parte de los elementos subyacentes en la hipótesis son ciertos.

De otro lado, la relación entre China y estos movimientos políticos al interior y exterior de América Latina y el Caribe aún sigue sin ser definitiva. Primero, al profundizar en los datos comerciales, encontré que las potencias extrarregionales privilegian los mismos países, especialmente suramericanos y México. Es decir que, desde una visión externa a la región, es muy difícil discernir el efecto de las acciones de estos Estados poderosos. Sin embargo, si se cambia la orientación y se da énfasis a una aproximación agencial a las relaciones desde la propia región, sí se pueden establecer ciertas diferencias. Dado que para cada año analizado las exportaciones de ALC se comportan como un juego de suma cero (en donde una unidad de un producto solo puede ir a un destino), ellas reflejan “la importancia o exclusividad de un vínculo” (de Nooy, Mrvar y Batagelj, 2011, p. 169, traducción propia). Por ello, lo que destinan a los mercados europeos, por ejemplo, no puede ser usado simultáneamente para atender las necesidades de Pekín. Bajo tal premisa, entonces, se puede establecer qué tan importantes son estos mercados para cada uno de los Estados de la región, sin importar el valor bruto de las transacciones.

Con base en esto, pude establecer tres grupos de acuerdo con el principal destino de sus exportaciones, en promedio, desde 2013 a 2022. Y es acá

en donde se encuentra una gran paradoja: los Estados que han privilegiado a China (Brasil, Chile, Perú y Uruguay) sí se comportan de manera distinta al resto, de acuerdo con el análisis cuantitativo hecho, pero ninguno tiene las características de actores revisionistas del sistema internacional. Por supuesto, este análisis cuantitativo no estuvo diseñado para explorar relaciones causales, pero sí para intentar escudriñar en la manera como se asocian ciertas expectativas de comportamiento entre las potencias y América Latina y el Caribe. Es más, Estados Unidos tiene una relación más fuerte con dinámicas iliberales en la región que China (o Europa).

En este sentido, se recomienda a la sociedad civil en América Latina y el Caribe estar muy atenta frente a las amenazas que se ciernen sobre los regímenes democráticos en la región. A veces, por el ‘ruido’ de las agendas oficiales, se dejan de escuchar los pasos de los enemigos de la democracia. Más aún cuando esos enemigos no son externos.

La diplomacia china en América Latina y el Caribe debe buscar nuevos caminos para llevar su mensaje a nuevas audiencias. La retórica occidental ha puesto de presente la idea de “competencia” entre China y el mundo liberal occidental. Es cierto que China, así como todos los Estados, tiene intereses y busca satisfacerlos. El problema es que la manera en que se ha configurado el discurso hace que los intereses sean percibidos como egoístas. Por ello es necesario hacer mucha más fuerza en el otro extremo de los intereses en donde reside la cooperación.

Por último, es necesario que los dirigentes políticos latinoamericanos cuenten con una agenda clara hacia cada una de las potencias acá estudiadas. Sin ella, pueden verse ‘enredados’ en dinámicas que exceden las capacidades materiales y normativas de los Estados que gobiernan.

Referencias

- Avendano, R.; Melguizo, A. y Miner, S. (2017). *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications*. Atlantic Council of the United States, OECD Development Centre. https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2017/06/Chinese_FDI_in_Latin_America_web_0626.pdf
- Bailey, M. A.; Strezhnev, A. y Voeten, E. (2017). Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data. *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 430-456. <https://doi.org/10.1177/0022002715595700>
- Beckley, M. y Brands, H. (2023). China's Threat to Global Democracy. *Journal of Democracy*, 34(1), 65-79.
- Boese, V. A.; Alizada, N.; Lundstedt, M.; Morrison, R.; Natsika, N.; Sato, Y.; Tai, H. y Lindberg, S. I. (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy Institute (V-Dem). https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf
- Brzezinsky, B. y Mearsheimer, J. (2005). Clash of Titans. *Foreign Policy*, 146, 45-50.
- Coppedge, M.; Gerring, J.; Knutsen, C. H.; Lindberg, S. I.; Teorell, J.; Altman, D., ... Alizada, N. (2022). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v12*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., ... Krusell, J. (2023). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v13*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Correlates of War (2022). *COW country codes*. <https://correlatesofwar.org/data-sets/cow-country-codes/>
- De Nevers, R. (2007). NATO's International Security Role in the Terrorist Era. *International Security*, 31(4), 34-66.
- De Nooy, W.; Mrvar, A. y Batagelj, V. (2011). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge University Press.
- Deckers, W. (2004). China, Globalisation and the World Trade Organization. *Journal of Contemporary Asia*, 34(1), 102-119.
- Flores-Macías, G. A. y Kreps, S. E. (2013). The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006. *The Journal of Politics*, 75(2), 357-371.
- Fondo Monetario Internacional (2023). *Direction of Trade Statistics (DOTS)*. <https://data.imf.org/?sk=9d6028d4-f14a-464c-a2f2-59b2cd424b85>
- Gottwald, J.-C. (2016). China's Roles in International Institutions: The Case of Global Economic Governance. En S. Harnisch, S. Bersick y J.-C. Gottwald (eds.), *China's International Roles. Challenging or Supporting International Order?* (pp. 127-144). Routledge.

- Ikenberry, G. J. (2009). Introduction. Woodrow Wilson, the Bush Administration, and the Future of Liberal Internationalism. En G. J. Ikenberry, T. J. Knock, A.-M. Slaughter y T. Smith, *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-First Century* (pp. 1-24). Princeton University Press.
- Legro, J. W. (2007). What China Will Want: The Future Intentions of a Rising Power. *Perspectives on Politics*, 5(3), 515-534.
- Payne, R. A. (2001). Bush: The Sequel. *International Studies Perspectives*, 2(3), 305-3015.
- Pemstein, D.; Marquardt, K. L.; Tzelgov, E.; Wang, Y.; Medzihorsky, J.; Krusell, J., ... von Römer, J. (2023). *The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data* (n.º 21). University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
- Pham, J. P. (2010). China's Strategic Penetration of Latin America: What It Means for U.S. Interests. *American Foreign Policy Interests*, 32(6), 363-381.
- Redacción BBC News Mundo (9 de diciembre de 2023). *Fiscales en Guatemala piden anular las elecciones presidenciales que ganó Bernardo Arévalo y la OEA denuncia "un intento de golpe de Estado"*. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/ce7prjp3x08o>
- Ribando Seelke, C. (2023). *Venezuela: Overview of U.S. Sanctions* (N.º IF10715). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715>
- Romero, S. y Phillips, D. (25 de mayo de 2017). Michel Temer usa al ejército para apaciguar las protestas en su contra. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2017/05/25/espanol/america-latina/brasil-tropas-protestas-temer.html>
- Sánchez, E. (1.º de septiembre de 2016). Protestas en Brasil tras la destitución de Rousseff y la investidura del nuevo presidente Michel Temer. *Euronews*. <https://es.euronews.com/2016/09/01/protestas-en-brasil-tras-la-destitucion-de-rousseff-y-la-investidura-del-nuevo>
- Schumpeter, J. A. (1994). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Taylor & Francis.
- Selden, Z. (2004). Neoconservatives and the American Mainstream. *Policy Review*, (124), 29-39.
- Strüver, G. (2014). «Bereft of Friends»? China's rise and Search for Political Partners in South America. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(1), 117-151.
- Strüver, G. (2016). What Friends are made of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China. *Foreign Policy Analysis*, 12(2), 170-191.
- Velosa, E. (2014). China y la Alianza del Pacífico: los limitantes de los roles en el proceso de construcción mutua. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 403-429). Editorial Universidad Santiago de Cali.

- Velosa, E. (2020). *Formalizing Roles to Assess Extra Regional Powers' Influence on Foreign Policy: South America, China, and the United States, 1990-2015*. Tesis para la obtención del título de doctor en Ciencia Política, Universidad de Hamburgo. <https://ediss.sub.uni-hamburg.de/handle/ediss/8827>
- Velosa, E. (2021). Strategic Partners in Dispute: Latin America's Relations with China and the United States, 2000-2019. En N. Noesselt (ed.), *China's Interactions with Latin America and the Caribbean. Conquering the US's Strategic Backyard?* (Vol. 2, pp. 77-105). Tectum Verlag.
- Velosa, E. (2023). Los órdenes internacionales de las potencias modernitarias y los Estados liberales. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (eds.), *Transición del orden mundial. Impactos en las estrategias de seguridad y defensa en Colombia y la región* (pp. 579-623). Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer; Escuela Superior de Guerra.
- Ward, H. y Dorussen, H. (2016). Standing Alongside Your Friends: Network Centrality and Providing Troops to UN Peacekeeping Operations. *Journal of Peace Research*, 53(3), 392-408.

La política exterior de la Federación Rusa hacia América Latina en el marco de la transición global y la transformación del orden mundial

○ ***Oxana Katysheva****

* Doctora en Historia por la Universidad Estatal de San Petersburgo. Latinoamericanista. Investigadora asociada de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina. <http://www.cries.org>. Gerente de LACRUS. Contacto: 3153364@bk.ru.



La transición global es un proceso de cambio rápido y profundo que afecta a varios aspectos de la realidad mundial, como la economía, la política, la sociedad y la cultura, entre otros. Ante esto se plantean diferentes visiones y proyectos sobre cómo debe ser el mundo y cómo deben relacionarse los actores internacionales. Rusia es uno de los actores que ha cambiado su posición en el sistema internacional, se ha definido a sí misma como un Estado-civilización (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023) e inició una nueva etapa en la política exterior de la Federación Rusa que se refleja en las relaciones del país con la región latinoamericana y caribeña.

El objetivo de este capítulo es analizar las relaciones contemporáneas de Rusia con América Latina y el Caribe (ALC) desde una perspectiva multidimensional, abarcando diferentes ámbitos y factores, teniendo en cuenta el nuevo rumbo de la política exterior rusa y los cambios geopolíticos. En el capítulo se identifican las razones de importancia de ALC para Rusia en la reconfiguración del orden mundial, se analizan las orientaciones estratégicas básicas de la diplomacia nacional y los objetivos, tareas, principios y direcciones principales de la política exterior de la Federación de Rusia hacia ALC, contenidos en el *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia de 2023*. Además,

se identifican los actores que intentan consolidar sus posiciones en ALC y con los que Rusia debe competir, se examina cómo contesta Rusia el contrabalanceo que EE. UU. le ejerce a su presencia en algunos Estados de América Latina y el Caribe, se resaltan las esferas principales de la cooperación de Rusia y ALC y se describe cómo influye el conflicto de Ucrania en la visión de los Estados latinoamericanos.

La importancia de ALC para la Federación Rusa en la reconfiguración del orden mundial

Cada de los momentos históricos, como la caída del Muro de Berlín (1989) y la desaparición de la Unión Soviética (URRS) (1991), el 11 de septiembre (2001) y la crisis de 2008, la pandemia de COVID-19 y la crisis en Ucrania y otros conflictos militares, transformaron el sistema internacional y ahora enfrentamos la nueva ola de cambios del orden mundial que funcionó después de la Segunda Guerra. Los debates de expertos sobre la transformación del sistema internacional y las tendencias macroeconómicas claves no se detuvieron ni en medio de la pandemia de coronavirus ni en la situación actual (Panyuzheva, 16 de abril de 2021). La estructura de las relaciones internacionales fue modificada completamente y durante mucho tiempo no podremos identificar la nueva situación como un “orden” o aclarar esta estructura (The Valdai Discussion Club, 2023).

Muchos expertos confirman que después del 24 de febrero de 2022 el mundo cambió drásticamente y ya no va a volver a las reglas anteriores (Herz y Summa, 2023; Chaguaceda, 28 de julio de 2022; Hasselbach, 24 de febrero de 2022; Diehn, 1.º de junio de 2022; The Valdai Discussion Club, 2023; Kashin, Korolev y Bordachev, 2023). El conflicto entre Rusia y Occidente se ha agravado por la crisis ucraniana de 2014 y la operación militar de 2022. Se trata de una guerra híbrida, donde cada parte acusa a la otra de iniciarla. Rusia critica la ayuda militar a Ucrania, la propaganda antirrusa, los intentos de influir en la opinión pública, el apoyo al cambio de régimen, el uso de sanciones, la discriminación a los rusos, la imposición de pseudovalores, el ataque a la Iglesia ortodoxa y otros actos hostiles. Occidente señala la injerencia en

las elecciones, la eliminación de personas contrarias a Rusia, la interferencia en las transformaciones democráticas, la manipulación de los precios, las restricciones económicas, la difusión de narrativas antioccidentales, el apoyo a ciertas fuerzas políticas y el uso de las instituciones eclesiásticas. Hay una gran rivalidad y animosidad en varios ámbitos.

Pero la guerra híbrida entre Rusia y Occidente no es única. Hoy vemos una rivalidad híbrida entre China y EE. UU. que afecta también a ALC. En el nivel regional, hay muchas guerras híbridas en el Cáucaso, Oriente Medio, América Latina, África y Asia. Históricamente, las guerras híbridas tampoco son nuevas. La Guerra Fría fue una confrontación informativa y económica. Lo mismo ocurre con muchos conflictos anteriores. Pero hoy las guerras híbridas tienen una nueva dimensión por la interdependencia, las tecnologías de la información, los instrumentos de control social y otros factores (Timofeev, 3 de octubre de 2023).

En este sentido, es notable la cita de Vladimir Putin que refleja la posición de Rusia sobre la situación en Ucrania:

La crisis ucraniana no es un conflicto territorial [...] Rusia es el país más grande, el más extenso por territorio del mundo. No tenemos ningún interés desde el punto de vista de arrebatarse algún territorio adicional. Todavía tenemos que desarrollar Siberia, Siberia Oriental y el Lejano Oriente. Esto no es un conflicto territorial y ni siquiera el establecimiento de un equilibrio geopolítico regional. El asunto es mucho más amplio y fundamental: se trata de los principios sobre los que se basará el nuevo orden mundial. (Kremlin, 5 de octubre de 2023, párr.18, traducción propia).

Uno de los documentos que muestra los cambios y que define las orientaciones estratégicas básicas de la diplomacia nacional y los objetivos, tareas, principios y direcciones principales de la política exterior de la Federación de Rusia es el *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023). En los tres decenios de existencia de la práctica de publicar el documento clave de política exterior, se han formado dos enfoques principales: las cuatro primeras versiones (1993, 2000, 2008 y 2013) sirvieron como documento programático de cada nuevo jefe de Estado que llegó al poder (B. N. Yeltsin, V. V. Putin, D. A. Medvedev y de

nuevo V. V. Putin), mientras que las dos últimas ediciones (2016 y 2023) sirvieron como respuesta a las tendencias claves del desarrollo mundial (Bobrov y Lebedeva, 2023). Los acontecimientos geopolíticos actuales han cambiado radicalmente tanto el equilibrio de poder en las relaciones internacionales como el posicionamiento de Rusia en la política global. Aunque vale la pena señalar que el Concepto de 2016 también fue adoptado después de los acontecimientos relacionados con Crimea, cuando las relaciones entre Rusia y Occidente ya habían experimentado cambios significativos (Barabanov, 2023).

El Concepto de marzo de 2023 se ha convertido en un vívido reflejo de los cambios geopolíticos y la reformulación de los intereses de Rusia en el ámbito internacional.

A fin de facilitar la adaptación del orden mundial a las realidades de un mundo multipolar, la Federación de Rusia tiene la intención de priorizar la eliminación de los vestigios de la dominación de EE. UU. y otros Estados hostiles en los asuntos mundiales y la creación de las condiciones para que cualquier Estado abandone las ambiciones neocoloniales y hegemónicas (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023). Rusia busca fortalecer su presencia en ALC, ofreciendo una alternativa de cooperación basada en el respeto a la soberanía, la no injerencia y la solidaridad; apoya de manera más profunda e intensa a los países latinoamericanos con los que ha cooperado durante mucho tiempo, como Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia; y también busca ampliar sus vínculos con otros países de la región (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 18 de enero de 2023).

Para el mejoramiento de los mecanismos internacionales en materia de seguridad y desarrollo a nivel regional y mundial (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023), Rusia coopera con ALC en diferentes áreas, en el formato bilateral y en el multilateral, intercambiando experiencias en legislación y lucha contra la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y la ciberdelincuencia (Sokolova, 1.º de octubre de 2023), organiza las conferencias parlamentarias internacionales, como la de Rusia - América Latina, organizada en Moscú del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2023, donde se discutieron diferentes temas, incluyendo seguridad y desarrollo (Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia, 2023a). A la conferencia asistieron representantes de parlamentos nacionales y regionales latinoamericanos,

como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el MERCOSUR, los presidentes de la Cámara de Diputados, senadores y miembros de la Asamblea Nacional de Bolivia, Cuba, Honduras, Paraguay, Venezuela, así como representantes de los parlamentos de Colombia, Chile, México, Nicaragua y Perú, y el vicepresidente primero del Senado de Brasil (Malamud y Núñez Castellano, 2 de noviembre de 2023).

Rusia y ALC comparten una visión común sobre el papel de las Naciones Unidas como mecanismo central de coordinación para alinear los intereses y acciones de los Estados miembros de la ONU a fin de alcanzar los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas (Oboznov, 2002). Ambas partes defienden el principio de la no injerencia en los asuntos internos de otros países, el respeto a la soberanía y la integridad territorial, el multilateralismo y la solución pacífica de los conflictos. Esto se ha demostrado en temas como las guerras en Siria y las Malvinas o el bloqueo a Cuba (Rodríguez Hernández, 2020). Asimismo, apoyan la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU para hacerlo más representativo, democrático y eficaz, y la ampliación de la participación de los países en desarrollo en las decisiones globales (Sepúlveda y Riquelme Rivera, 2010; Fokin, 22 de septiembre de 2023; Rodríguez Hernández, 2020). Además, Rusia participó en la coordinación de posiciones sobre la crisis de Venezuela, que rechaza cualquier intervención militar o sanciones unilaterales contra el gobierno legítimo de Nicolás Maduro, y aboga por el diálogo y la negociación entre las partes venezolanas, con el acompañamiento de la ONU y otros actores regionales e internacionales (Rodríguez Hernández, 2020).

Una de las prioridades de la política exterior de Rusia es *el fortalecimiento de la capacidad y el papel internacional de los BRICS y otras asociaciones interestatales y organizaciones internacionales, así como mecanismos en los que Rusia juega un papel significativo* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023). En la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia de 2021 también se confirman los principales intereses nacionales de Rusia en ALC; por ejemplo, la profundización de la cooperación multidimensional con los Estados extranjeros en los BRICS (Yakovlev, 2016). Los BRICS representa a las economías emergentes más importantes del mundo y ALC está representada con Brasil. Este grupo busca fortalecer sus vínculos comerciales, financieros, energéticos y de inversión, así como coordinar sus posiciones en

los foros internacionales, como el G20, la ONU y el FMI, y fue Brasil el país que volvió a defender la presencia de Putin en la cumbre del G20 (*Noticias Urbanas*, 31 de diciembre de 2023).

Los BRICS también han creado instituciones propias, como el Banco de Desarrollo de los BRICS y el Nuevo Acuerdo de Reservas de Contingencia, que buscan apoyar el desarrollo de los países miembros y de otras naciones en desarrollo. El jefe del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso llamó a los BRICS “la encarnación de la multipolaridad global”. Rusia está dispuesta a cooperar a través del formato BRICS Plus (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 18 de enero de 2023) y uno de los aspectos que identifica el rol creciente del Sur global en el sistema internacional es la decisión de invitar a seis nuevos miembros a partir del 1.º de enero de 2024 (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 10 de noviembre de 2023), Argentina entre ellos (*TASS*, 24 de agosto de 2023), que se rehusó a la integración después de la elección del presidente Milei (*Interfax*, 29 de diciembre de 2023), quien considera a los BRICS una alianza no conveniente para los intereses de su país pues este busca una mayor integración con Occidente (Janiot, 25 de enero de 2024). Además, en 2023, Bolivia, Venezuela y Honduras enviaron a los BRICS una solicitud oficial para ingresar a la organización. Nicaragua también está en la lista de los interesados. Después del 1.º de enero de 2024 la organización reúne a seis países: Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Etiopía (*RBC*, 27 de enero de 2023).

Rusia busca fortalecer su presencia e influencia en ALC, teniendo en cuenta que ambas partes se enfrentan a diversos desafíos internos y externos, como la pandemia, la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la violencia, la inestabilidad política y la migración (Colomina, diciembre de 2022). También apoya a la CELAC en el fortalecimiento de la cooperación pacífica y el diálogo multilateral (Embajada de la Federación de Rusia en la República Argentina, 30 de enero de 2023). CELAC mantiene una relación estratégica con Rusia, con quien realiza reuniones periódicas para abordar temas de interés común, como la lucha contra el COVID-19, el cambio climático, la seguridad alimentaria, la educación, la cultura y el turismo. Así es como Rusia está lista para promover la interacción en todas las áreas, incluyendo el comercio, la economía, la ciencia, la tecnología, la educación y la cultura (Embajada de la Federación de Rusia en la República Argentina, 30 de enero de 2023).

En el contexto de la evolución del espacio ideológico y semántico de las relaciones internacionales contemporáneas, asociaciones como los BRICS y la CELAC se convierten en la encarnación de una nueva idea, un nuevo enfoque de la cooperación internacional, que va más allá de la visión clásica del espacio y las coordenadas institucionales de la política mundial. Por un lado, esto refleja las complejas transformaciones globales hacia una arquitectura multipolar, y por otro, actúa como la fuerza impulsora de esa arquitectura. A pesar de todas sus diferencias, ambas asociaciones buscan aumentar la representación de los países en desarrollo en el sistema de gobernabilidad global y son de gran interés desde el punto de vista de su potencial económico y geopolítico global. Sergei Lavrov, Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, también menciona que, para los intereses de toda la región latinoamericana, sería conveniente que en el marco de la CELAC se trataran los temas que están en la agenda de los BRICS. Además, los países latinoamericanos que son miembros de los BRICS podrían reflejar los intereses de otros países que son sus socios en la CELAC (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 18 de enero de 2023)

Rusia apoya *la integración regional y subregional en el marco de las instituciones, plataformas de diálogo y agrupaciones regionales multilaterales amigas en América Latina* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023) y participa en los foros y mecanismos de cooperación que existen en la región, aunque todavía de manera bastante limitada (Pyatakoy, 2014). Rusia tiene el estatus de observador en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), está desarrollando contactos con el PARLACEN, tiene el estatus de observador en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), sostiene relaciones con la Comunidad Andina, con la Alianza Bolivariana de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que también puede tomar un nuevo impulso, y está en contacto regular con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 18 de enero de 2023). Aunque últimamente se ha observado una falta de progreso en la interacción entre Rusia y el MERCOSUR, debido a que Rusia ha delegado todas las negociaciones sobre la cooperación comercial y económica a la Unión Económica Euroasiática (UEEA), Rusia está trabajando en restablecer los vínculos directos y multilaterales con MERCOSUR y así abarcar los temas de seguridad y desarrollo, ya que este bloque ha ampliado su cooperación más allá de lo

comercial y económico y trabaja en temas como política exterior, lucha contra el terrorismo y otros (Khruleva, 26 de mayo de 2022).

Otro rasgo de Rusia ante la región es que busca *aumentar el comercio y las inversiones mutuas con los Estados de ALC, incluso mediante la cooperación con la CELAC, el MERCOSUR, el SICA, la ALBA, la Alianza del Pacífico y la Comunidad del Caribe* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023). El eje UEEA – América Latina ofrece oportunidades para asociaciones en diversos ámbitos, tanto los ya existentes como los emergentes: pagos en monedas locales y criptomonedas, relaciones entre parlamentos, acción conjunta frente al cambio climático, integración productiva, turismo y mayor intercambio comercial. Cuba es uno de los países observadores en la UEEA (Plachinda, 2023).

Además, Rusia y los países de ALC son dos actores importantes en el escenario internacional, que tienen intereses y desafíos comunes en relación con la promoción de la sostenibilidad y el desarrollo progresivo del sistema jurídico internacional. Rusia y ALC han expresado su voluntad de cooperar en la implementación de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y sus 169 metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por las Naciones Unidas en 2015, especialmente en áreas como la erradicación de la pobreza, la educación, la salud, la energía, el cambio climático y la paz que lleva *al aseguramiento del acceso equitativo de todos los Estados a los beneficios de la economía mundial y la división internacional del trabajo, así como a las tecnologías avanzadas para un desarrollo equitativo y sostenible (incluida la seguridad energética y alimentaria mundial)* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023). Sin embargo, es obvio que la transición global y los problemas provocados por el coronavirus y el conflicto en Ucrania crean dificultades para alcanzar los ODS (Yákovlev, 2022).

Rusia por ahora es uno de actores que ha cambiado su posición en el sistema internacional y se ha definido a sí misma como el Estado-civilización:

Más de un milenio de experiencia de estatalidad independiente, el patrimonio cultural de la época precedente, los profundos lazos históricos con la cultura europea tradicional y otras culturas de Eurasia y la capacidad de garantizar una coexistencia armoniosa de varios pueblos y grupos étnicos, religiosos y lingüísticos en un área común, desarrollada a lo largo de muchos siglos, determinan la posición especial de Rusia como el Estado-civilización autóctono,

la vasta potencia eurasiática y europacífica que consolidó al pueblo ruso y a otros pueblos que forman la comunidad cultural y civilizatoria del Mundo Ruso (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 2023, párr. 4, traducción propia).

Este autoconcepto inició una nueva etapa en la política exterior de la Federación Rusa que también se refleja en sus relaciones con la región latinoamericana y caribeña. *El diálogo constructivo, la asociación y el enriquecimiento mutuo de las diferentes culturas, religiones y civilizaciones* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023) es una de las prioridades de la política exterior de Rusia. Hay una creciente presencia de la Iglesia ortodoxa rusa en ALC, que busca difundir su fe y su cultura entre los fieles de la región, así como establecer un diálogo ecuménico con la Iglesia católica y otras confesiones cristianas (Alonso, 15 de junio de 2022). También hay una importante comunidad de inmigrantes y descendientes de rusos y nacidos en países de la antigua URSS, más de 300.000, que viven en ALC y aportan su riqueza cultural y humana a la sociedad (Chesnokova, 11 de octubre de 2013; Batyrov, 25 de junio de 2022). Pero todavía en el contexto de interacción entre civilizaciones, analizar las relaciones entre Rusia y ALC tiene sus dificultades porque la región latinoamericana y caribeña consiste de la mezcla de civilizaciones: la interacción de los pueblos originarios, los colonizadores europeos, los esclavos africanos y los inmigrantes de otras partes del mundo, que han aportado sus lenguas, religiones, costumbres, artes, músicas, gastronomías y formas de organización social. ALC consta de un conjunto de Estados que tienen una cierta comunidad cultural, histórica o religiosa (Fornet-Betancourt, 2007), pero esto no es suficiente para la consolidación política y para aprovechar todo el potencial de las relaciones económicas. Como su cercanía cultural apenas genera una voluntad política consolidada y estable, solo se puede hablar de la soberanía de la civilización (Timofeev, 25 de mayo de 2023), pero el principio de “unidad en la diversidad” puede ser una base suficiente para proteger y promover los intereses soberanos de la región en el escenario mundial.

Hay que mencionar también que Rusia busca *ampliar los vínculos culturales, científicos, educativos, deportivos, turísticos y humanitarios con los Estados de la región* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023). Rusia valora la diversidad cultural y el patrimonio histórico de ALC, así como su potencial científico e innovador, de modo que fomenta el intercambio académico, científico y tecnológico con los países latinoamericanos y caribeños,

mediante becas, programas, proyectos y convenios; impulsa negociaciones sobre reconocimiento mutuo de la educación con más países latinoamericanos y también la difusión de su cultura, idioma e historia en la región, mediante centros culturales, medios de comunicación, eventos y festivales, y recibe proyectos latinoamericanos en su territorio. Rusia también usa su cultura, como el cine, la literatura, el ballet y las artes visuales, para mostrar su herencia y tradiciones. El Fondo Russkiy Mir (Mundo Ruso), que cuenta con diez centros y oficinas en LAC (dos en Argentina y de a uno en Brasil, Perú, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Cuba y México) dedicadas a difundir el idioma y la cultura rusos. Otro es la Agencia Rossotrudnichestvo, que tiene tres centros rusos de ciencia y cultura (CRSC) en Argentina, Perú y Chile, y también representantes en las embajadas rusas en Brasil, Venezuela, Cuba, México y Nicaragua. Un tercer medio de difusión cultural es el Instituto de Lengua Rusa A. S. Pushkin, que tiene sucursales en Ecuador, Perú y Cuba (Pyatakov, 2020).

El 15 de noviembre de 2023 fue la inauguración de la exposición fotográfica *Los chukchis son hermanos de los mapuches* en Chile (Embajada de la Federación de Rusia en la República de Chile, 15 de noviembre de 2023). Ese mismo año se realizaron en Kazán los Juegos del Futuro, una combinación de deporte físico y ciberdeporte, y en el verano de 2024 se adelantarán los juegos deportivos de los países BRICS (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 18 de enero de 2024). En 2023 se inició el proyecto internacional “Rusia – América Latina Street Art” con un amplio programa de actividades en diferentes lugares de la ciudad de Moscú. México acogió el festival Días del Cine Ruso (Ibarra, 24 de septiembre de 2022), y en octubre de 2023 se inauguró la 9.ª Muestra de Cine Soviético y Ruso del estudio Mosfilm en la Cinemateca Brasileña de São Paulo (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 11 de octubre de 2023). En Brasil hay una escuela del Teatro Bolshoi y una escuela bilingüe intercultural ruso-brasileña en el estado de Río de Janeiro desde 2022 (*Sputnik Mundo*, 16 de febrero de 2022); también se desarrollan festivales de arte y eventos deportivos con artistas y atletas de ambos países. El fútbol es un lazo de amistad entre Rusia y Brasil que se remonta a Lev Yashin y Pelé (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 12 de octubre de 2023). Ambos países cooperan en el tema de la región ártica, donde comparten intereses comunes por el desarrollo sostenible y la protección de los ecosistemas y los pueblos

indígenas (Roscongress, 2023). Además, promovieron el Festival Mundial de la Juventud que se celebró en 2024 en la ciudad rusa Sochi (Eurasia Daily, 23 de agosto de 2023). Igualmente, Rusia y Cuba han mantenido un intercambio fluido a través de eventos como el Festival de Cine Ruso, el Festival de Literatura Rusa, el Festival de Ballet Ruso y el Festival de Música Rusa (Guillemí, 19 de julio de 2021).

Otra prioridad de la política exterior de Rusia aparece en el Concepto, en el punto 44. *Para contrarrestar la falsificación de la historia, la incitación al odio contra Rusia, la difusión de la ideología del neonazismo, el exclusivismo racial y nacional y el nacionalismo agresivo, así como para el fortalecimiento de los fundamentos morales, jurídicos e institucionales de las relaciones internacionales contemporáneas, basados principalmente en el resultado generalmente reconocido de la Segunda Guerra Mundial, la Federación de Rusia se propone dar prioridad a la difusión en el extranjero de información veraz sobre el papel y el lugar de Rusia en la historia mundial y en la formación de un orden mundial justo, incluida la decisiva contribución de la URSS a la derrota de la Alemania nazi y a la creación de las Naciones Unidas, su amplia ayuda a la descolonización y al establecimiento de la condición de Estado entre los pueblos de África, Asia y América Latina* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023).

La ayuda de Rusia a la descolonización y al establecimiento de la condición de Estado entre los pueblos de América Latina fue un proceso histórico que se desarrolló principalmente durante el siglo XX, en el contexto de la Guerra Fría y la confrontación entre el capitalismo y el socialismo. Rusia, primero como parte de la URSS y luego como Estado independiente, apoyó a los movimientos revolucionarios, nacionalistas y antiimperialistas que surgieron en América Latina, con el fin de contrarrestar la influencia de EE. UU. y sus aliados en la región. Por ejemplo, el envío de armas, asesores militares y recursos económicos a la Revolución cubana, que triunfó en 1959 y estableció el primer Estado socialista de América Latina (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 29 de abril de 2020). Rusia respaldó a Cuba frente al bloqueo y las agresiones de EE. UU. (Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia, 2023c) y cooperó con ella en diversos ámbitos, como la educación, la salud, la ciencia y la cultura (Agencia Cubana de Noticias, 6 de junio de 2023). Brindó apoyo político y diplomático a la Unidad Popular de Chile, encabezada por Salvador Allende, que llegó al poder en 1970 mediante

elecciones democráticas y que inició un proceso de transformaciones sociales y económicas en favor de los sectores populares; también condenó el golpe de Estado de 1973 que derrocó a Allende y estableció una dictadura militar apoyada por EE. UU. (Moiseev, 2023). Otro ejemplo es la solidaridad con la revolución sandinista de Nicaragua que derrocó a la dictadura de Somoza en 1979 e impulsó un proyecto de justicia social y soberanía nacional: Rusia proporcionó ayuda militar, económica y humanitaria a este país que enfrentó una guerra civil y una intervención de EE. UU. (RIA-Novosti, 4 de septiembre de 2008).

Brasil y Rusia son aliados históricos contra el fascismo y por la paz. Brasil fue el único país latinoamericano que luchó con los aliados en la Segunda Guerra Mundial, enviando miles de soldados al frente italiano (*Sputnik Mundo*, 9 de mayo de 2018). Los veteranos brasileños y sus descendientes tienen una fuerte amistad con Rusia y visitan Moscú cada año para celebrar la victoria sobre el nazismo (MGIMO University, 13 de mayo de 2019). También hay intercambios culturales, académicos y deportivos entre los veteranos de ambos países (*Pobeda RF*, 8 de mayo de 2019). Se debe mencionar que Rusia y sus predecesores (URRS e Imperio ruso) nunca tuvieron conflictos graves o tensiones prolongadas en la historia de sus relaciones con los países de la región (Rodríguez Hernández, 2020).

Los medios de comunicación rusos, como *RT en Español*, *Sputnik Mundo* y *Russia Beyond*, entre otros, presentan una visión alternativa y cuestionan el dominio de Estados Unidos. *Sputnik* y *RT* son relevantes en el mercado mediático de ALC, sobre todo en los países que son aliados de Rusia, pero también en otros. Esto se debe a que hay una demanda por la información que *Sputnik* y *RT* ofrecen. Es un factor sistémico. Las agencias mediáticas estadounidenses y su forma de informar parcializada ya no cumplen con las expectativas de la audiencia latinoamericana, que tiene nuevas opciones tecnológicas y de comunicación. Se requiere de una diversidad de perspectivas. Asimismo, *Sputnik* y *RT* respetan la agenda regional actual y no la imponen de forma agresiva. Esto no es solo por la falta de recursos, que son incomparables con los de los gigantes estadounidenses del mercado mediático, sino por sus líneas editoriales: *Sputnik* y *RT* siguen un relato más conservador y tradicional y lo dirigen a un público pequeño pero leal, sin pretender ganarse el corazón y la mente de todos (Katysheva, 23 de agosto de 2021).

La competencia de Rusia, EE. UU. y otros actores en la región y la percepción de los Estados latinoamericanos sobre el conflicto de Ucrania

ALC es una región donde existen múltiples intereses e influencias de diferentes países y fuerzas. En los últimos años se pueden identificar algunos actores principales que intentan consolidar sus posiciones en esta región y con los que Rusia tiene que competir: los EE. UU., China y la UE. Además de los actores mencionados, en ALC también están presentes otros países que tienen sus propios intereses y objetivos en la región. Por ejemplo, India (Béliz y Santolaria, 2023), Japón (DW, 6 de mayo de 2023), Corea del Sur (Korea Foundation, 2023), Turquía (Ferrer, 19 de mayo de 2023), Irán (García, Ramírez y Castillo, 20 de junio de 2023), etcétera. Estas naciones cooperan con los países latinoamericanos en diversos ámbitos, como comercio, inversión, educación, cultura, turismo y seguridad; también participan en formatos multilaterales de cooperación.

Es claro que la influencia de China en ALC durante los últimos años está creciendo desde una perspectiva política, económica, cultural y estratégica. China busca diversificar sus socios y recursos, contrarrestar el poder de EE. UU., proyectar su imagen de potencia global y apoyar a los países que comparten su visión de un orden mundial multipolar. También ha superado a la UE como el segundo mayor socio comercial de Iberoamérica y es el principal socio para la mayoría de los países de la región, excepto México. China tiene un alto grado de dependencia de las importaciones latinoamericanas de materias primas, especialmente de soja, cobre, carne, hierro y petróleo. Además, ha tomado el control de parte de las cadenas de suministro iberoamericanas, adquiriendo derechos de extracción y empresas de comercialización de productos agrícolas en los países productores. El gigante asiático ha incrementado su cooperación militar y de seguridad con la región, suministrando armas, entrenando personal, realizando ejercicios conjuntos y estableciendo bases o puntos de apoyo, y ha fomentado su cooperación cultural y educativa con la región, difundiendo su lengua, literatura, cine, música y deporte.

Ha impulsado su cooperación multilateral con la región participando en organizaciones como la ONU, el G20, los BRICS, la OCS, la CELAC y la UNASUR y mantiene relaciones amistosas con los países de la región, independientemente de su ideología o relación con EE. UU. También participa activamente en mecanismos multilaterales de cooperación, como el Foro China – América Latina y el Caribe (China-CELAC Forum) (CEU-CEFAS, abril de 2023).

En el ámbito económico se puede observar que los países de la región han girado hacia China después de su larga cooperación con los socios taiwaneses controlados por EE. UU. El primero en cambiar su orientación fue Costa Rica en 2007; le siguió Panamá en 2017; República Dominicana en 2018; Nicaragua en 2021; y Honduras en marzo de 2023. China busca expandir su influencia en ALC a través de proyectos innovadores en telecomunicaciones, computación en la nube e inteligencia artificial, que plantean desafíos de seguridad y competencia para EE. UU. Además, aspira a ser una potencia espacial y utiliza estaciones terrestres en la región para monitorear el espacio (Kravtsov, 2023). En su ascenso como una potencia económica, militar y tecnológica, China desafía el liderazgo de EE. UU. y busca un papel más activo y protagonista en el escenario internacional (Sánchez Mugica, 2018). De hecho, en las últimas dos décadas, este país ha sido más importante que Rusia como fuente de recursos para los regímenes populistas, dándoles préstamos, haciendo inversiones y comprando sus materias primas. Por ejemplo, China ha prestado al menos 62.200 millones de dólares a Venezuela, 18.400 millones a Ecuador y 17.100 millones a Argentina, además de comprarles petróleo y otros productos. El dinero chino también ha ayudado indirectamente a la supervivencia de esos regímenes, ya que les permite dar petróleo a Cuba y fondos a Nicaragua (Ellis, 19 de enero de 2022). China participa activamente en la lucha por los mercados de la diplomacia sanitaria y ocupa más espacio, compitiendo en esta esfera, por ejemplo, con Rusia.

La Unión Europea (UE) es el tercer socio comercial más grande de ALC y una de las fuentes importantes de inversión, ayuda y tecnología para la región (CAF, 22 de agosto de 2023). En *La estrategia global de la UE: tres años después, mirando hacia el futuro*, el orden de la prioridad regional en la política exterior de la UE es el siguiente: el vínculo transatlántico, los Balcanes occidentales, Oriente Medio y Norte de África, la Asociación Oriental, Turquía,

África, Asia, América Latina, el acuerdo post-Cotonú (78 países de África, el Caribe y el Pacífico), Rusia, el Ártico (Unión Europea, 2019). Esto nos muestra el bastante bajo nivel de importancia de ALC ante los europeos. La UE ha firmado acuerdos de asociación (AA) o tratados de libre comercio (TLC) con muchos países de la región, como México (TLC), Chile (TLC), Colombia (TLC), Perú (TLC), Ecuador (TLC), seis países de América Central y el Caribe (TLC), 14 países del CARIFORUM (AA). Las arduas negociaciones sobre cooperación económica entre las dos regiones continúan. Pero la cuestión sobre el TLC con MERCOSUR todavía no está resuelta (Prange, 6 de diciembre de 2023). La UE también mantiene un diálogo regular al más alto nivel con ALC a través de las Cumbres UE-ALC (EU-LAC Summits). Sin embargo, la UE está perdiendo su influencia en ALC y trata de reactivar sus esfuerzos, pero en la coyuntura de transición global, por la competencia de otros actores y los procesos internos en ALC, le resulta bastante difícil.

En el Concepto de 2023 en comparación con los conceptos anteriores, el orden de las direcciones regionales de la política exterior de la Federación de Rusia ha cambiado y hoy incluye, en este orden, el exterior cercano, el Ártico, el continente eurasiático (República Popular China, República de la India), la región de Asia y el Pacífico, el mundo islámico, África, ALC, la región europea, EE. UU. y otros estados anglosajones y la Antártida. Así entonces, EE. UU. y la región europea están detrás de ALC y África, a su vez, se ha convertido en una prioridad mayor que ALC (Barabanov, 2023).

Dado el progresivo fortalecimiento de la soberanía y el potencial multifacético de los Estados de ALC, la Federación de Rusia tiene la intención de desarrollar las relaciones con ellos de manera pragmática, desideologizada y mutuamente beneficiosa, prestando atención prioritaria a apoyar a los Estados latinoamericanos interesados, que están bajo la presión de los EE.UU. y sus aliados, en la salvaguardia de su soberanía e independencia, incluso mediante el establecimiento y la ampliación de la cooperación en materia de seguridad, militar y técnico-militar (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023, num. 58).

Dado que Rusia busca *la intensificación de la cooperación en todos los ámbitos con sus aliados y socios y la prevención de los intentos de Estados hostiles de impedir tal cooperación* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo

de 2023), se ve lógico analizar cómo contesta el contrabalanceo que EE. UU. ejerce a su presencia en algunos Estados de América Latina y el Caribe.

EE. UU. apoya a los gobiernos que califica de democráticos o financia instituciones democráticas en el hemisferio (García, 16 de enero de 2023); su financiación al progresismo y a la derecha radical contribuye a la meta compartida de imponer el modelo estadounidense en toda la política latinoamericana (Pietrobon, 2022). EE. UU. mantiene un activo comercio, inversión, cooperación militar y política con muchos países de la región, especialmente con México, Colombia, Brasil, Chile y Perú. Sin embargo, también se enfrenta a la crítica y la resistencia de algunos gobiernos de izquierda, como Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia, que le acusan de imperialismo, injerencia y socavar la soberanía. Los EE.UU. todavía no logran cambiar el enfoque de O-O (EE. UU. o China) y reconocer la complejidad del mundo actual, pero ese enfoque no funciona en la región, que cada vez se inclina más por la cooperación multilateral. Al seguir considerando el hemisferio occidental como una lucha entre “autocracia” y “democracia”, la élite estadounidense reduce cada vez más su nivel de influencia en la región (Kravtsov, 2023).

El cambio de enfoque de la política de EE. UU. hacia los procesos en Europa ha llevado a la ausencia de un “reinicio” declarado durante la campaña electoral con respecto a los países de América Latina. La importancia de la región para la administración de Joe Biden es solo declarativa y no ha respondido positivamente a las solicitudes de acuerdos de libre comercio de países como Uruguay y Ecuador, ni a la iniciativa de República Dominicana, Costa Rica y Panamá de integrarse a las cadenas de suministro en América del Norte. En enero de 2023, se realizó la primera reunión de la Asociación Americana para la Prosperidad Económica (APEP), pero este diálogo no ofreció concesiones comerciales. La Ley de las Américas propuesta por el Congreso de estadounidense depende de cómo los países latinoamericanos se relacionen con China (Kravtsov, 2023).

EE. UU. quiere aprovechar la oportunidad de innovar y crecer junto con América Latina, especialmente en sectores como la energía, el transporte, el turismo y la biotecnología y busca influir las soluciones globales de la región en los grandes foros de decisión globales (AFP, 3 de noviembre de 2023). Naturalmente, los discursos de la seguridad siguen siendo importantes entre

ambas partes. Las formas de presencia militar estadounidense en ALC, además de las entregas de armas y el suministro de material bélico a los ejércitos y servicios de seguridad de los Estados de la región, son las siguientes: en primer lugar, la organización y realización del proceso de formación del personal militar latinoamericano; en segundo lugar, el financiamiento de los ejércitos latinoamericanos y sus unidades militares; en tercer lugar, los programas de cooperación para optimizar las funciones de gestión y organización de las fuerzas armadas latinoamericanas; en cuarto lugar, la instalación y el activo funcionamiento de diferentes tipos de bases militares; y, por último, en quinto lugar, la realización de ejercicios militares conjuntos (Pyatakov y Kodzoev, 2023). EE. UU. también impulsa narrativas de lucha contra el narcotráfico, problema que plantea mucha discusión y contracorriente de los países latinoamericanos respecto a su resolución (Réyez, 4 de octubre de 2023), el terrorismo y el crimen organizado (Evseenko, 2022).

La potencia norteamericana utiliza sus canales habituales, como *CNN en Español*, *Voice of America*, *Radio Martí* y otros, así como las redes sociales, para transmitir su punto de vista y atacar la política rusa. EE. UU. usa su industria del entretenimiento, como Hollywood, Netflix, Disney y otros, y su música, literatura y arte, para mostrar su estilo de vida y visión del mundo.

De otro lado, EE. UU. provee ayuda financiera y técnica a través de varias agencias y programas, como USAID, Peace Corps, Fullbright y otros. Por ejemplo, la administración del presidente Joe Biden solicitó más de 2.400 millones de dólares en asistencia extranjera administrada por el Departamento de Estado y la USAID para ALC y el Caribe, en el año fiscal 2023 (García, 16 de enero de 2023). En junio de 2023, la vicepresidenta Kamala Harris, participando en la reunión de líderes de los países del Caribe y EE. UU. en las Bahamas, informó a los socios sobre la asignación de 100 millones de dólares para garantizar la sostenibilidad energética, la ayuda humanitaria y la seguridad alimentaria. En la región centroamericana se amplía la cooperación en materia de migración, tarea en la cual participa activamente el Comando Sur de EE. UU. (Kravtsov, 2023). Los reportes, como el de *América Latina y el Caribe: panorama general de la política de EE. UU.*, “destacan que el Congreso estadounidense ha jugado un ‘papel activo’ en la política hacia América Latina y el Caribe, con aportaciones en fondos como los destinados a combatir el COVID-19” (García, 16 de enero de 2023, párr. 10).

Así mismo, los EE.UU. financian a iglesias evangélicas para atacar a la Iglesia católica. La influencia espiritual de este país en ALC se ignora a menudo. Las iglesias evangélicas propiciaron varios cambios importantes en lo social, lo cultural y lo político, desde la atracción por la teología de la prosperidad adoradora del dólar en el día a día, hasta el abandono de la retórica antiestadounidense (Pietrobon, 2022). La influencia estadounidense en ALC se basa no solo en elementos materiales como el ejército, las inversiones, las sanciones, la seguridad y el comercio, sino también en la protestantización, que equivale a la estadounidense. Es curioso que después de comprobar la utilidad política del protestantismo 2.0 en su entorno cercano, EE. UU. empezó a financiar la actividad de los predicadores evangélicos en todo el mundo (Pietrobon, 2022).

La administración de Biden ha tratado de cambiar su enfoque hacia ALC, dando más importancia a la cooperación económica, el desarrollo sostenible, el cambio climático y los derechos humanos, frente a la influencia de China, Rusia y otros actores. EE. UU. identifica a Rusia y China como más peligrosos en la influencia en ALC (U.S. Southern Command, 8 de marzo de 2022). No obstante, la potencia norteamericana tiene varios obstáculos para implementar su estrategia, como la competencia con China, el conflicto en Ucrania, la crisis migratoria y la inflación interna. EE. UU. necesita una visión más integral y coherente en su política hacia ALC, que tenga en cuenta los intereses y las demandas de los países de la región (Kravtsov, 2023).

Rusia, a su vez, no ha incluido a ningún país de ALC en la lista de 49 Estados hostiles (Ryumin, 3 de agosto de 2023) y busca:

Fortalecer la amistad, la comprensión mutua y profundizar las asociaciones multifacéticas de beneficio mutuo con la República Federativa de Brasil, la República de Cuba, la República de Nicaragua, la República Bolivariana de Venezuela y desarrollar las relaciones con otros Estados latinoamericanos, teniendo en cuenta el grado de independencia y constructividad de su política hacia la Federación de Rusia (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023, num. 58.2).

La relación entre Rusia y los países de la región es compleja y está sujeta a cambios en el tiempo. Hoy Rusia mantiene relaciones diplomáticas con los 33 países de América Latina y el Caribe (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, s.f.). Estas relaciones tienen una larga historia que se remonta al siglo

XIX, cuando el Imperio ruso apoyó la independencia de los países latinoamericanos frente al colonialismo europeo, aunque en aquella época la naturaleza de las relaciones era predominantemente formal (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 11 de diciembre de 2020). Durante la Guerra Fría, la URSS mantuvo una fuerte presencia e influencia en la región, especialmente en Cuba (Kalashnikov, 2019), Nicaragua (Davydov, 2021), Chile (Biblioteca Nacional de Chile, s. f.) y México (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 11 de diciembre de 2020). Pero debido a la importante influencia de EE. UU. en el continente latinoamericano, los vínculos tanto con la URSS como con la Federación de Rusia fueron limitados y no alcanzaron un nivel a gran escala (Rostica y Sala, 2021).

A principios de los años noventa del siglo XX, después del colapso de la URSS, la elite política rusa no tenía una comprensión clara para determinar una posición que reconociera la importancia y la necesidad de los vínculos con ALC; durante este período, las transacciones comerciales eran irregulares y realizadas principalmente por particulares. Desde finales de esa década, las relaciones con ALC comenzaron a definirse como una dirección independiente de la política exterior rusa con un potencial significativo (Kheifets y Katysheva, 2016). Después, al inicio de la década de 2000, Rusia comenzó a mantener un diálogo más intenso con los países del continente latinoamericano que fue apoyado por numerosas reuniones de alto nivel. En 2015, las conexiones de Rusia con los países latinoamericanos comenzaron a definirse cada vez más como asociaciones estratégicas, lo que marcó una transición significativa en las relaciones con la región.

Cada vez se escucha más el discurso sobre la transición del orden mundial a la multipolaridad, a un orden en el que los contornos de la economía global están cambiando rápidamente, se están formando nuevos bloques comerciales y se están produciendo cambios radicales en el campo de la tecnología. Para Rusia, las relaciones en la esfera política y económica con los Estados más activos e influyentes de diferentes regiones, incluida ALC, han adquirido gran importancia. Y, elevando las relaciones a un nivel estratégico, las partes confirman que la base de su creciente interacción es la proximidad de los intereses nacionales (Kheifets y Katysheva, 2016). En 2016 salió el Concepto de 2016 que confirmó esta importancia. Y el Concepto de 2023 demostró la reconfiguración en la atención a la región. En el reporte de diciembre de 2023

titulado *La política de Rusia hacia la mayoría mundial*, preparado por la Universidad Nacional de Investigación “Escuela Superior de Economía” Facultad de Economía Mundial y Política Mundial, el Centro de Estudios Europeos e Internacionales Complejos y el Consejo de Política Exterior y de Defensa, se señala que:

Rusia tiene varios puntos de apoyo en ALC. Estos son, en primer lugar, los Estados que le son políticamente cercanos: Cuba, Nicaragua, Venezuela; un gigante regional y miembro de los BRICS, como Brasil, y otros países grandes, Argentina y México. El énfasis en las relaciones debe estar en el desarrollo de los vínculos económicos, pero no menos importante es la interacción informativa: desde los diálogos en diferentes niveles y la promoción de narrativas sobre cuestiones globales, hasta el desarrollo de posiciones comunes sobre los problemas de la construcción de un nuevo orden mundial. Bajo ciertas condiciones, algunos países de ALC pueden considerarse –con el permiso de sus gobiernos– como territorios para el uso de las Fuerzas Armadas de Rusia (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 27 de diciembre de 2023, pág. 32, num. 7.10).

Aunque en el Concepto de 2023 se enfatiza que Rusia mantiene un diálogo desideologizado con la región latinoamericana (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 31 de marzo de 2023), las condiciones históricas de interacción con algunos países subrayan el contexto político en el cual elige a sus socios, por ejemplo, países como Cuba, Venezuela y Nicaragua. El académico Vladimir Rouvinski considera que al final de la segunda década del siglo XXI, cuando el comercio entre Rusia y ALC ha crecido notablemente y existe un intercambio sin visa entre todos los países de ALC y la Federación Rusa se ha convertido en un importante proveedor de armas y una superpotencia energética, los medios electrónicos rusos son una fuente importante de información, el Kremlin todavía prefiere colaborar con regímenes antiestadounidenses y las élites rusas modernas no comparten la ideología de sus aliados de izquierda, no están preparadas para implementar programas costosos de ayuda y los intereses a largo plazo en el ámbito energético están asociados con empresas privadas rusas, no con un enfoque sistemático en política exterior (Rouvinski y Jeifets, 2022). Las empresas rusas invierten principalmente en la explotación de recursos naturales, como las minas de bauxita en Jamaica, Guyana y Perú, y los proyectos de Gazprom, Lukoil y Rosneft en Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba y Venezuela (Chaguaceda, 28 de julio de 2022).

Rusia busca ampliar su comercio con ALC, especialmente en las áreas de energía, transporte, turismo y biotecnología. En los últimos cinco años, el comercio entre ellos ha crecido un 25 por ciento. Los productos que exporta Rusia, como trigo, fertilizantes, derivados del petróleo y otros, son muy demandados por los países de la región y sus ventas se han más que duplicado. Putin cree que el avance de los intercambios comerciales se beneficiará de una mayor agilidad en los pagos en divisas nacionales, la construcción de vías de colaboración financiera y bancaria, y la puesta en marcha de nuevas redes de transporte y logística (Zamakhina, 1.º de octubre de 2023), todo lo que a su vez permite superar la crisis conectada con la implementación de las sanciones.

América Latina y Rusia tienen una gran oportunidad de cooperar en el sector energético, especialmente en el ámbito nuclear de alta tecnología, tanto en productos petrolíferos como en otras fuentes de energía, como la hidroeléctrica, la eólica, la solar y la biomasa (*Sputnik*, 18 de agosto de 2023), que despiertan el interés de la región pues busca modernizar su sector energético. Un ejemplo de esta cooperación es la participación de la empresa rusa Power Machines PJSC en la modernización y la construcción de centrales eléctricas en Brasil y Argentina (Samsonov, 2018). Brasil, por su parte, aumentó sus importaciones de combustible ruso en agosto de 2023 y así Estados Unidos dejó de ser su principal proveedor extranjero. En diciembre de 2022, una empresa de la Corporación Estatal de Energía Atómica (Rosatom), Inter-nexco GmbH, y la compañía estatal brasileña Industrias Nucleares do Brasil (INB) firmaron un contrato para proveer de uranio enriquecido a la central nuclear Angra dos Reis desde 2023 hasta 2027. El lado ruso cubrirá el 100% de las demandas de la planta eléctrica brasileña en el primer contrato de esta naturaleza con un país latinoamericano, lo que abre nuevas posibilidades para que los productos rusos de alta tecnología lleguen a esta región (Rosatom, 6 de diciembre de 2022).

La cooperación entre Rusia y Bolivia en el sector del gas ha tenido un desarrollo muy dinámico en los últimos años. En agosto de 2013, la empresa estatal rusa Gazprom firmó el primer contrato de servicios que le permitió iniciar sus operaciones en el campo de gas natural Ipati-Aquio. En febrero y septiembre de 2016, el presidente de Gazprom, A. B. Miller, visitó Bolivia y firmó tres acuerdos con la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el plan de

acción para su implementación, que fue clave para alcanzar un nuevo nivel de cooperación en el sector del gas. Según los acuerdos, Gazprom ha comenzado a trabajar en la actualización del esquema general de desarrollo del sector gasífero boliviano hasta el año 2040 (Embajada de la Federación de Rusia en el Estado Plurinacional de Bolivia, s. f.). En agosto de 2022 se pusieron en marcha las primeras instalaciones del Centro de Investigación Nuclear creado con la participación de Rosatom en la ciudad de El Alto. El proyecto implica la transferencia a Bolivia de tecnologías atómicas de uso pacífico para fines médicos, agrícolas y científicos, la continuación de una amplia cooperación científica y un potencial efecto socioeconómico significativo para Bolivia, lo cual destaca el valor de la cooperación rusa. El valor estratégico de las exportaciones desde Bolivia para Rusia también aumentó debido a que las sanciones habían complicado la logística drásticamente y en 2022 Argentina y Chile suspendieron los suministros a Rusia de litio, metal necesario para la electrónica, la industria de defensa y otras producciones de alta tecnología. En agosto de 2022, Rosatom anunció sus planes de fortalecer la cooperación con Bolivia en el sector del litio, desde la extracción de materias primas hasta la creación de baterías. A finales de 2023, la empresa Uranium One Group (vinculada a Rosatom), a pesar del clima de sanciones y la gran competencia de otras empresas extranjeras, sobre todo chinas, se acercó a la firma de un contrato para el desarrollo de yacimientos de litio en el país andino (*Kommer-sant*, 25 de agosto de 2023; Konovalova, 2023).

Washington está cada vez más preocupado por la participación activa de China en el desarrollo de yacimientos de litio en América Latina. Esto se ve en Estados Unidos como un elemento de expansión comercial, económica e inversora de Pekín, que representa una amenaza principal para los intereses económicos y geopolíticos estadounidenses en la región latinoamericana, y se interpreta como síntoma del inevitable aumento de la competencia internacional por el control sobre los recursos naturales de América Latina. Rusia ya se ha convertido en una víctima de esta competencia. En 2021, Uranium One Holding (una estructura de Rosatom) llegó a un acuerdo con la corporación canadiense Alpha Lithium para comprar una participación en un proyecto de litio en Argentina y establecer una empresa conjunta para desarrollar el depósito Tolillar Solar en ese país. Los términos del trato eran satisfactorios para ambas partes, pero a mediados de marzo de 2022 Alpha Lithium decidió

suspender temporalmente la ejecución del acuerdo previamente alcanzado, lo que fue justificadamente interpretado como una ruptura de relaciones comerciales con la compañía rusa (Yakovlev, 2023).

Rusia busca consolidar su cooperación técnica y militar con América Latina, mediante venta de armamentos, entrenamiento de personal, intercambio de información y realización de ejercicios conjuntos (*Interfax*, 6 de julio de 2022). También pretende aumentar su presencia naval y aérea en la región, así como establecer puntos de apoyo logístico o proponerlos a algunos países de ALC que, con el permiso de sus gobiernos, pueden considerar algunos territorios para el uso de las Fuerzas Armadas de Rusia (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 2023f). Rusia considera que la cooperación militar con América Latina contribuye a su seguridad nacional y a la estabilidad regional y suministra el armamento y coopera en la esfera militar-técnica con Venezuela, Cuba (*VESTI*, 28 de enero de 2022), Nicaragua (*Kasatkina*, 18 de mayo de 2023), Bolivia (*TASS*, 16 de agosto de 2023) y Brasil (Yakovlev, 2022b). Como muestra de apoyo militar y diplomático de Rusia a Cuba ante las amenazas de Estados Unidos, un barco de la armada rusa atracó en La Habana en julio de 2023, mientras los líderes cubanos se reunían con una delegación rusa para discutir temas económicos y políticos (Oppmann, 13 de julio de 2023).

Muchos países de América Latina buscan diversificar sus proveedores, remplazar sus armas obsoletas y modernizar sus fuerzas armadas, lo que aumenta el número de socios: Uruguay, Colombia, Argentina, Brasil, México, Ecuador. Sin embargo, dado que la proporción de armas en las exportaciones rusas no alcanza el 5%, y el peso de AL en el comercio de armas rusas es del 4,6%, es evidente que para Rusia resulta más importante fortalecer su influencia política en la región y en el mundo que el beneficio comercial. También cabe destacar el carácter esporádico de los contratos, la falta de una estrategia a largo plazo y la dependencia de la situación política. Como resultado, las perspectivas de las relaciones en este ámbito son bastante inciertas (Ivanovsky, 2023), incluso el factor de la competencia en la esfera técnico-militar con EE. UU. y otros actores.

En el ámbito militar, Venezuela ha sido uno de los principales compradores de armas rusas en América Latina (Cardozo Álvarez, 14 de marzo de 2023).

Desde 2006 hasta la muerte de Hugo Chávez en 2013, Rusia vendió más de 11.000 millones de dólares en armas a Venezuela, incluyendo tanques, aviones, helicópteros y otros equipos militares (Ellis, 19 de enero de 2022). La República Bolivariana se convirtió en uno de los aliados más confiables de Rusia para proyectar fuerza en la región, recibiendo visitas de bombarderos y buques de guerra rusos en 2008, 2013 y 2018. Ambos países también acordaron establecer una fábrica de rifles en territorio venezolano, aunque el proyecto se retrasó (Ellis, 19 de enero de 2022). La ONG Vendata ha registrado 28 acuerdos relacionados con el ámbito militar, pero se ignora el verdadero alcance y nivel de los compromisos asumidos por las partes, debido a que, desde 2009, una ley venezolana establece la confidencialidad de la cooperación técnico-militar con Rusia (Cardozo Álvarez, 14 de marzo de 2023).

En los últimos quince años Rusia donó a Nicaragua buses, helicópteros, aviones, tanques, carros blindados, cañones antiaéreos, lanchas patrulleras y misileras. La cooperación rusa también incluyó la instalación de una estación de recepción para el sistema de satélites GLONASS, inaugurada en 2017, y un centro de entrenamiento regional en Managua para la organización antidrogas rusa FSKN. El centro FSKN en Nicaragua ofrece a los agentes rusos la oportunidad de interactuar con policías de toda Centroamérica, cuyos países normalmente no enviarían oficiales a Rusia para capacitarse (Ellis, 19 de enero de 2022).

También Rusia y América Latina desarrollan cooperación científico-técnica y humanitaria en el campo de la bioseguridad. Por ejemplo, parlamentarios rusos propusieron en octubre de 2023 a los países de América Latina establecer una cooperación directa y un formato de memorandos bilaterales sobre cuestiones de bioseguridad (TASS, 1.º de octubre de 2023).

Los productos de las empresas de tecnologías IT rusas son de gran interés para los consumidores de los países latinoamericanos, ya que pueden ayudar a la región a integrarse en los procesos globales de digitalización que se desarrollan rápidamente. Además, los productos del sector agrícola (incluidos los fertilizantes minerales) y la industria farmacéutica también son relevantes (Sber Pro, 31 de agosto de 2022). Sberbank de Rusia y el Parque Tecnológico de La Habana firmaron un acuerdo de cooperación en inteligencia artificial (Ministry of Digital Development, 2023).

Algunos bancos de Brasil, Cuba, Nicaragua, Venezuela y Bolivia crearon cuentas corresponsales especiales para mantener la cooperación con los bancos rusos y estos se encuentran preparados para abrir dichas cuentas en bancos de otros países de la región. El Banco Central de Rusia ha creado el sistema MIR, un sustituto ruso digno del sistema SWIFT, y Rusia invita a los países de ALC a unirse a él para tener más opciones de interacción (Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia, 2023b). Desde marzo de 2023, la banca cubana ha comenzado a utilizar el sistema MIR, lo que facilita las operaciones de los turistas y empresarios rusos en la isla, así como el comercio entre ambos países (Torres, 14 de marzo de 2023).

Rusia impulsó su diplomacia de las vacunas ofreciendo sus fármacos Sputnik V y Sputnik Light a varios países de ALC como Argentina, Bolivia, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, para ayudar a resolver la crisis de la pandemia de COVID-19 en la región (Ivanov, 2022), y utilizó su primacía en el desarrollo de la vacuna para abrir un nuevo eje de interacción con la región latinoamericana en el sector de salud. La cooperación en el ámbito de las vacunas fue aprovechada para acrecentar el número de proyectos en dicho sector; por ejemplo, para la producción de medicamentos y para la promoción de equipamiento médico ruso en la región latinoamericana (Katysheva, 23 de agosto de 2021).

El conflicto en Ucrania y la postura de los países latinoamericanos y caribeños hacia su solución son una variable en el enfrentamiento entre EE. UU. y Rusia en ALC. Rusia ha desafiado a la potencia norteamericana y a sus aliados en este tema, lo que puede erosionar el liderazgo estadounidense (Timofeev, 25 de mayo de 2023). Hay una divergencia geopolítica entre Occidente y el Sur global, en la que muchos países de ALC han mostrado vacilación o preferencia por una solución pacífica y diplomática al conflicto (Sitenko, 22 de agosto de 2023). Los líderes de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y México se opusieron públicamente a enviar armamento a Ucrania. Ecuador y Perú, que no se han pronunciado al respecto, tampoco han mostrado interés en participar en la iniciativa (*BBC News Mundo*, 3 de febrero de 2023). Pero el 30 de enero de 2024 el nuevo presidente de Ecuador Daniel Noboa anunció su decisión de entregar a EE. UU. las armas antiguas de origen soviético a cambio de armas estadounidenses modernas por 200 millones de dólares, lo que causó en Rusia la prohibición de las importaciones de bananos y claveles, dos de

los principales productos ecuatorianos de exportación (Kulagin, Kalinevich y Kovaleva, 5 de febrero de 2024). Sin embargo, Noboa desistió de la idea y, después de la cancelación de la entrega de las armas a EE. UU., la prohibición de las importaciones fue cancelada también (*CNN Español*, 22 de febrero de 2024).

Algunos analistas dividen los países latinoamericanos en grupos por la reacción sobre la crisis en Ucrania: los aliados de Rusia, que son Cuba, Nicaragua y Venezuela, junto con Bolivia; los neutrales, Brasil, México y Argentina; y los que están en contra de las acciones de Rusia en este aspecto, Chile y Uruguay (Malamud y Núñez Castellano, 2 de noviembre de 2023). Además, los que criticaban a Moscú, lo hacían sin perjudicar los vínculos económicos y comerciales existentes con la Federación Rusa (Akimushkina, 11 de diciembre de 2022). Sin embargo, en febrero de 2023, muchos de los Estados latinoamericanos votaron a favor de la resolución antirrusa en la ONU. Según Dmitry Rozental, director del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia, muchas de las grandes naciones latinoamericanas apoyan las iniciativas antirrusas en los foros globales, como la ONU, pero cuando se trata de organizaciones regionales, ALC se margina del tema de Ucrania (Boikov, 17 de julio de 2023), como antes fue señalado. Más allá de la votación en los organismos internacionales, las respuestas regionales de ALC, salvo algunas excepciones y la postura de aquellos países alineados abiertamente con Moscú, fueron de escaso o nulo compromiso con la UE y EE. UU. De hecho, ningún país latinoamericano se sumó a las sanciones contra Rusia (Malamud, Núñez Castellano y Talvi, 19 de diciembre de 2022), salvo las Bahamas (Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 18 de enero de 2023).

Por ejemplo, el Grupo de Puebla (GP), en su primer comunicado del 24 de febrero, censuró a EE. UU. y a la UE, al tiempo que les exhortó a dejar la vía de la intervención militar y las sanciones económicas unilaterales contra Rusia y refirió a un llamado cordial a negociar a las partes involucradas en el conflicto, Rusia, EE. UU. y la UE. En su segundo comunicado, el GP ya habló de uso unilateral de la fuerza y ataques realizados por la Federación Rusa a Kiev, y cambió el fondo, las formas y los firmantes (Malamud y Núñez Castellano, 30 de marzo de 2022), lo que muestra la ambivalencia de los progresistas de ALC al evaluar la situación.

Al revés, los líderes de la CELAC se negaron a invitar al presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, a la cumbre con la UE, que tuvo lugar en Bruselas en julio de 2023. Fue España, que preside actualmente la UE, la que lo invitó al encuentro de Bruselas, pero algunos líderes latinoamericanos bloquearon la invitación. Venezuela y Cuba condenaron a la UE por intentar organizar “eventos paralelos no coordinados” relacionados con Ucrania al margen de la cumbre. Además, Bruselas tuvo que eliminar del proyecto de declaración final todos los puntos referentes a Kiev (Boikov, 17 de julio de 2023).

Rusia y Cuba han profundizado su cooperación estratégica en medio de las tensiones con Estados Unidos, especialmente por el conflicto en Ucrania (Vicent, 25 de enero de 2022). Cuba se ha alineado con Rusia en la crisis que mantiene con Ucrania y ha pedido a los países occidentales y, especialmente a EE. UU., que dejen de intervenir en ese país e imponer la expansión de la OTAN (DW, 23 de febrero de 2022). Cabe señalar que Cuba ha admitido no oponerse a que sus ciudadanos luchen para Rusia en la guerra en Ucrania, siempre que no participen en ninguna forma de trata de personas o mercenarismo. Cuba ha detenido a 17 personas por tráfico de cubanos a Rusia para combatir en el conflicto bélico (Oppmann, 19 de septiembre de 2023; BBC, 8 de septiembre de 2023). De otro lado, el nuevo presidente argentino Milei ofrece a Zelenski una cumbre de paz Ucrania-América Latina (DW, 2 de noviembre de 2023).

El conflicto en Ucrania también afecta a ALC en el aspecto económico por el aumento del costo de los recursos naturales, especialmente los hidrocarburos, y el efecto inflacionario que esto genera; en el aspecto geopolítico, por la disputa global por el dominio y el acceso a las fuentes de energía, que ha dado más relevancia a algunas potencias petroleras (Venezuela) (Malamud, Núñez Castellano y Talvi, 19 de diciembre de 2022).

En este sentido, resulta interesante la estrategia estadounidense de contención: mientras que los bloques regionales, como la recién creada alianza AUKUS o la OTAN con su nueva concepción estratégica de defensa colectiva, muestran la intención de cambiar la competencia estratégica, las realidades del conflicto en curso en la parte oriental del continente europeo obligan a los estrategas militares a pensar en el uso de actores no estatales auxiliares en caso de amenazas reales. En el informe *Annual Threat Assessment of the*

U.S. Intelligence Community, elaborado por los servicios especiales de EE. UU. en 2022, se señala que a corto plazo la región latinoamericana se caracterizará por la inestabilidad y la incertidumbre en una serie de ámbitos, lo que impedirá a varios países del continente mejorar las condiciones de vida de la población, luchar contra los flujos ilegales, el contrabando, la evasión fiscal y la corrupción, hacer frente al cambio climático, así como defenderse de la influencia político-ideológica externa. Es este último factor el que los estrategias estadounidenses vinculan con el trabajo activo de China y Rusia con los gobiernos de los "países en crisis", a los que se refieren en primer lugar con Venezuela, Cuba y Nicaragua (Kravtsov, 2023).

Conclusiones

Este capítulo ha analizado la relevancia de ALC para Rusia en el marco de la transición global y la transformación del orden mundial. El orden mundial está cambiando por el ocaso de la hegemonía estadounidense, la intensificación de las guerras híbridas, la interdependencia entre los actores, el avance de las tecnologías de la información, los desafíos globales como la pandemia y la crisis en Ucrania, y la pérdida de hegemonía de las antiguas superpotencias. La crisis ucraniana es una manifestación de la reconfiguración del orden mundial que tiene repercusiones en ALC en diferentes ámbitos. La reacción latinoamericana agregada ante el conflicto ruso-ucraniano tiene un sentido racional de preservar las condiciones de la cooperación económica, comercial, cultural y, en la medida de lo posible, el capital positivo logrado en los últimos veinte años.

Rusia, como gran potencia, como Estado-civilización, se interesa en todos los rincones del globo y su interés hacia ALC solo está aumentando. La tarea inevitable de cualquier gran potencia, que tiene superobjetivos, es su presencia política, económica, militar, espiritual, intelectual o cultural. El diálogo en las áreas indicadas es el formato ideal de interacción, pero fue interrumpido por el mundo anglosajón, por ejemplo, a través de sanciones. No obstante, cuando se cierran unas puertas, involuntariamente se buscan otras. Y con toda evidencia se puede decir que ALC se abre para la política rusa como máximamente complementaria. En primer lugar, Rusia y sus predecesores (URSS e Imperio ruso) no tuvieron conflictos graves o tensiones prolongadas

en la historia de sus relaciones con los países de la región. En segundo lugar, las relaciones con ALC aún no han alcanzado su máximo potencial, ni en el comercio, ni en la esfera técnico-militar, ni en el marco de la interacción cultural. Además, la imagen de la Federación de Rusia en ALC no está del todo definida y manifestada; por lo tanto, no está percibida en su totalidad. Lo mismo se puede decir de la imagen de ALC en Rusia. Esto es un territorio de enormes posibilidades para una interacción plena y mutuamente beneficiosa. La diferencia cultural e histórica y otras diferencias acercan a Rusia y ALC más que muchas similitudes con los pueblos vecinos, con los que las relaciones se radicalizaron y alcanzaron su límite, hasta el enfrentamiento militar. Es necesario señalar que Rusia no siempre fue activa con respecto a ALC. Extrañamente, cedía a los EE. UU. u otros actores, guiándose en parte por una insólita delicadeza. Durante cualquier disputa o diálogo, es necesario entender claramente sobre qué no se discute a fin de apoyarse en lo indudable para ambas partes, hacer el diálogo lo más creativo y efectivo posible, tanto en el ámbito regional o mundial, como en el formato bilateral o multilateral, para que la infinita diversidad étnico-confesional de Rusia pueda encontrar una sonoridad única con los pueblos de ALC.

Los Estados Unidos ven el hemisferio occidental como un espacio unido con una historia y valores comunes e interdependientes. Washington considera la presencia rusa en América Latina como una amenaza potencial, relacionada con riesgos como el aumento de los precios de los hidrocarburos, la escalada de tensiones cerca de Estados Unidos y en otras regiones, el apoyo a Cuba, Venezuela y Nicaragua, y la intensificación de la cooperación militar. El dominio del vecino norteamericano limita la influencia de Rusia, que solo cuenta con el apoyo de los países que han sido sus socios tradicionales: Brasil, Cuba, Nicaragua, Venezuela, en menor grado México y Argentina, país que se aleja de la cooperación intensa después de las elecciones presidenciales.

Rusia tiene menos lazos económicos con la región que China. Sin embargo, busca recuperar la influencia política que tuvo durante el periodo soviético, ocupar posiciones más fuertes en el mercado de armas de la región –aunque todavía la cooperación en esta esfera es limitada–, ofrecer un gran mercado para los productos latinoamericanos y aprovechar el deseo de algunos países de reducir su dependencia de Estados Unidos y sus instituciones occidentales. Rusia debe seguir desarrollando la cooperación científico-técnica

y humanitaria en el campo de la bioseguridad: buenos resultados y potencial tienen los proyectos de energía (incluyendo la alternativa y la nuclear), la industria del petróleo y el gas (exploración, extracción, procesamiento), la agroindustria y la agricultura, la infraestructura y los vehículos de transporte, la medicina, la farmacéutica y el equipamiento médico, la biotecnología, la industria aeroespacial, las telecomunicaciones y las tecnologías digitales. Como un paso preliminar para el aumento de la cooperación mencionada, se puede recomendar organizar una reunión a nivel estatal con los vicepresidentes de los países latinoamericanos como paso previo sobre el tema de la transferencia de tecnologías innovadoras desde Rusia a ALC.

Un buen potencial tienen el turismo, la ciencia, la cultura, la educación y el deporte. El avance de los intercambios comerciales se beneficiará de una mayor agilidad en los pagos en divisas nacionales y de la construcción de vías de colaboración financiera y bancaria. La puesta en marcha de las nuevas redes de transporte y logística dará un nuevo impulso a la cooperación que permitirá superar la crisis conectada con la implementación de las sanciones. El enfoque de Rusia es fortalecer las relaciones en todas las direcciones tanto con los Estados de la región como con sus asociaciones, incluida la línea de la Unión Económica Euroasiática, así como los contactos interparlamentarios.

En los últimos años la mayoría de los países latinoamericanos han seguido una línea pragmática y de diversidad. Su objetivo principal es conseguir recursos para el desarrollo y solucionar los problemas socioeconómicos más urgentes. Otro aspecto es que las relaciones con actores no occidentales influyentes, como Rusia, China, India e Irán, que son todos miembros de los BRICS, son importantes para las élites latinoamericanas como una forma de apoyar una política exterior más autónoma. También los actores como Japón, Corea del Sur, Turquía y otros tienen su importancia para ALC. El vector de Rusia se convierte al mismo tiempo en el más arriesgado y relevante para América Latina, ya que sus acciones suponen uno de los principales retos al orden mundial liberal, pero simultáneamente se presenta como un aliado confiable del Sur global. La región latinoamericana es un escenario de confrontación geopolítica entre EE. UU. y China en el contexto de un cambio en el orden mundial y su desarrollo económico está cada vez más vinculado con la concepción china del Sur global.

Referencias

- AFP (3 de noviembre de 2023). EEUU propone a América Latina diversificar “juntos” las cadenas de suministro. *France24*. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20231103-eeuu-propone-a-américa-latina-diversificar-juntos-las-cadenas-de-suministro>
- Agencia Cubana de Noticias (6 de junio de 2023). Cuba fortalece cooperación científica y educativa con Rusia. *NODAL*. <https://www.nodal.am/2023/06/cuba-fortalece-cooperacion-cientifica-y-educativa-con-rusia/>
- Akimushkina, I. (11 de diciembre de 2022). How Russia can become closer to Latin America. *Nezavisimaya Gaseta*. https://www.ng.ru/dipkurer/2022-12-11/9_8612_sympathy.html
- Alonso, A. (15 de junio de 2022). El ambiguo discurso del Papa sobre Putin y la guerra: el conflicto fue “provocado” pero es una “agresión brutal”. *El Independiente*. <https://www.elindependiente.com/internacional/2022/06/15/el-ambiguo-discurso-del-papa-sobre-putin-y-la-guerra-el-conflicto-fue-provocado-pero-es-una-agresion-brutal/>
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF] (22 de agosto de 2023). 5 intereses de Europa en América Latina y el Caribe. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/08/5-intereses-de-europa-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Barabanov, O. (2023). A new Concept of Russian Foreign Policy: structure and semantics. *The Valdai Discussion Club*. <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/novaya-kontseptsiya-vneshney-politiki-rf-semantic/>
- Batyrov, T. (25 de junio de 2022). “A new wave of migration”: FT spoke about “hundreds” of Russians who left for Latin America. *Forbes*. <https://www.forbes.ru/biznes/469785-novaa-volna-migracii-ft-rasskazala-o-sotnah-uehavsih-v-latinskuu-ameriku-rossian>
- BBC News Mundo (3 de febrero de 2023). *Por qué los países latinoamericanos se han negado a enviar armas a Ucrania (a pesar de las presiones de EE.UU. y Alemania)*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64506590>
- BBC (8 de septiembre de 2023). *Detienen en Cuba a 17 personas por tráfico de cubanos a Rusia para combatir en Ucrania*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/crg3jzl45e7o>
- Béliz, G. y Santolaria, M. (2023). *LAC-INDIA. América Latina y el Caribe e India. Nuevos horizontes, nuevas esperanzas*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2023>
- Biblioteca Nacional de Chile (s. f.). El conflicto ideológico internacional se nacionaliza. El impacto de la Guerra Fría en Chile. *Memoria Chilena*. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3460.html#presentacion>

- Bobrov, A. y Lebedeva, O. (2023). The concept of Russia's Foreign Policy 2023: the strategy of a multipolar world. *Russian International Affairs Council*. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kontsepsiya-vneshney-politiki-rossii-2023-strategiya-mnogopolyarnogo-mira/>
- Boikov, S. (17 de julio de 2023). When the hut is on the outskirts: how Latin America resists the Ukrainian theme. *Izvestiya*. <https://iz.ru/1545505/semey-boikov/kogda-khata-s-krai-uk-kak-latinskaia-amerika-soprotivliaetsia-ukrainskoi-teme>
- Cardozo Álvarez, R. (14 de marzo de 2023). El compromiso militar entre Rusia y Venezuela. *DW*. <https://www.dw.com/es/el-compromiso-militar-entre-rusia-y-venezuela/a-64983129>
- CEU-CEFAS, Centro de Estudios, Formación y Análisis Social (abril de 2023). *Informe 01. La influencia de China en Iberoamérica*. <https://cefes.ceu.es/wp-content/uploads/Informe-01-CEFAS-CEU-La-influencia-de-China-en-Iberoamerica.pdf>
- Chaguaceda, A. (28 de julio de 2022). *Russia in Latin America: the illiberal confluence* [mensaje en un blog]. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2022/07/28/russia-in-latin-america-the-illiberal-confluence/>
- Chesnokova, T. (11 de octubre de 2013). Russians in Latin America: how many and why? *Russian Century*. https://ruvek.mid.ru/publications/russkie_v_latinskoy_amerike_skolko_i_pochemu_8453/
- CNN Español (22 de febrero de 2024). *El presidente de Ecuador explica por qué cambió de idea y no va a triangular armamento con EE.UU.* <https://cnnespanol.cnn.com/2024/02/22/presidente-ecuador-explica-no-triangular-armamento-estados-unidos-orix/>
- Colomina, C. (Diciembre de 2022). *El mundo en 2023: diez temas que marcarán la agenda internacional* (Cidob, notes internacionales nro. 283). https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales_cidob/283/el_mundo_en_2023_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_internacional
- Corporación Estatal de Energía Atómica [Rosatom] (6 de diciembre de 2022). *Rosatom will supply uranium products to Latin America*. <https://www.rosatom.ru/journalist/news/rosatom-postavit-uranovuyu-produktsiyu-v-latinskuyu-ameriku/>
- Davydov, V. M. (Ed.) (2021). *Nicaragua: the evolution of the Revolution*. ILA RAS, The Summit Series
- Diehn, S. (1.º de junio de 2022). Cinco cosas que cambió la guerra de Ucrania en el mundo. *DW*. <https://www.dw.com/es/cinco-cosas-que-cambió-la-guerra-de-ucrania-en-el-mundo/a-62002986>
- Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia (2023a). *Conferencia Parlamentaria Internacional "Rusia - América Latina"*. http://duma.gov.ru/international/forum__rus/

- Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia (2023b). *Las relaciones parlamentarias abren el camino para la interacción mutuamente beneficiosa de Rusia y América Latina*. <http://duma.gov.ru/news/57967/>
- Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia (2023c). *Llamamiento de la Duma Estatal sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto a la República de Cuba por los EE.UU. de América*. <http://duma.gov.ru/es/news/58149/>
- DW (23 de febrero de 2022). *Cuba se alinea con Rusia y pide que Occidente no intervenga*. <https://www.dw.com/es/cuba-se-alinea-con-rusia-y-pide-a-occidente-que-deje-de-intervenir-en-ucrania/a-60882639>.
- DW (6 de mayo de 2023). *Japón fortalece lazos con sus socios de Latinoamérica*. <https://www.dw.com/es/jap%C3%B3n-fortalece-lazos-con-sus-socios-de-latinoam%C3%A9rica/a-65533779>
- DW (2 de noviembre de 2023). *Milei ofrece a Zelenski cumbre de paz Ucrania-América Latina*. <https://p.dw.com/p/4ZKvO>
- El Universal (25 de noviembre de 2021). *Rusia y China: el nuevo orden mundial*. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/rusia-y-china-el-nuevo-orden-mundial/>
- Ellis, E. (19 de enero de 2022). *Russia's Latest Return to Latin America*. *Global Americans*. <https://globalamericans.org/russia-return-latin-america/>
- Embajada de la Federación de Rusia en el Estado Plurinacional de Bolivia (s. f.). *Ruso-bolivianas relaciones*. https://bolivia.mid.ru/es/rusia_y_bolivia/ruso_bolivianas_relaciones/
- Embajada de la Federación de Rusia en la República Argentina (30 de enero de 2023). *Comentario de la portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, M.V. Zájárova, en relación con la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. [https://argentina.mid.ru/es/press-centre/news/comentario_ofrecido_por_la_portavoz_del_mae_de_rusia_mar_a_zaj_rova_en_relaci_n_con_la_cumbre_de_la_/_/](https://argentina.mid.ru/es/press-centre/news/comentario_ofrecido_por_la_portavoz_del_mae_de_rusia_mar_a_zaj_rova_en_relaci_n_con_la_cumbre_de_la_/)
- Embajada de la Federación de Rusia en la República de Chile (15 de noviembre de 2023). *Embajador de Rusia participó en la ceremonia de inauguración de la exposición fotográfica «Los Chukchis son hermanos de los Mapuches» en la Universidad Bernardo O'Higgins*. <https://chile.mid.ru/es/noticias/151123es/>
- Escuela de Teatro Bolshoi (s. f.). *Escuela do Teatro Bolshoi en Brasil*. <https://www.escolabolshoi.com.br/institucional-es#:~:text=Funcionando%20desde%20marzo%20de%202000,actuando%20fuera%20del%20territorio%20Ruso>.
- Eurasia Daily (23 de agosto de 2023). *Putin invitó a los países BRICS a la Fiesta Mundial de la Juventud y a los Juegos del Futuro*. <https://easaily.com/ru/news/2023/08/23/putin-priglasil-strany-briks-na-vsemirnyy-festival-molodezhi-i-igry-budushchego>

- Evseenko, A. S. (2022). The expansion of the presence of the PRC and the Russian Federation in Latin America as a challenge to American interests. *Bulletin of the Volgograd State University, Episode 4, History, Regional Studies. International Relations*, 27(2C), 163-177.
- Ferrer, A. (19 de mayo de 2023). Comercio, turismo y cultura: ¿afectarían las elecciones en Turquía el vínculo con América Latina? *Sputnik Mundo*. <https://latamnews.lat/20230519/comercio-turismo-y-cultura-afectarian-las-elecciones-en-turquia-el-vinculo-con-america-latina-1139488791.html>
- Fokin, A. (22 de septiembre de 2023). Russia and the BRICS are ready to reform the UN, but the United States is unlikely to enjoy it. *The Parliamentary Newspaper*. <https://www.pnp.ru/politics/rossiya-vmeste-s-briks-gotovy-reformirovat-oon-no-ssha-eto-vryad-li-ponravitsya.html>
- Fornet-Betancourt, R. (2007). *Interculturalidad y religión. Para una lectura intercultural de la crisis actual del cristianismo*. Abya-Yala.
- García, S. (16 de enero de 2023). Verificado: ¿EEUU ha “olvidado”, “abandonado” y mostrado “desdén” hacia América Latina y el Caribe como dice el presidente de México? *La Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/eeuu-se-ha-olvidado-america-latina-y-el-caribe-como-dice-amlo/6919159.html>
- García, Y.; Ramírez, S. y Castillo, H. (20 de junio de 2023). Gira de presidente iraní por América Latina, “simbólico” mensaje político con poca concreción económica: analistas. *La Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/gira-presidente-iran-venezuela-nicaragua-cuba-politica-economia-analisis/7143945.html>
- Guillemí, R. (19 de julio de 2021). Dos islas presionadas por superpotencias: ¿Por qué Cuba no es como Taiwán? *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/dos-islas-presionadas-por-superpotencias-por-que-cuba-no-es-como-taiwan-nid19072021/>
- Hasselbach, C. (24 de febrero de 2022). ¿Qué cambia en el mundo el 24 de febrero de 2022? *DW*. <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-cambia-en-el-mundo-el-24-de-febrero-de-2022/a-60906522>
- Herz, M. y Summa, G. (2023). América Latina y la caja de Pandora del unilateralismo de las grandes potencias. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/305-america-latina-caja-pandora-unilateralismo-grandes-potencias/>
- Ibarra, J. (24 de septiembre de 2022). El Festival de Cine Ruso es una importante plataforma de acercamiento: Marieli Gómez. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2022/09/24/espectaculos/a07n1esp>
- Interfax (6 de julio de 2022). *Russia, China and Iran are preparing for a series of military exercises in Latin America*. <https://www.interfax.ru/world/850851>
- Interfax (29 de diciembre de 2023). *Argentina informed the BRICS participants of its decision not to join this association*. <https://www.interfax.ru/world/938560>

- Ivanov, E. O. (2022). "Vaccine diplomacy" of Russia in Latin America: achievements, problems and prospects. *Latin America*, (8), 42-54.
- Ivanovsky, Z. V. (2023). Reformatting Russian-Latin American relations in the post-Soviet period. *Latin America*, (7), 98-109.
- Janiot, P. (@PatriciaJaniotvideos) (25 de enero de 2024). *Javier Milei: ¿hacia dónde se dirige Argentina?* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=tUE4CaQlrSE>
- Kalashnikov, N. V. (Ed.). (2019). *Cuba Sí! 60 years of the Revolution*. ILA RAS.
- Kasatkina, A. (18 de mayo de 2023). The Russian Defence Ministry has transferred engineering equipment and watercraft to the Nicaraguan army. *Zvezda TV*. <https://tvzvezda.ru/news/20235181913-tsXaU.html>
- Kashin, V.; Korolev, A. y Bordachev, T. (2023). Russia and Asia: Paradoxes of the new reality. *Russian International Affairs Council*. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rossiya-i-aziya-paradoksy-novoy-realnosti/>
- Katysheva, O. (23 de agosto de 2021). Rusia y Latinoamérica: entrevista a la doctora Oxana Katysheva, directora del proyecto LACRUS / entrevistada por Armando Chaguaceda Noriega. *LACRUS*. <https://lacrus.org/2021/08/23/rusia-y-latinoamerica-la-entrevista-de-dra-oxana-katysheva-la-directora-del-proyecto-lacrus/?lang=es>
- Kheifets, V. y Katysheva, O. (2016). *Russian-Chinese competition in Latin America, on the eve of alliance or confrontation*. Ponencia en la Octava Conferencia del Consejo Europeo para la Investigación Social en Latinoamérica, Universidad de Salamanca, 28 de junio a 1.º de julio. https://www.academia.edu/27878233/Russian_Chinese_competition_in_Latin_America_on_the_eve_of_alliance_or_confrontation
- Khruleva, E. (26 de mayo de 2022). Russia and MERCOSUR: what are the prospects for cooperation with Latin American countries? *The Russian world* <https://russkiymir.ru/publications/301317/>
- Kommersant (25 de agosto de 2023). *The President of Bolivia plans to visit Russia in 2024*. <https://www.kommersant.ru/doc/6174986>
- Konovalova, K. A. (2023). Strategic partnerships between Russia and Latin American states in the new geopolitical conditions. *World Politics*, (1), 37-51.
- Korea Foundation (2023). *El desarrollo económico de Corea del Sur y América Latina*. https://www.konradlorenz.edu.co/wp-content/uploads/2023/06/Syllabus_EL-Desarrollo-Economico-de-Corea-del-Sur-y-America-Latina-1.pdf
- Kravtsov, D. (2023). The U.S. strategy towards Latin America. *Russian International Affairs Council*. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/strategiya-ssha-v-otnoshenii-latinskoy-ameriki/>

- Kremlin (5 de octubre de 2023). *Meeting of the Valdai discussion club*. <http://kremlin.ru/events/president/news/72444>
- Kulagin, V.; Kalinevich, K. y Kovaleva, A. (5 de febrero de 2024). Ecuador's transfer of arms to Ukraine will hit the export of bananas and carnations. *Vedomosti*. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/02/05/1018373-peredacha-ekvadorom-vooruzhenii-na-nuzhdi-ukraini-udarit-po-eksportu-bananov>
- Malamud, C. y Núñez Castellano, R. (30 de marzo de 2022). América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-invasion-de-ucrania-su-incidencia-en-la-economia-la-geopolitica-y-la-politica-interna/>
- Malamud, C. y Núñez Castellano, R. (2 de noviembre de 2023). Rusia en América Latina, año y medio después de la invasión de Ucrania. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/rusia-en-america-latina-ano-y-medio-despues-de-la-invasion-de-ucrania/>
- Malamud, C.; Núñez Castellano, R. y Talvi, E. (19 de diciembre de 2022). España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos en América Latina. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2023-perspectivas-y-desafios-en-america-latina/>
- MGIMO University (13 de mayo de 2019). *A delegation of Brazilian veterans of the Second World War in Moscow*. https://mgimo.ru/about/news/departments/delegatsiya-brazilskikh-veteranov-vtoroy-mirovoy-voiny-v-moskve/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (s.f.). *On the state and prospects of development of cooperation between Russia and the states of Latin America*. <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (29 de abril de 2020). *Exposición dedicada al 60 aniversario del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Rusia y Cuba. Parte 1*. https://mid.ru/es/press_service/photo/vystavki-v-mid-rossii/1431574/
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (18 de enero de 2023). *Discurso y respuestas a las preguntas de los medios ofrecidas por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, Serguéi Lavrov, durante la rueda de prensa dedicada a los resultados de la diplomacia rusa en 2022, Moscú, 18 de enero de 2023*. <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (31 de marzo de 2023). *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia*. <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (11 de octubre de 2023). *On the Festival of Soviet and Russian films in Sao Paulo*.

- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (12 de octubre de 2023). *Foreign Minister Sergey Lavrov's article for International Life magazine*.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (10 de noviembre de 2023). *Foreign Minister Sergey Lavrov's video address at the 5th International Municipal BRICS+ Forum, November 10, 2023*. https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1914324/
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (27 de diciembre de 2023). *Russia's Policy Towards World Majority (report by group of experts headed by Professor Emeritus, Academic Supervisor of Faculty of World Economy and International Affairs at National Research University - Higher School of Economics, Honorary Chairman of the Presidium of the Council on Foreign and Defence Policy, Head of the Situational Analysis Program Sergei A. Karaganov)*. https://www.mid.ru/ru/useful_information/reports/1923234/?lang=en
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (18 de enero de 2024). *Presentación y respuestas a preguntas de los medios de comunicación del Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, S.V. Lavrov, durante una conferencia de prensa sobre las actividades de la diplomacia rusa en 2023, Moscú, 18 de enero de 2024*.
- Ministry of Digital Development (2023). *Russia and Cuba will cooperate in the field of artificial intelligence*. https://digital.gov.ru/ru/events/44467/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f
- Moiseev, A. (2023). The tragedy of Chile, which cannot be forgotten. What International Life wrote about Chile half a century ago. *International Life Magazine*. <https://interaffairs.ru/news/show/42349>
- Noticias Urbanas (31 de diciembre de 2023). *Brasil volvió a defender la presencia de Putin en la cumbre del G20*. <https://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/brasil-volvio-a-defender-la-presencia-de-putin-en-la-cumbre-del-g20/>
- Oboznov, S. (2002). Russia and Latin America at the UN: problems, opportunities and prospects for cooperation. *World Economy and International Relations*, (2), 61-66. doi: 10.20542/0131-2227-2002-2-61-66.
- Oppmann, P. (13 de julio de 2023). Un barco de la armada rusa atraca en Cuba mientras los tiempos difíciles unen a dos viejos amigos de la Guerra Fría. *CNN Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/07/13/barco-rusia-cuba-relaciones-viejos-amigos-guerra-fria-trax/>
- Oppmann, P. (19 de septiembre de 2023). ¿Por qué algunos cubanos están luchando en la guerra de Rusia contra Ucrania? *CNN Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/09/19/por-que-los-cubanos-luchan-guerra-rusia-contra-ucrania-trax/>
- Panyuzheva, M. (16 de abril de 2021). Four scenarios of the geopolitical world order for 2025-2030 from CSIS. *Russian International Affairs Council*. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/chetyre-stsenariya-geopoliticheskogo-miroporyadka-na-2025-2030-gg-ot-csis/>

- Petrobon, E. (2022). Latin America is the key to a multipolar transition. *The Valdai Discussion Club*. <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/latinskaya-amerika-klyuch-k-mnogopolyarnomu-perekhodu/>
- Plachinda, L. Y. (2023). Phenomenon of global fragmentation. New imperatives of the transcontinental cooperation for Eurasia and Latin America. *Latin America*, (8) 6-26. doi: 10.31857/S0044748X0026846-9.
- Pobeda RF (8 de mayo de 2019). *The veterans of Russia and Brazil have agreed to cooperate*. <https://pobedarf.ru/2019/05/08/veterany-rossii-i-brazillii-dogovorilis-o-sotrudnichestve/>
- Prange de Oliveira, A. (6 de diciembre de 2023). ¿Fracasó el acuerdo UE-Mercosur? DW. <https://www.dw.com/es/fracasó-el-acuerdo-ue-mercosur/a-67650443>
- Pyatakov, A. N. (2014). UNASUR: The pragmatic dream of a united South America. *Russian International Affairs Council*. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/unasur-pragmatichnaya-mechta-oedinoy-yuzhnoy-amerike/>
- Pyatakov, A. (2020). *Russia-Latin America in the 21st century: Difficulties and contradictions of rapprochement*. IFRI, Russie.Nei. Visions (119). <https://www.ifri.org/ru/publications/notes-de-lifri/russieneivisions/rossiya-latinskaya-amerika-v-xxi-veke-trudnosti->
- Pyatakov, A. N. y Kodzoev, M. A. (2023). US “outposts” in Latin America: military-technical cooperation, military bases and joint exercises. *Bulletin of the RUDN, series International Relations*, 23(3), 518-535.
- RBC (27 de enero de 2023). *Lavrov considered futile attempts to stop the development of centres of multipolarity*. <https://www.rbc.ru/politics/27/01/2023/63d316379a79476461e6e74b>
- Réyez, J. (4 de octubre de 2023). Lucha contra las drogas en América Latina, a contracorriente de EU. *Contra Línea*. <https://contralineacom.mx/interno/semana/lucha-contra-las-drogas-en-america-latina-a-contracorriente-de-eu/>
- RIA-Novosti (4 de septiembre de 2008). *The history of relations between Russia and Nicaragua. General information*. <https://ria.ru/20080904/150968246.html>
- Rodríguez Hernández, L. E. (2020). Rusia: nueva etapa de relaciones con América Latina y Caribe. En W. Grabendorff y A. Serbin (eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina* (pp. 187-200). CRIES. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/018-rodriquez-hernandez.pdf>
- Rosatom (6 de diciembre de 2022). *Rosatom will supply uranium products to Latin America*. <https://www.rosatom.ru/journalist/news/rosatom-postavit-uranovuyu-produktsiyu-v-latinskuyu-ameriku>

- Roscongress (2023). *Prospects for scientific cooperation between Russia and Brazil in the field of sustainable development of the Arctic. Priorities of Brazil's sustainable development policy*. <https://as.arctic-russia.ru/dl/analytics/perspektivy-nauchnogo-sotrudnichestva-russii-i-brazilii-v-sfere-ustoychivogo-razvitiya-arctici-r.pdf>
- Rostica, J. y Sala, L. (2021). La Guerra Fría en América Latina y los estudios transnacionales. Introducción. *Secuencia* (111). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482021000300200
- Rouvinski, V. y Jeifets, V. (Eds.) (2022). *Rethinking Post-Cold War Russian-Latin American Relations*. Routledge.
- Ryumin, A. (3 de agosto de 2023). Which countries are included in the list of countries unfriendly to Russia. *TASS*. <https://tass.ru/info/18435143>
- Samsonov, M. (2018). Cooperación energética entre Rusia y América Latina en el siglo XXI (a ejemplo de la gestión de la empresa «Power Machines PJSC» en Argentina y Brasil). *MGIMO University. Cuadernos Iberoamericanos*, (4 C), 19-22.
- Sánchez Mugica, A. (2018). El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 365-388. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v63n233/0185-1918-rmcps-63-233-365.pdf>
- Sber Pro (31 de agosto de 2022). *Over the ocean. How Latin America attracts Russian business*. <https://sber.pro/publication/za-ocean-chemlatinskaia-amerika-privlekaet-rossiiskii-biznes>
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (11 de diciembre de 2020). *México y Rusia: 130 años de relaciones diplomáticas*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/598621/Libro_CD05-Mex-Rus-especial__2_.pdf
- Sepúlveda, J. P. y Riquelme Rivera, J. (2010). La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, (230), 22-36. <https://nuso.org/articulo/la-reforma-del-consejo-de-seguridad-una-mirada-desde-america-latina/>
- Sitenko, A. (22 de agosto de 2023). The race for the Global South. *International Politics and Society*. https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/the-race-for-the-global-south-6930/?utm_campaign=en_1127_20230821&utm_medium=email&utm_source=newsletter#top
- Sokolova, M. (1.º de octubre de 2023). Piskarev invited Latin American countries to share their experience in the field of security. *The Parliamentary Newspaper*. <https://www.pnp.ru/politics/piskarev-predlozhit-stranam-latinskoy-ameriki-obmen-opytom-v-sfere-bezopasnostih.html>
- Sputnik (18 de agosto de 2023). Rusia ve grandes oportunidades para la cooperación energética con Brasil. *El País*. <https://www.elpais.cr/2023/08/18/rusia-ve-grandes-oportunidades-para-la-cooperacion-energetica-con-brasil/>

- Sputnik Mundo (9 de mayo de 2018). *Este es el país sudamericano que más soldados envió a la Segunda Guerra Mundial*. <https://latamnews.lat/20180509/brasil-sudamerica-segunda-guerra-mundial-1078554585.html>
- Sputnik Mundo (16 de febrero de 2022). *Inauguran en Río de Janeiro la primera escuela intercultural Brasil-Rusia*. <https://latamnews.lat/20220216/inauguran-en-rio-de-janeiro-la-primera-escuela-intercultural-brasil-rusia-1121726351.html>
- Street Art Russia - Latin America (s. f.). <https://www.streetartlatam.ru>
- TASS (18 de enero de 2023). *Lavrov announced the resumption of the dialogue mechanism of the Ministers of the Russian Federation – CELAC*. <https://tass.ru/politika/16826685>
- TASS (16 de agosto de 2023). *Representatives of the Ministry of Defence of the Russian Federation and Bolivia discussed steps to develop cooperation*. <https://tass.ru/armiya-i-opk/18523153>
- TASS (24 de agosto de 2023). *Six new countries will join BRICS in 2024*. <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/18574863>
- TASS (1.º de octubre de 2023). *The Russian parliament will offer Latin America bilateral memoranda on biosafety*. <https://tass.ru/politika/18885455>
- The Valdai Discussion Club (2023). *Inform: The maturity certificate or the order that never was. A fantasy about the future without hierarchy*. <https://ru.valdaiclub.com/files/45987/>
- Timofeev, I. (25 de mayo de 2023). *State-civilization and political theory. Russia in global politics*. <https://globalaffairs.ru/articles/gosudarstvo-czivilizaciya/>
- Timofeev, I. (3 de octubre de 2023). *Hybrid war and hybrid peace. The Valdai Discussion Club*. <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/gibridnaya-voyna-i-gibridnyy-mir/>
- Torres, Y. (14 de marzo de 2023). *La banca cubana comienza a utilizar el sistema de pago ruso MIR*. *Directorio Noticias*. <https://www.directoriocubano.info/actualidad/la-banca-cubana-comienza-a-utilizar-el-sistema-de-pago-ruso-mir/>
- Unión Europea (2019). *The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf
- U.S. Southern Command (8 de marzo de 2022). *2022 Posture Statement to Congress. Excerpts from House Armed Services Committee Testimony*. <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/SOUTHCOMs-2022-Posture-Statement-to-Congress/#/?currentVideo=28216>
- VESTI (28 de enero 2022). *Stabilizing factor: Russian ambassadors on military-technical cooperation with Venezuela and Cuba*. <https://www.vesti.ru/article/2669283>

- Vicent, M. (25 de enero de 2022). Rusia y Cuba profundizan su “cooperación estratégica” en medio de las tensiones con EE UU. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-01-25/rusia-y-cuba-profundizan-su-cooperacion-estrategica-en-medio-de-las-tensiones-con-ee-uu.html>
- Yakovlev, P. (2016). Russia’s strategic partnership with Latin American countries: trends and counter-trends. *Perspectives and prospects E-journal*, 1(5), 39-51.
- Yaakovlev, P. P. (2022a). Rusia y América Latina: desarrollo sostenible a la luz de la crisis ucraniana. *Iberoamérica*, (3), 5-31. https://www.iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2022/3/1_yakovlev.pdf
- Yakovlev, P. (2022b). Russia and Brazil in the paradigm of strategic partnership. *The prospects E-journal*, (4), 30-46.
- Yakovlev, P. (2023) Megatrends of Latin America’s development and Russia’s economic interests. *Latin America*, N6. C. 6-22. doi: 10.31857/S0044748X0025602-1.
- Zamakhina, T. (1.º de octubre de 2023). Cooperation with Latin America was discussed in Moscow. *Rossiyskaya Gazeta*. <https://rg.ru/2023/10/01/reg-cfo/po-zavetam-fidelia.html>

○ **Ariel González Levaggi***

* Ph. D. en Relaciones Internacionales y Ciencia Política (Universidad Koç, Türkiye). Actualmente se desempeña como profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, donde dirige el Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA). También es miembro de la Junta Ejecutiva del think tank CRIES y co-chair de la sección Asia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Es autor de los libros *Confrontational and Cooperative Regional Orders: Managing Regional Security in World Politics* (Routledge, 2020) y *Great Power Competition in the Southern Oceans: From the Indo-Pacific to the South Atlantic* (Palgrave Macmillan, 2023), además de múltiples artículos publicados en *International Affairs*, *Third World Quarterly*, *International Politics* y *Foro Internacional*, entre otros. Contacto: agonzalez@uca.edu.ar.

Türkiye: claves para entender la nueva potencia euroasiática y sus vínculos con América Latina y el Caribe



Desde su creación como una república secular hace cien años en 1923, luego del Tratado de Lausana hasta la actualidad, Türkiye ha llamado la atención de los observadores externos debido a la interacción entre una serie de factores geográficos, históricos, culturales y políticos. A la tradicional metáfora del puente entre Oriente y Occidente, se ha presentado al País de los Estrechos como un ejemplo de democracia y secularismo en el mundo islámico, así como un modelo económico e institucional para el resto de los países de Medio Oriente (Altunisik, 2005). En este sentido, el carácter *sui generis* de la trayectoria turca ha dado lugar a múltiples malinterpretaciones y estereotipos sobre el país, su heterogénea población y sus vinculaciones con su región y el mundo.

Para comprender la compleja naturaleza de la República de Türkiye y sus vínculos con América Latina y el Caribe, este artículo presenta los principales elementos de su evolución histórica tanto en su ámbito interno como en materia de política exterior. La primera sección está orientada a dar un marco general para comprender el lugar de Türkiye a partir de una serie de claves (geográficas, históricas, políticas e internacionales), además de subrayar las figuras de Kemal Atatürk como fundador de la República y del actual presidente

Recep Tayip Erdoğan en su ascenso como líder de la ‘Nueva Turquía’. La segunda sección presenta la dimensión latinoamericana de su política exterior en el contexto de un gran dinamismo de la economía turca, un mayor interés político en la región, junto con la incidencia de la securitización de la agenda interna y externa turca sobre las prioridades diplomáticas regionales y la emergencia de una nueva agenda pragmática hacia la región.

Desde Atatürk a Erdoğan: claves para entender a Türkiye en el espacio euroasiático

Clave geográfica

El territorio turco se encuentra en un espacio geográfico enclavado entre Europa y Asia, con 783.562 km² de extensión y una gran diversidad de suelos, montañas, climas y especies. Desde los múltiples espacios geográficos hasta la heterogeneidad regional de la población, el país presenta un panorama variopinto que incluye desde vastas zonas fértiles hacia el interior de la costa del mar Egeo hasta paisajes desérticos en la zona de Capadocia y zonas montañosas de difícil acceso en el este y sudeste en las fronteras con Iraq, Irán y Armenia.

Con el 3% de su territorio en el continente europeo (Tracia Oriental), el resto de su área se ubica en el continente asiático. Si bien la convivencia entre lo europeo y lo asiático se encuentra en el ADN geográfico de Türkiye, es importante no sacar conclusiones apresuradas sobre la relación entre la geografía y la identidad. El Imperio bizantino y el Imperio otomano también controlaban ambas márgenes continentales sin que tuvieran las mismas características étnicas o religiosas. Lo que sí tiene una relevancia estratégica fundamental y ha marcado el ritmo de los tiempos históricos es la existencia de dos estrechos que separan ambos continentes pero que al mismo tiempo conectan el mar Negro con el mar Mediterráneo: los estrechos del Bósforo y Dardanelos. Desde las míticas historias contadas en la *Ilíada*, en la que la Liga Aquea buscó dominar a la ciudad de Troya ubicada cerca de los Dardanelos, hasta los intentos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

para establecer una base permanente en el mar Negro frente a la resistencia de la Federación Rusa son ejemplos de la importancia geoestratégica de los estrechos controlados por Türkiye y regulados por la Convención de Montreal sobre el paso por los Estrechos (1936). El control sobre los estrechos es uno de los elementos de continuidad que conecta la geografía con la trayectoria política de la zona.

Hoy en día Türkiye posee límites territoriales con ocho Estados. Sin embargo, el vecindario dista de ser estable. Dos de sus vecinos se encuentran en una situación de extrema fragilidad estatal (Siria e Iraq), otro mantiene una situación de no-reconocimiento diplomático y un estatus de fronteras cerradas (Armenia), el mar Negro está bajo una fuerte tensión luego de la invasión rusa de Ucrania, además de que existen tensiones militarizadas recurrentes con un 'aliado' de la OTAN (Grecia). Salvo el caso de Irán con el que existen relaciones marcadas por una mezcla de cooperación y conflicto, el resto de los vecinos –Georgia, Bulgaria, Azerbaiyán– mantienen relaciones amistosas con Ankara.

La inestabilidad regional también alimenta turbulencias locales por la interconexión de las identidades culturales en la zona de la Media Luna Fértil. La población turca tiene un grado importante de heterogeneidad étnica y religiosa en sus más de 80.000.000 de habitantes. Si bien no hay cifras fehacientes –el último censo fue en 1965 y hay un porcentaje considerable de casamientos mixtos–, se calcula que entre 15% y 20% de la población tiene origen kurdo, mientras que el resto es mayoritariamente turca. Sin embargo, en los años recientes ha habido un crecimiento importante de la comunidad árabe debido a los conflictos en Iraq y Siria con las migraciones forzadas que se han producido. En este último caso, se calcula que casi el 5% de la población actual tiene ese origen aunque su estatus es mayoritariamente temporal. Además de los árabes, existen pequeñas comunidades circasianas, judías ladinas, armenias y lazuríes, entre otros.

Los grandes conflictos en el Gran Medio Oriente y la recepción de comunidades perseguidas han convertido progresivamente a Türkiye como un actor clave dentro del dilema de seguridad que atraviesa la región. Desde los sectores vinculados a la seguridad nacional, la dimensión kurda es percibida como la principal amenaza no solamente por las aspiraciones autonomistas

y la militarización de los reclamos dentro de la población que vive en el su-deste del país, sino por su utilización como *proxy* por parte de los países vecinos. A pesar de la diversidad de la población kurda repartida entre Türkiye, Siria, Irán e Iraq, en los últimos años se ha producido una progresiva convergencia política entre los sectores más radicalizados de Türkiye y Siria expresados en el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) y el Partido de la Unión Democrática (PYD/YPG), respectivamente¹. En términos de seguridad, la cuestión kurda ocupa el lugar más destacado por su capacidad tanto de desestabilización interna como de potencial desmembramiento de la República. El “síndrome de Sèvres” (Aras, 2009, p. 32) y el conflictivo vecindario han marcado la identidad geopolítica de los burócratas vinculados a las fuerzas armadas y de seguridad.

Clave histórica

Desde principios del siglo XIV hasta 1923, la historia de la península anatólica estuvo marcada por el dominio del Imperio otomano que conjugaba legitimidad religiosa en el mundo islámico con un dominio político-militar en regiones claves de tres continentes diferentes, África del Norte, Asia Occidental y el Sudeste de Europa. Dentro de un esquema patrimonialista, el sultán poseía la más alta autoridad político-administrativa por la cual el resto de la población era súbdita. Además, poseía –aunque expresado de modo tardío– el título de califa que lo colocaría como la cabeza de la *Ummah* o comunidad de creyentes musulmanes. Sin embargo, la organización del Imperio poseía una complejidad importante. Por un lado, su carácter islámico permitía una convivencia con el resto de las (importantes) minorías no-islámicas mediante el sistema *millet* (o de naciones religiosas), en el cual las comunidades religiosas poseían autonomía en gobernar los aspectos relacionados a la ley personal sobre los miembros de su confesión. Por otro lado, el Imperio se organizaba administrativamente mediante una distribución territorial de provincias. Ambas estructuras se modificaron y modernizaron en paralelo con el proceso de reformas del siglo XIX.

1 De acuerdo con la República de Türkiye, en diferentes expresiones oficiales tanto el PKK como el PYD/YPG son considerados como organizaciones terroristas.

La decadencia política y militar agudizada en la segunda mitad del siglo XIX llevó a una creciente crítica a los sectores más conservadores que enfatizaban la característica confesional del Imperio. Así nacieron movimientos como los Jóvenes Otomanos y los Jóvenes Turcos, estos últimos responsables de vaciar de poder la figura del sultán luego de la Revolución de 1908 e impulsar una serie de acciones que involucrarán al Imperio en las Guerras Balcánicas (1912-1913) y la Primera Guerra Mundial (1914-1918) junto a las potencias centrales, el Imperio austrohúngaro y el Imperio alemán. Luego de la derrota en la Primera Guerra Mundial, la firma del humillante Tratado de Sevrès y la presencia de tropas extranjeras (italianas, francesas, británicas y griegas) en el actual territorio turco impulsaron a un grupo de oficiales otomanos –con base en Anatolia y liderados por el héroe de la batalla de Gallipoli, Mustafá Kemal– a organizar un gobierno paralelo con un ejército nacional. La guerra de Liberación Nacional (1919-1923) logró expulsar a los extranjeros de la península anatólica –especialmente a los griegos–, forzó un nuevo tratado internacional para remplazar a Sevrès y terminó compeliendo la desaparición del Imperio y su sustitución por una república laica y secular. El fin del Imperio generó *a posteriori* una serie de divergencias en relación a la herencia otomana. Formalmente, el Tratado de Lausana reconoce a la República de Türkiye como nación independiente con continuidad jurídica con el Imperio. Sin embargo, la elite republicana rechazará la herencia cultural otomana como decadente, mientras una nueva elite conservadora recién se comenzará a desarrollar a partir de la segunda mitad del siglo XX con cierta nostalgia del glorioso pasado otomano que va a expresarse en la búsqueda de la reconstrucción de la influencia en los antiguos territorios imperiales a partir de la llegada del partido AKP al poder (Davutoğlu, 2012).

Clave político-identitaria

Desde un punto de vista político, los orígenes de la República se pueden trazar en la tensión entre el sultán Mehmed VI Vahideddin en Estambul y el movimiento nacionalista encabezado por Mustafá Kemal en Ankara, durante la guerra de Liberación Nacional. Luego de la Primera Guerra Mundial, Estambul, sede del sultanato y del califato, se encontraba bajo dominio inglés, mientras que Ankara, ubicada en la Anatolia central, se convirtió en sitio estratégico para la resistencia, además de ser elegida como la capital del movimiento

nacional. Luego de la victoria de las fuerzas nacionalistas, la creación de la República y el establecimiento de la Constitución de 1924, Türkiye adoptó el sistema republicano parlamentario unicameral –Gran Asamblea Nacional Turca– que tuvo sus orígenes en la Gran Asamblea Nacional (*Büyük Millet Meclisi*) establecida por Atatürk en 1920 con 333 parlamentarios. Hasta la reforma constitucional de 2018, los parlamentarios eran elegidos en elecciones generales y tenían la responsabilidad de formar gobierno mediante la selección del Primer Ministro, que conformaba el gabinete con acuerdo del Presidente. Toda la vida institucional de la república turca estuvo centrada en el Parlamento hasta la irrupción de la reforma del sistema político por el presidente Erdoğan, que reemplazó al sistema parlamentario por uno presidencialista en el cual el Presidente tiene la capacidad de disolver la Asamblea.

La irrupción del líder conservador Erdoğan en la sociedad turca fue el final de un proceso que puso a la periferia social y política turca –fuerzas conservadoras– en el centro de la escena política y que desplazó a las elites kemalistas republicanas (Öniş, 2016). Tradicionalmente, el ‘centro’ o ‘núcleo’ político de Türkiye estaba representado por la elite kemalista que tenía un gran soporte en la elite burocrática estatal y las universidades de los grandes centros urbanos, además de contar con el apoyo de grupos empresariales beneficiados con la economía proteccionista y los militares, custodios de los ‘valores kemalistas’ (Mardin, 1973). Dicho centro secular y laico fue generalmente desafiado por una periferia conservadora conformada por una ‘contra-elite’ de fuerzas islámicas, localizadas en ciudades del interior y zonas rurales, que percibiéndose como fuera del sistema, consideraron a la democracia como una vía de acceso al poder y avalaron su legitimidad mediante el apoyo a una genealogía de líderes conservadores populares cuyo iniciador fue Necmettin Erbakan (1926-2011). Sin embargo, será Recep Erdoğan –el heredero político de Erbakan– quien movilice a las fuerzas de la periferia para conquistar el centro político y así cambiar el eje de la política nacional.

Dos figuras han marcado la vida política e institucional turca: Kemal Atatürk, fundador de la República Türkiye, y Recep Erdoğan, el reformador conservador. Kemal Atatürk formó la resistencia contra británicos y griegos durante la Primera Guerra Mundial. Una vez fundada la República, como Primer Ministro eliminó el califato y abandonó el Islam como religión oficial. Creó una Oficina de Asuntos Religiosas (*Diyanet İşleri Başkanlığı*) para regular y

controlar la religión desde el Estado. Además, impulsó la modernización con la implementación de códigos jurídicos occidentales, la incorporación de la mujer a la vida social y política, el radical cambio de alfabeto (de árabe a latino) para romper con el legado otomano, además de la turquificación del lenguaje. Estas medidas, tomadas sin consenso por un núcleo en el poder e implementadas de arriba hacia abajo, aparte de las limitaciones financieras y de personal en el sector educativo, provocaron una ‘revolución incompleta’ (Gingeras 2019). El proceso de migraciones desde las zonas rurales a las ciudades y los límites de la representación dados en el sistema de partido único² demostrarían los límites del proceso de reformas.

La apertura política hacia un sistema multipartidista llegó en 1950 con Adnan Menderes (1950-1960) e impulsó así mismo la modernización económica en el marco de la participación de Türkiye en el Plan Marshall y su incorporación a la OTAN. En este contexto, se produjo una ampliación de la representación política acompañada por un fenómeno de migración y urbanización acelerado, al mismo tiempo que se flexibilizaron las leyes civiles que controlaban el Islam y las asociaciones religiosas. Sin embargo, dadas las inconsistencias del plan económico y la inconformidad de mandos medios en el sector militar, el gobierno de Menderes terminó con un golpe de estado por parte de mandos medios de las fuerzas armadas y el mismo presidente fue condenado a muerte.

De 1960 a 1980 la política turca estaría marcada por la inestabilidad de gobiernos frágiles y coaliciones efímeras en medio de una polarización y una violencia política dentro de expresiones radicalizadas de izquierda y derecha. Entre los sucesos más destacados se cuentan los golpes de 1960 y de 1971, la intervención militar en Chipre contra un ‘aliado’ de la OTAN, Grecia, y por último, el golpe militar de 1980, encabezado por el general Evren, suprimiría toda actividad política, propiciaría un golpe mortal a los sindicatos y aplicaría reformas de mercado especialmente en el sector externo.

A partir de la década de 1980 y debido a la percepción de los militares sobre la amenaza comunista, los sectores conservadores comienzan a ser vistos

2 La era republicana con Atatürk (1923-1938) y su sucesor İnönü (1938-1950) estuvo gobernada por un régimen de partido único, bajo la hegemonía del Partido Republicano del Pueblo (CHP).

de una manera positiva y surge la idea de una síntesis de identidad nacional turco-islámica como parte del discurso oficial. Los sectores conservadores son beneficiados no solamente por una progresiva libertad para publicar y organizarse, sino que además la religión es reforzada en el discurso oficial. Al mismo tiempo, la apertura comercial termina beneficiando a las regiones de la Anatolia Central, caracterizadas por un fuerte conservadurismo, y empoderando a las asociaciones comerciales basadas en la identidad islámica, como el caso de MÜSIAD (Yavuz, 2006).

El fortalecimiento cultural, social y económico tendría su correlato en la política. En 1996 como primer ministro llegaría al poder Necmettin Erbakan, líder del conservador Partido de Bienestar, aunque al año siguiente se produciría un golpe institucional avalado por los militares que generaría fuertes presiones al sector conservador por el cual Erbakan y Erdoğan fueron a la cárcel y el entonces predicador Fethullah Gülen se autoexilió en los Estados Unidos. Sin embargo, la crisis económica de 2001 provocaría un descrédito generalizado hacia la clase dirigente y tal descontento sería canalizado por un nuevo partido conservador moderado, el Partido Justicia y Desarrollo (PJD), liderado por el exalcalde de Estambul, Recep Erdoğan.

Durante los años iniciales de su gobierno, el primer ministro Erdoğan presentó al nuevo partido como una expresión conservadora democrática similar a la democracia cristiana europea. Sin embargo, el sesgo islamo-conservador y populista se fue incrementando a lo largo del tiempo, mientras la construcción de su hegemonía política aprovechó “la división islamista-secularista para evocar los sentimientos islámicos de una sociedad turca cada vez más conservadora” (Esen y Gumuscu, 2023, p. 22, traducción propia), en paralelo con el control efectivo de mecanismos de balance tanto a nivel oficial como en los medios de comunicación y la sociedad civil.

Dada la hegemonía política y su liderazgo, Erdoğan logró triunfar en casi la totalidad de las elecciones generales (2002, 2007, 2011, 2015, 2018), elecciones locales (2004, 2009, 2014), elecciones presidenciales (2014, 2018 y 2023) y referéndums constitucionales (2007, 2010 y 2017). Esto le permitió no solamente cambiar el sistema político transformando el parlamentarismo en un presidencialismo centrado en su figura, sino además cambiar de aliados desde los liberales (2003-2007) a los sectores más conservadores (2009

-2014) y luego con un giro hacia el nacionalismo más duro con el Partido de Acción Nacionalista (MHP) desde 2014 en adelante (*The Economist*, 19 de julio de 2018). En el plano económico, el gobierno de Erdoğan sostuvo reformas de mercado y un modelo macroeconómico basado en el consumo doméstico, al mismo tiempo que fomentó la toma de deuda externa en el sector privado en un contexto de tipo de cambio relativamente bajo, liberalización comercial y creciente presión impositiva, lo cual finalmente demostró la fragilidad del modelo económico turco que durante el último lustro sufrió sucesivas devaluaciones y un marcado crecimiento de la inflación a nivel récord (Pitel, 5 de septiembre de 2022).

Clave internacional

Desde el punto de vista de sus relaciones internacionales, Türkiye ha tenido tres períodos principales. Desde su fundación hasta el ingreso a la OTAN (1923-1948) su principal característica fue de aislamiento y neutralidad. Durante la Guerra Fría –más allá de sus relaciones tensas con EE. UU. en relación a la cuestión chipriota– predominó el paradigma occidentalista. Por último, desde el fin de la Guerra Fría hasta el presente ha regido el canon de la diversificación frente a la progresiva pérdida de confianza con los Estados Unidos y la Unión Europea. En relación al gobierno de PJD (2002 hasta el presente) es importante destacar tres subperíodos. En el primer subperíodo, denominado ‘dorado’ (2002-2007), las características fueron un “crecimiento económico alto e inclusivo, junto con reformas significativas en el frente de la democratización. Política exterior turca basada en las nociones de poder blando y los ‘cero problemas con los vecinos’ en el proceso de europeización que espera alcanzar la membresía en la UE” (Öniş, 2016, p. 205).

Durante el subperíodo posterior (2007-2011), Türkiye sufrió un estancamiento en diferentes áreas como consecuencia de la decisión europea de congelar su adhesión a la UE. Por otro lado, las reformas de democratización avanzaron en un camino más lento, especialmente cuando el partido logró la hegemonía política sobre el Poder Judicial y la burocracia. Sin embargo, esta época estuvo caracterizada por una nueva ola de activismo de política exterior que no tenía un eje preciso como en el período anterior. La diversificación externa ayudó a Türkiye a usar su papel fundamental más allá del ancla

occidental al presentarse como un poder ‘benigno’ que le permitió ejercer la mediación en conflictos regionales en el Medio Oriente y el Cáucaso, aunque sin mucho éxito (Öniş, 2014).

En el ‘período de turbulencias’ (2011-2023), Türkiye tuvo que hacer frente a un entorno regional y global complejo, al mismo tiempo que los conflictos regionales derivados de la Primavera Árabe se desbordaron sobre sus fronteras en migraciones masivas, terrorismo y militarización de la seguridad. En términos democráticos hubo un retroceso de las libertades individuales combinado con la multiplicación de disputas con sectores internos que actuaron como *proxy* de conflictos regionales o globales. La respuesta institucional del Gobierno turco fue doble: reforma institucional para centralizar las decisiones y la lucha contra el terrorismo. A partir de 2013 y como consecuencia del conflicto sirio, los grupos kurdos en Siria (PYD/YPG) son considerados terroristas además del Estado Islámico (DAESH) y la Organización Terrorista de Fetullah Gülen (FETÖ), acusada de organizar el golpe de estado del 15 de julio de 2016. También Ankara comenzó a mostrar una política más asertiva y militarista que se combinó con una gran expansión de su industria de defensa e innovaciones en el campo de vehículos no tripulados, especialmente drones que tuvieron una actuación destacada en la guerra civil en Libia, la segunda guerra de Nagorno-Karabakh entre Armenia y Azerbaiyán y una serie de acciones militares en el norte de Siria que se encuentra bajo control turco. Si bien Türkiye tuvo que atravesar este período con un creciente aislamiento internacional y deterioro de su imagen internacional en un contexto de permanente polarización política alrededor de la figura de Erdoğan y tensiones regionales en el Gran Medio Oriente, la guerra ruso-ucraniana cambió la percepción turca en la región y le permitieron a Ankara tener más atención y comprensión por parte de sus aliados occidentales debido a la renovada importancia estratégica por su cercanía con el conflicto y su rol de estabilizador regional en el mar Negro.

Estrategia turca hacia América Latina y el Caribe

Las primeras señales del interés turco en la región se vislumbraron con la visita del presidente Süleyman Demirel en abril de 1995 a Argentina, Brasil y

Chile, y la concertación entre representantes de Turquía en la región, actores privados y públicos del “Plan de Acción para América Latina y el Caribe” en 1998. La crisis política-económica de 2001 modificó la agenda y recién en 2006 con la declaración del “Año de América Latina y el Caribe” y el establecimiento de la “Estrategia de Turquía de Expansión Comercial hacia las Américas” se impulsaron una serie de actividades como misiones comerciales, visitas oficiales y seminarios académicos de modo incremental (González Levaggi, 2012). Como afirma Paulo Botta (2023), “el enfoque turco hacia la región [...] fue bastante comprehensivo, incluyendo diversas herramientas y temas, no solo los canales políticos o diplomáticos, sino también enfatizando el poder blando y los aspectos culturales”.

Uno de los elementos relevantes para entender la política exterior turca en el paradigma del activismo y la diversificación de vínculos globales es su interés en destinos no tradicionales como América Latina. En las últimas dos décadas, Ankara ha desarrollado una red de *soft power* (poder blando, influencia) muy proactiva a nivel global, tanto en el sector privado con Turkish Airlines o las productoras televisivas, como en el público con la agencia AA y la red religiosa Diyanet, por ejemplo (Özkan, 2014). Esto le ha permitido a Türkiye posicionarse como un actor global expandiendo sus redes comerciales y desarrollando vínculos de alto nivel en el Sur global, especialmente en América Latina y África Subsahariana (Donelli y González, 2018).

Ankara ha escogido América Latina como un foro significativo para la proyección internacional de sus intereses políticos y económicos y para posicionarse como un actor global. Si durante varias décadas América Latina fue una región distante de los procesos políticos y estratégicos del país euroasiático, en los últimos años se le ha percibido como un área de grandes oportunidades para los negocios y un test sobre la diplomacia turca a nivel global. A las múltiples acciones de Türkiye, los países de la región han tenido diferentes respuestas que van desde la reciprocidad mutua –Chile y Colombia–, pasando por expectativas positivas con respuestas limitadas –México, Ecuador y Perú–, hasta la frialdad bilateral producto de condiciones domésticas, como el caso de Argentina. A pesar de este panorama heterogéneo, los avances han sido más que importantes, tanto que han generado un puente inédito en la historia diplomática y económica entre ambos actores.

La proyección turca en América Latina se puede entender en tres etapas diferentes: una primera fase caracterizada por la prioridad de los lazos comerciales y la generación de lazos políticos de alto nivel entre 2003 y 2013, una segunda etapa caracterizada por un giro centrado en las preocupaciones de seguridad domésticas que se proyectan en la agenda regional entre 2014 y 2018, y una tercera etapa desde 2019 en adelante con un giro más pragmático y centrado tanto en la consolidación de la red de *soft power* turca como en la búsqueda de oportunidades en la región no solamente comerciales, sino también de inversiones.

América Latina y el ascenso del ‘Estado comercial’ turco

Las principales motivaciones de la política multidimensional del primer ministro Recep Tayyip Erdoğan en la región forman parte de la estrategia general de política exterior a fin de ampliar su influencia y presencia a nivel global y generar oportunidades de expansión comercial para los pujantes actores económicos que se han beneficiado del modelo económico de apertura comercial producto del ascenso del ‘Estado comercial turco’ (Kirişçi, 2009). El dinamismo económico de América Latina en la era del ‘boom de commodities’ junto con el ascenso de Brasil como potencia emergente fueron dos de los múltiples factores que llamaron la atención de la Cancillería turca para generar un abordaje integral de política exterior en la región. Este cambio fue notable debido al escaso interés histórico en el área. Entre los factores históricos que estructuraron la escasez de interacciones se cuentan la distancia geográfica, problemas de comunicación por el idioma, falta de contactos, inexistencia de vuelos directos, sucesivas crisis económicas, proteccionismo comercial, falta de presencia diplomática y, finalmente, la inexistencia de una política exterior planificada desde Türkiye hacia América Latina.

En términos históricos, la distancia geográfica ha sido el principal condicionante histórico que determinó las escasas interacciones entre América Latina y Türkiye. Más de 13.000 km separan a Türkiye de Argentina y alrededor de 10.000 km de Brasil. Antes de la generalización del uso del avión, los viajes se hacían en barcos que debían atravesar el océano Atlántico y el mar Mediterráneo para llegar a alguno de los puertos del Imperio otomano y luego de la República de Türkiye. Según la *Sinopsis de la política exterior de Türkiye* –visión oficial de la Cancillería–, “hasta la década de 1990, las relaciones de

Türkiye con la región habían sido amistosas, pero estancadas. Las principales razones de este estancamiento eran la distancia geográfica y las diferencias de prioridades en política exterior” (MFAT, 2024, párr. 2, traducción propia).

Sin embargo, este factor no frenó del todo la llegada de miles de inmigrantes del Imperio otomano. No obstante, la definición de los migrantes del Imperio otomano definidos como ‘turcos’ no se debió a su identidad étnico-lingüística, sino a su relación de ciudadanía con el Imperio expresada en el pasaporte. Aunque existió, la migración étnica turca a América Latina fue casi nula, lo que limitó los contactos entre la naciente República y los países americanos. Hasta 2007, la presencia diplomática de Türkiye en la región era relativamente exigua, mientras sus embajadas en América Latina hasta la implementación de una política activa en la región en 2006 se limitaban a Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México y Venezuela. La nueva política de expansión permitió la apertura de embajadas en Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay (Oğuz, 31 de octubre de 2022). Una forma alternativa de representación –progresivamente remplazada– fue la del nombramiento de cónsules honorarios que suelen tener presencia en países de menor envergadura, especialmente en América Central y el Caribe.

Además de las condiciones sistémicas de la Guerra Fría, la elección de modelos económicos autárquicos sostenidos en la sustitución de exportaciones ralentizó las interacciones comerciales hasta mediados de la década de 1980 y principios de 1990, cuando el modelo neoliberal de apertura a las inversiones externas y a la liberalización del sector externo permitió generar espacios de complementariedad comercial, así como abrir una ventana de oportunidades para inversiones externas. Las sucesivas crisis económicas también frenaron las interacciones. Por ejemplo, entre 2000 y 2001 –en este último año tanto Türkiye como Argentina sufrieron severas crisis– el intercambio comercial entre Latinoamérica y el Caribe y Türkiye descendió casi un 10%. Estos inconvenientes, sumados a los vaivenes políticos, especialmente la fragilidad de las instituciones democráticas y la disputa de proyectos entre diferentes sectores de poder –por ejemplo, entre la clase política y el sector militar–, afectaron el desarrollo de una agenda sustentable.

A pesar de esta serie de elementos negativos, las relaciones entre América Latina y Türkiye han tenido un impulso considerable durante las últimas dos décadas, facilitado por la proyección global de la política exterior turca y motivado primordialmente por una decisión burocrática explícita del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Comercio Exterior (Ministerio de Economía) y sectores empresariales de ampliar los lazos con América Latina. En ese contexto, el Ministerio de Economía presentó una estrategia de expansión comercial hacia la región en 2006, en la cual identificó a seis países prioritarios: Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México y Venezuela. Sin embargo, en un comienzo las acciones comerciales se enfocaron en países con modelo de apertura comercial –Colombia, México y Perú, entre otros– y dejaron de lado modelos autárquicos vinculados al capitalismo de Estado. Así es como, en los últimos años, tanto el gobierno del AKP como empresarios cercanos impulsaron inversiones en Venezuela por motivos eminentemente vinculados a la afinidad política entre los líderes de turno, Erdoğan y Maduro. De todos modos, los números hablan por sí solos. El crecimiento comercial entre Türkiye y América Latina en el periodo 2002-2022 se multiplicó casi veinte veces desde USD 1.000 millones a USD 19.700 millones, donde los principales socios comerciales son Brasil, México, Colombia, Argentina y Chile.

Por otro lado, la creciente presencia turca en América Latina se manifiesta en el progresivo nivel de los intereses y compromisos internacionales adoptados. La apertura de nuevas embajadas, el intento fallido de una asociación estratégica con Brasil, las múltiples visitas de alto nivel y el acuerdo de libre comercio con Chile, son algunas de las acciones que indican un fuerte compromiso de la diplomacia turca para expandir sus redes y resignificar las interacciones con los actores e instituciones. El interés en América Latina también se explica por la necesidad de diversificar los socios políticos y comerciales a nivel global con los objetivos de legitimarse globalmente en apoyo a sus esfuerzos regionales en política exterior, aumentar el comercio e incrementar su influencia en los foros internacionales, especialmente las Naciones Unidas y el G20.

Türkiye comparte con Brasil, Argentina y México la membresía en el selecto club del G20, punta de lanza de la nueva distribución de poder económico-financiero global. Su posición, cercana a una interpretación neoliberal de la crisis ligada a un país emergente identificado con las instituciones financieras

occidentales –lo que le aleja especialmente de Brasil y Argentina–, aunque revisionista desde un punto de vista político, genera una convergencia con los países latinoamericanos. El país euroasiático ha identificado a Brasil y México como los socios estratégicos más importantes, aunque posteriormente Venezuela apareció como un socio políticamente atractivo en tiempos de aislamiento. Sin embargo, la jerarquización está dada tanto por la densidad de las relaciones bilaterales como por la voluntad de los países latinoamericanos para profundizar la agenda de vinculación. A la expansión turca en la región, los países han respondido de una manera dispar. Brasil, Chile, Colombia y Venezuela han sido los más receptivos, de modo que han generado interrelaciones positivas, mientras que las relaciones con México y Argentina siguen en un estadio bajo por cuestiones fundamentalmente domésticas.

En un comienzo Brasil fue el principal socio estratégico en la región. Formalmente fue definido en 2010 mediante la firma del Plan de Acción para la Asociación Estratégica entre el presidente de Brasil Lula da Silva y el primer ministro Erdoğan, pero la densidad de las interacciones entre ambos actores es muy fuerte. Durante la firma de la “Perspectiva estratégica de una asociación dinámica: Türkiye-Brasil”, en octubre de 2011 por Dilma Rousseff, presidenta de Brasil, y su homólogo turco, Abdullah Gül, este afirmó que la meta del volumen de comercio bilateral era de 10.000 millones de dólares en los próximos años. La agenda bilateral se encuentra muy diversificada, incluyendo inversiones y proyectos en materia de energía, agricultura, tecnología y defensa. Con respecto a este último tema, en mayo de 2012, los entonces ministros de Defensa, Celso Amorim e Ismet Yılmaz, firmaron una carta de intención para establecer mecanismos de cooperación conjunta en dicho sector, con énfasis en el intercambio de estudiantes militares y en el combate a los crímenes cibernéticos. Otro punto de convergencia ha sido la cooperación en el tema nuclear iraní. La voluntad de desempeñar un rol destacado en la arena internacional y cambiar las reglas de juego de las instituciones internacionales motivó el acuerdo tripartito de Irán-Brasil-Türkiye de mayo de 2010 (González Levaggi y Yılmaz, 2019).

El modelo económico de inserción turco encontró en Chile, Colombia y Perú un espejo en materia de una agresiva proyección comercial en espacios no occidentales. En el caso de Chile, durante los últimos seis años este país firmó acuerdos con Malasia, Australia, Panamá, Japón y China, además del tratado

de libre comercio (TLC) con Türkiye en 2009, acordado luego de cinco años de negociaciones. Colombia identificó al país euroasiático como prioritario por la alta complementariedad de sus economías, especialmente la alta capacidad adquisitiva de Türkiye y su demanda creciente de importaciones, aunque las negociaciones para la firma por el TLC fallaron, al igual que en el caso de Perú, a pesar del creciente intercambio comercial y de un primer compromiso inicial asumido en junio de 2010.

Turbulencias en casa, turbulencias en la agenda turca hacia América Latina

Esta primera etapa orientada al comercio y centrada en la asociación con Brasil dio lugar a una agenda menos atractiva por una serie de factores domésticos y regionales que afectaron el abordaje inicial. Desde mediados de la década de 2010, se observó un cambio significativo en las narrativas de Türkiye. El país pasó de una narrativa centrada en el poder blando a algo diferente, relacionado con el contexto político y regional cambiante de Ankara y los crecientes lazos con Rusia. Esta transformación generó nuevas dificultades en las relaciones con Washington y Bruselas e impactó el modo de abordar tanto la narrativa como las acciones regionales en América Latina.

En primer lugar, Türkiye pone a la seguridad nacional –y especialmente a la lucha contra el terrorismo– como su principal prioridad. El golpe de estado fallido del 15 de julio de 2016, la designación de la red Hizmet liderada por Fetullah Gülen como la organización terrorista FETÖ, la reactivación del Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) y los atentados del Estado Islámico, se convirtieron en objetivos claves de la política antiterrorista turca, al igual que otros conflictos regionales, como los casos de Siria o Iraq. Esta reorientación también tuvo un impacto en las relaciones de Türkiye con América Latina al generar un enfoque securitizado hacia la región, aunque en la misma haya una presencia limitada de actores terroristas, especialmente del fundamentalismo suní, como el Estado Islámico (Özkan, 2017). Por un lado, América Latina fue señalada como un lugar de operaciones de FETÖ mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores buscaba apoyo político tras el intento fallido de golpe de Estado. Por otro lado, a pesar de los cambios en las prioridades políticas de Ankara, América Latina sigue estando lejos tanto geográfica como políticamente de la convulsión que afectó a Türkiye en la segunda

década del siglo. Además, los países latinoamericanos no tienen intereses sustanciales en los conflictos en los que Türkiye está involucrada, como los de Siria, Libia o Nagorno Karabaj, más allá de apoyar principios diplomáticos generales, como la integridad territorial, la no intervención y la resolución pacífica de disputas.

Durante este período se vislumbró un activismo político de Türkiye poco antes visto, además de expandir de un modo acelerado sus principales instituciones de poder de atracción. Entre 2015 y 2018, el presidente turco realizó una serie de giras en América Latina, visitando México, Colombia y Cuba, en 2015; Chile, Perú y Ecuador, en 2016; y Venezuela, Argentina y Paraguay, en 2018, que se sumaron a sus visitas como Primer Ministro a Brasil y Chile en 2010. Al mismo tiempo, la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TIKA) abrió oficinas de coordinación regional en Ciudad de México en 2015 y en Bogotá en 2016, ciudad donde la agencia de prensa Anadolu inauguró sus oficinas regionales en 2017, misma ubicación que eligió la Fundación Maarif, especializada en educación. Finalmente, la institución cultural Yunus Emre abrió sus puertas en Buenos Aires en 2022.

De todos modos, la cuestión del socio estratégico entró en crisis. Brasil, el principal *partner* regional turco, atravesó una importante crisis económica y política en la década de 2010, lo que resultó en un declive relativo que detuvo su proyección internacional. En el período entre 2013 y 2018 no se llevaron a cabo reuniones de alto nivel entre Türkiye y Brasil y el Senado Federal brasileño aprobó una moción de solidaridad con el pueblo armenio en el transcurso del centenario de la campaña de exterminio de su población, cuestión que en su momento contaminó las relaciones del país euroasiático con Argentina. Ante esta situación, Türkiye intentó acercarse sin éxito a los países de la Alianza del Pacífico, especialmente a México bajo la presidencia de Peña Nieto. Más tarde, se mostró a favor de Venezuela después del fallido golpe de Estado de 2016, debido en parte a la presión occidental contra el gobierno de Maduro y algunas afinidades políticas entre ambos mandatarios. Por un lado, el activismo del Gobierno turco en Venezuela estaba conectado con el deterioro de las relaciones de Türkiye con Estados Unidos (Ekin Karel, 2019), mientras que, por otro lado, “Turquía utiliza el espacio latinoamericano para la confrontación simbólica contra Estados Unidos y para retener el apoyo interno. Venezuela ha sido emblemática en este sentido” (Tawil-Kuri, 2021, p. 133,

traducción propia). Sin embargo, en los últimos años hay una aproximación más amplia sin depender de o sostenerse en socios estratégicos concretos más allá de las afinidades políticas de turno.

La nueva agenda pragmática turca hacia América Latina

La industria de defensa, las energías renovables y los sistemas de satélites están configurando la nueva agenda comercial de Türkiye a escala mundial, con claras implicaciones para América Latina. A pesar de participar en ferias regionales de defensa, como Expodefensa de Colombia o LAAD Defensa y Seguridad de Brasil, Türkiye aún no es un actor competitivo en el complejo mercado regional de venta de armas. Sin embargo, el interés inicial de Bukele por el vehículo aéreo no tripulado TAI Anka durante su visita de enero de 2022 o el proyecto S-45 Baalam desarrollado por la empresa mexicana Hydra Technologies con colaboración turca son puntos de partida interesantes.

Por otro lado, en el ámbito espacial se ha producido un avance considerable. Türkiye y Argentina han acordado desarrollar el proyecto conjunto de satélites GSATCOM Space Technologies, basado en un acuerdo entre Turkish Aerospace Industries (TAI) y la empresa argentina INVAP, que ofrece una vía alternativa de crecimiento tecnológico y así obvia la dependencia de los socios geopolíticos y proveedores de tecnología tradicionales (Blinder y González Levaggi, 2022). Al mismo tiempo, las inversiones turcas están creciendo en América Latina. Hasta mediados de la década de 2000, Kordsa, filial de Sabanci Holding en Argentina, era la única empresa que invertía en la región, pero en la actualidad más de 20 empresas turcas operan en Latinoamérica, principalmente en los sectores de automoción, minería y transporte.

Por ejemplo, Turkish Airlines está presente en varios países, desde Argentina hasta Cuba, Yildirim Holding sigue con intenciones de explotar el megaproyecto minero Cañaverale en Colombia pese a múltiples dificultades y el productor de avellanas Banu ha realizado una inversión a largo plazo en Chile. Hasta hace poco, los empresarios turcos se mostraban reacios a invertir en una región tan lejana, pero la creciente presencia de la aerolínea turca de bandera, una serie de visitas de alto nivel (normalmente con la presencia de empresarios) y el apoyo sostenido del Gobierno a las misiones comerciales, están empezando a dar sus frutos.

A pesar del estancamiento de los vínculos durante la crisis de la pandemia por COVID-19, las relaciones entre Türkiye y América Latina se están recomponiendo en una nueva agenda orientada a la tecnología. En la actualidad, América Latina ve a Türkiye como un socio extrarregional –al igual que Indonesia, Corea del Sur o Australia– con el que puede cooperar en diferentes intereses bilaterales y multilaterales y donde puede buscar oportunidades para mejorar su desarrollo económico, el principal objetivo de los países latinoamericanos, mientras Türkiye vea en América Latina una gran oportunidad para proyectar su visión de un orden internacional estable, expandir sus intereses globales y buscar nuevos mercados.

Conclusiones finales

En términos generales, Türkiye ha atravesado en los últimos años situaciones de gran dificultad pese a su creciente peso económico y militar en el Medio Oriente y el espacio euroasiático. A la complejidad de la situación del conflicto interno sirio se le agregan las relaciones dilemáticas con los Estados Unidos y la Unión Europea, en un contexto marcado por crecientes presiones en relación a sus socios tradicionales y el peso cada vez mayor de la Federación Rusa en su entorno inmediato. En dicho contexto y pese a la polarización política, Erdoğan sigue posicionado como el principal referente político del país al mismo tiempo que el nacionalismo turco ha probado ser clave para sostener un centro político que permita canalizar dilemas y tensiones internas.

En relación con la dimensión latinoamericana de su política exterior, el gobierno del AKP ha demostrado un interés progresivo en establecer asociaciones con América Latina y el Caribe para proyectarse como actor global, lo cual se ha visto reflejado en un aumento significativo de visitas diplomáticas y en la apertura de nuevas embajadas en la región, además del considerable incremento de los lazos comerciales y las inversiones turcas en la región. Türkiye ha buscado diversificar sus mercados y ha encontrado en la región un socio potencialmente atractivo donde sus exportaciones han experimentado un aumento significativo, especialmente en sectores con un importante valor agregado industrial. Türkiye es una estrella ascendente del espacio euroasiático y los países latinoamericanos y caribeños son testigos de su creciente presencia regional.

Referencias

- Altunisik, M. (2005). The Turkish model and democratization in the Middle East. *Arab Studies Quarterly*, 27(1/2), 45-63.
- Aras, B. (2009). Turkey's rise in the Greater Middle East: peace-building in the periphery. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 11(1), 29-41.
- Blinder, D. y González Levaggi, A. (2022) High in the sky: Turkish-Argentine South-South space cooperation. *Third World Quarterly*, 43(1), 94-113.
- Botta, P. (2023). *Türkiye-Latin America relations*. (Centro Studi di Politica Internazionale, CESPI, análisis nro. 21). https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._21_turkiye_-latin_america_relations_paulo_botta.pdf
- Davutoğlu, A. (2012). *Stratejik Derinlik – Türkiye'nin Uluslararası Konumu*. Küre Yayınları.
- Donelli, F. y González Levaggi, A. (2018). From Mogadishu to Buenos Aires: The Global South in the Turkish foreign policy in the late JDP Period (2011-2017). En E. Parlar Dal (ed.), *Middle Powers in Global Governance: The Rise of Turkey* (pp. 53-73). Palgrave Macmillan.
- Ekin Karel, I. (2019). Turkish foreign policy in Venezuela: What factors can explain Turkey's sudden and accelerated rapprochement with Venezuela in the last years? *Relaciones Internacionales*, 92(1), 1-29.
- Esen, B. y Gumuscu, S. (2023). How Erdoğan's Populism Won Again. *Journal of Democracy*, 34(3), 21-32.
- Gingeras, R. (2019). *Eternal Dawn: Turkey in the Age of Atatürk*. Oxford University Press.
- González Levaggi, A. S. (2012). América Latina y Caribe, la última frontera de la Nueva Política Exterior de Turquía. *Araucaria*, 14(28), 179-202.
- González Levaggi, A. y Yilmaz, S. (2019). The precarious role of emerging powers in a transforming international order: the Brazilian and Turkish initiative for a nuclear deal with Iran. *International Politics*, (56), 457-476.
- Kirişçi, K. (2009). The transformation of Turkish foreign policy: The rise of the trading state. *New Perspectives on Turkey*, (40), 29-56.
- Mardin, Ş. (1973). Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics? *Daedalus*, 101(1), 169-190.
- MFAT (2024). *Türkiye's relations with the Latin American and the Caribbean Countries*. https://www.mfa.gov.tr/i_turkiye_s-relations-with-the-latin-american-and-the-caribbean-countries.en.mfa

- Oğuz, C. U. (31 de octubre de 2022). Turkey and Latin America: New Era of Opportunities. *Panorama*. <https://www.uikpanorama.com/blog/2022/10/31/cu/>
- Öniş, Z. (2014). Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Regional Power Influence in a Turbulent Middle East. *Mediterranean Politics*, 19(2), 203-219. doi: 10.1080/13629395.2013.868392.
- Öniş, Z. (2016). Monopolizando el centro. El AKP y el incierto rumbo de la democracia turca. *Tiempo devorado*, 3(2), 203-228. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5581921>
- Özkan, M. (2014). *La política exterior de Türkiye en el siglo XXI: la diplomacia cultural y el poder blando*. (SAM Papers nro. 9). https://sam.gov.tr/pdf/sam-papers/SAM_Papers-No.-09.pdf
- Özkan, M. (2017). Latino Muslims and Radical Extremism: Why There is No Daesh (ISIS) Threat in Latin America. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 37(3), 284-293.
- Pitel, L. (5 de septiembre de 2022). Turkish inflation tops 80% for first time in 24 years. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/Od217384-7815-44b1-9b3e-d45236342f9f>
- Tawil-Kuri, M. (2021). Turkey in Latin America Tenacity in a changing international environment. En G. L. Gardini (ed.), *External Powers in Latin America. Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation* (pp. 123-137). Routledge.
- The Economist (19 de julio de 2018). *President Erdogan's alliance with the far right pays off*. <https://www.economist.com/europe/2018/07/19/president-erdogans-alliance-with-the-far-right-pays-off>
- Yavuz, H. (2006). Introduction. En H. Yavuz (ed.), *The Emergence of A New Turkey. Islam, Democracy and the AK Parti* (pp. 1-20). University of Utah Press.

Sección II

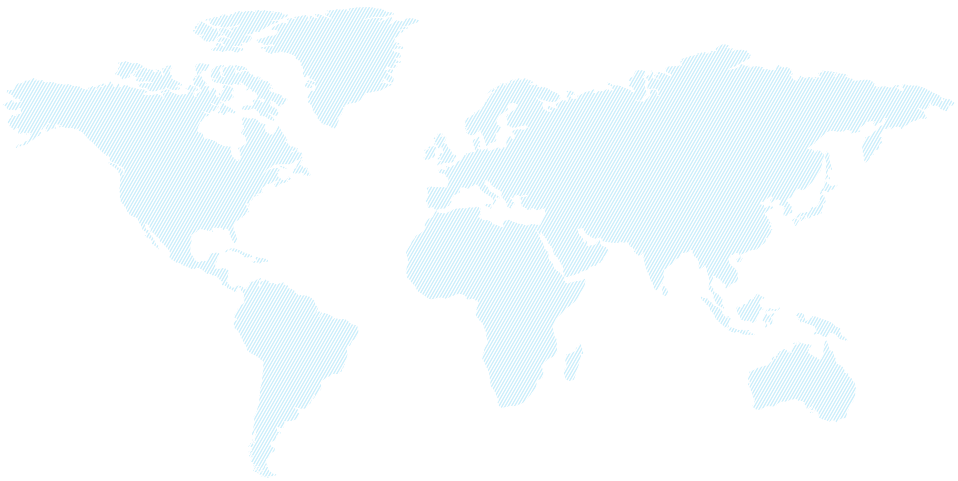
América Latina: problemas y desafíos de la agenda regional



La reinserción económica de América Latina y el Caribe en un nuevo contexto geoestratégico internacional

○ **Mauricio de Miranda Parrondo***

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana (Cali). Doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Economía por la Universidad de La Habana. Codirector de CubaxCuba Laboratorio de Pensamiento Cívico; editor, compilador y coautor de varios libros sobre la economía cubana y sobre las relaciones entre América Latina y Asia. Sus temas de investigación se centran en los problemas de la inserción internacional y su relación con el desarrollo económico. Contacto: mdmirand@javerianacali.edu.co.



El presente texto aborda los problemas de la reinserción de América Latina y el Caribe en el nuevo contexto geoestratégico que se ha ido conformando desde fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, como una precondition para la incorporación de la región en trayectorias ascendentes de desarrollo que requieren de una inserción económica internacional eficiente.

En las condiciones de una economía mundial altamente internacionalizada e interdependiente, la inserción económica internacional de los países resulta muy importante para el proceso de desarrollo, especialmente en el caso de las economías abiertas (De Miranda, 2008).

Históricamente, la región se ha caracterizado por una inserción deficiente en la economía mundial, altamente dependiente de exportaciones de materias primas y de importaciones de bienes de capital y tecnología, con elevados niveles de vulnerabilidad externa, así como por su dependencia respecto a recursos financieros procedentes del exterior. Además, no ha sido una receptora preferida por las corrientes de inversión extranjera directa en el mundo. Todo ello se ha combinado con severos problemas estructurales que le han impedido avanzar por la senda del desarrollo, a diferencia de países emergentes de Asia Oriental, por ejemplo.

Para este análisis se plantearon las siguientes preguntas a resolver en el proceso de investigación: 1) ¿cuáles son las características económicas del actual contexto geoestratégico internacional?; 2) ¿cuáles son las debilidades actuales de la inserción de América Latina y el Caribe en las corrientes internacionales de comercio e inversión?; y 3) ¿cuáles son los elementos que permitirían una reinserción más eficiente de la región en la economía mundial?

La revisión bibliográfica consideró textos que abordan la problemática de la inserción internacional y su relación con el desarrollo, desde diversas corrientes de pensamiento y muy especialmente desde una perspectiva histórica, entre ellos de Joseph Stiglitz, Dani Rodrik, Ha-Joon Chang, Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, así como los trabajos seminales sobre el desarrollo económico de América Latina y el Caribe de Raúl Prebisch, Arthur Lewis, Celso Furtado, José Antonio Ocampo y Luis Bértola, entre otros, aunque solo se relacionan aquellos citados especialmente. También se tuvieron en cuenta estudios recientes y documentos de organismos internacionales.

Para el soporte estadístico del análisis se consideraron bases de datos de organismos internacionales como la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el Fondo Monetario Internacional (IMF, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de Comercio (WTO, por sus siglas en inglés) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés).

En la primera parte, el texto examina las características económicas del nuevo escenario geoestratégico internacional; en la segunda se abordan las debilidades de la inserción de América Latina y el Caribe en la economía mundial del siglo XXI; y en la tercera se consideran los elementos para una reinserción eficiente de la región en la economía mundial. El capítulo cierra con unas consideraciones finales a manera de resumen.

Características económicas del nuevo escenario geoestratégico internacional

Durante las primeras décadas del siglo XXI se ha ido conformando un nuevo escenario geoestratégico internacional, en el que ha cambiado notablemente la correlación de fuerzas debido a la pérdida de la hegemonía económica y política estadounidense, el debilitamiento de la Unión Europea y de Japón, así como el fortalecimiento de potencias emergentes –como China e India– que, paulatinamente, han ido transitando desde una influencia regional a una global.

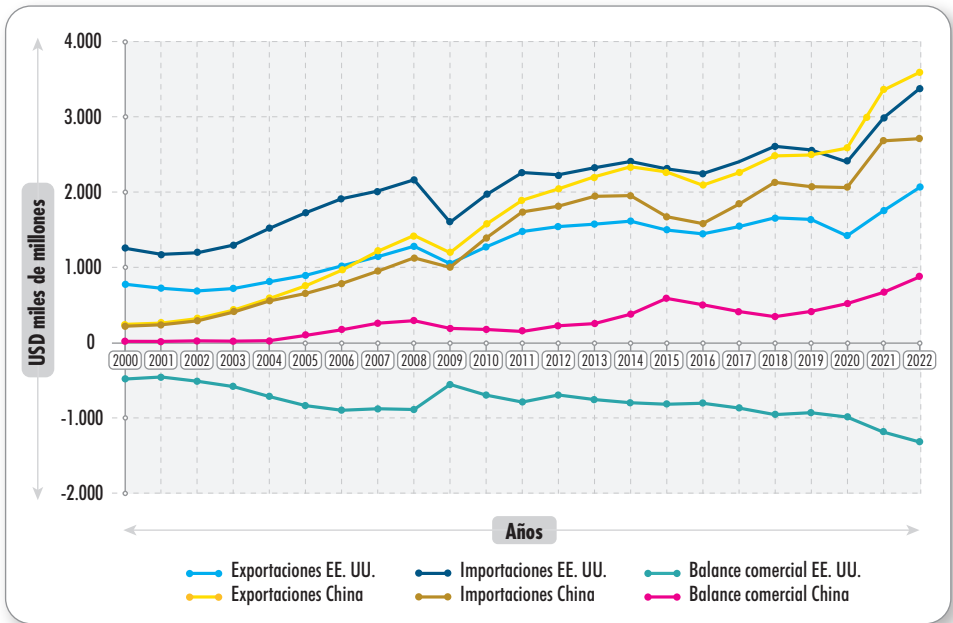
Por otra parte, se están conformando nuevos bloques de poder económico y político, determinados por intereses geopolíticos y geoeconómicos de las potencias o los grupos de potencias en pugna, lo cual parece amenazar el enfoque multilateral en las relaciones internacionales que se trató de construir después de la Segunda Guerra Mundial.

El enfrentamiento entre capitalismo y comunismo que se manifestó entre 1945 y 1990 en la competencia económica, militar y política, ha dado paso a nuevas áreas de conflicto en las que se contraponen intereses imperialistas que se manifiestan en las relaciones internacionales, tanto económicas como políticas.

La antigua competencia geoestratégica entre Estados Unidos y la desaparecida Unión Soviética, que determinó las relaciones internacionales en la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX en la llamada Guerra Fría, ha sido remplazada por una nueva que protagonizan Estados Unidos y China.

China ha desplazado a Estados Unidos como principal país comerciante en el mundo y como primera potencia exportadora de bienes, específicamente industriales. Debido a las decisiones estratégicas y de inversión de los grandes grupos industriales y financieros de los países desarrollados –Estados Unidos dentro de ellos– que decidieron relocalizar sus fábricas en el gigante asiático, para aprovechar los inmensos diferenciales en tasas de salarios, China se ha convertido en una especie de ‘fábrica del mundo’ y ha desplazado al país americano de esa condición, ganada casi un siglo antes al desplazar a Gran Bretaña.

Gráfico 1. Exportaciones, importaciones y balanza comercial de Estados Unidos y China, 2000-2022



Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2023b).

Como se observa en el gráfico 1, las exportaciones chinas superaron a las estadounidenses en 2007 y a partir de entonces el país asiático asumió el liderazgo mundial en el comercio. Por otra parte, mientras Estados Unidos ha ido ampliando su déficit en el comercio de bienes, China ha mantenido una tendencia al aumento de su superávit.

La influencia económica de este país tiene ya proporciones globales, no solo por su condición de gran potencia exportadora, sino por constituir un importante inversionista en el mundo, el segundo después de Estados Unidos en 2021 y el tercero, después de Estados Unidos y Japón, en 2022. China incrementa su presencia comercial y financiera no solo en la región asiática, sino también en África y América Latina y el Caribe; así rivaliza con Estados Unidos y con los países de la Unión Europea en su influencia económica y en cierto sentido política, sobre todo por la existencia de regímenes políticos afines al sistema del gigante asiático.

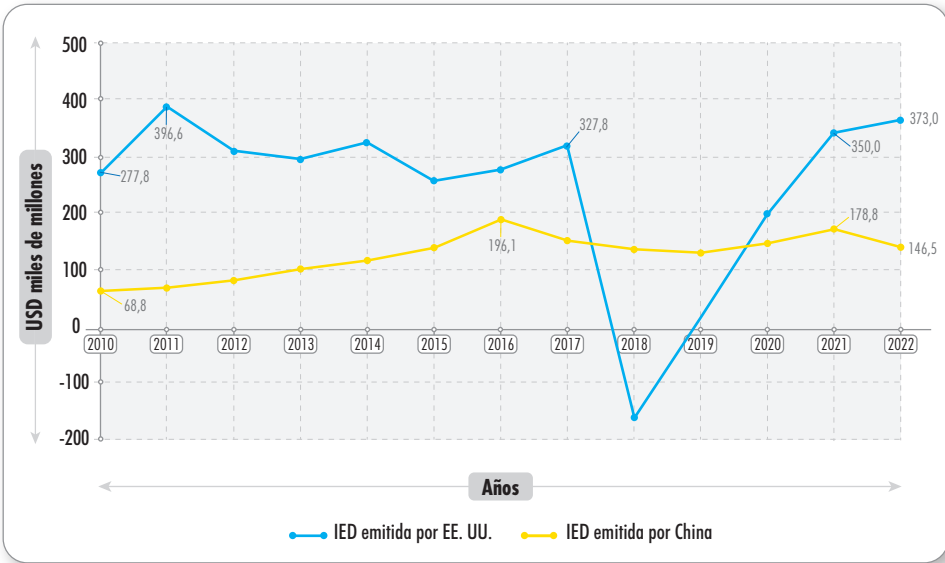
Sin embargo, a pesar de la creciente rivalidad entre las dos potencias, como afirma Stiglitz (2006), continúa aumentando su mutua dependencia. Estados Unidos constituye en la actualidad el principal importador de bienes chinos y es el cuarto suministrador de importaciones chinas. Entre 2011 y 2022 representó, como promedio, el 17,5% de las exportaciones chinas al mundo y el 7,4% de las importaciones totales del país asiático. Mientras tanto, China es el tercer destino más importante de las exportaciones estadounidenses, después de Canadá y México, con el 7,7% del total para el período mencionado y es su principal suministrador de importaciones con un 19,6%¹. El comercio mutuo es claramente deficitario para Estados Unidos.

En los últimos años el país asiático se ha convertido en el principal socio comercial de varios países latinoamericanos y caribeños, de modo que ha desplazado a Estados Unidos de esa condición. Para 2022, China era ya el principal destino de las exportaciones de Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y el segundo para Argentina, Cuba, Ecuador, Panamá y Venezuela; asimismo era el principal suministrador de importaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Panamá, Paraguay y Perú, y el segundo para Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (WTO, 2023a).

Las inversiones chinas en el exterior abarcan desde la explotación de recursos mineros hasta el desarrollo de infraestructura, en correspondencia con sus necesidades crecientes de materias primas para su industria y el despliegue de los mecanismos para asegurar una adecuada conexión con los mercados globales a los que ya accede. En esa línea se inscribe la llamada Iniciativa de la Franja y la Ruta, que hace referencia a la antigua Ruta de la Seda, lanzada por el presidente Xi Jinping en 2013 y que abarca a más de 70 países de Asia, Europa, África y América Latina, con la intención de conectar al gigante asiático con el resto del mundo a través de corredores terrestres, líneas férreas, puertos y aeropuertos que reducirían notablemente los costos y los tiempos de desplazamiento de mercancías entre China y el resto del mundo.

1 Cálculos del autor con base en WTO (2023b).

Gráfico 2. IED emitida por Estados Unidos y China, 2010-2022

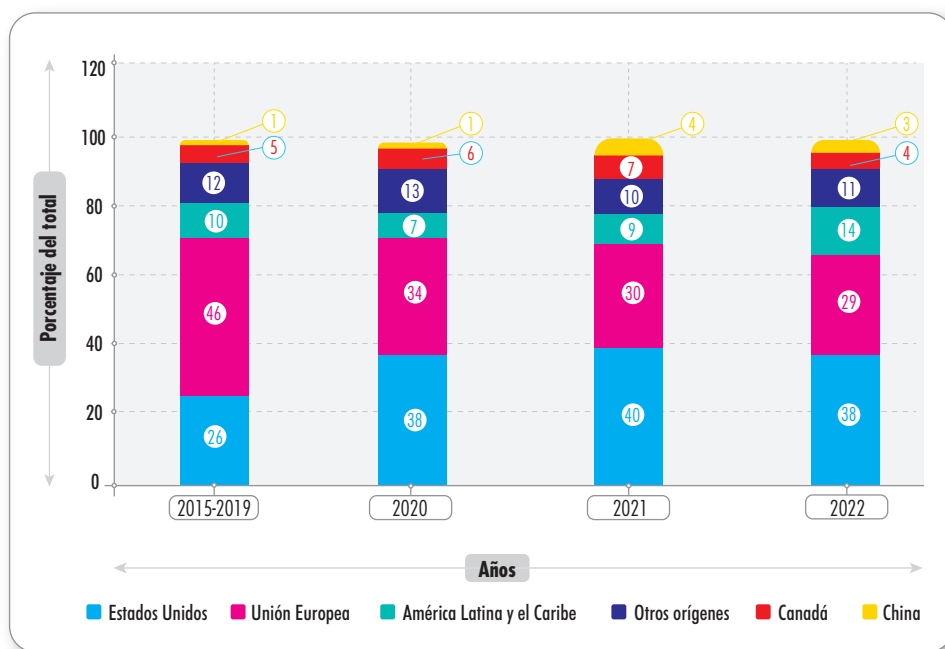


Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2023b).

Salvo 2018 en que Estados Unidos tuvo una inversión negativa en el mundo y 2019 cuando apenas se registraron salidas por 20.343 millones de dólares, este país ha mantenido el liderazgo mundial en inversiones directas en el resto del mundo. De hecho, en el caso de América Latina y el Caribe, Estados Unidos y la Unión Europea continúan siendo los principales inversionistas foráneos, mientras China mantiene aún una posición relativamente marginal, tal y como puede observarse en el gráfico 3².

2 Los 11 países considerados por el informe sobre IED de la CEPAL son Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

Gráfico 3. Distribución por origen de entradas de IED en 11 países de América Latina y el Caribe, 2015-2022



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2023b).

Por otra parte, se observa el escaso peso de los flujos intrarregionales dentro de la estructura geográfica de las entradas de capital en forma de inversión directa.

Una vez más, el muy diverso bloque de países en desarrollo se convierte en el escenario de la confrontación entre las grandes potencias. Durante el siglo XIX y principios del XX, los países imperialistas pugnaban entre sí por colonias y por esferas de influencias. Después de la Segunda Guerra Mundial, el conflicto geopolítico entre Estados Unidos y los países capitalistas desarrollados, por una parte, y la Unión Soviética y los demás países comunistas, por otra, a menudo se dirimía a través de la influencia que uno u otro bloque podía tener en los países del llamado Tercer Mundo. En la actualidad, Estados Unidos y los países capitalistas desarrollados litigan su influencia geopolítica y geoeconómica en las economías emergentes con China, como potencia global, y con Rusia, con aspiraciones a recuperar tal condición, así

como con India, Turquía, Irán, Arabia Saudita, Brasil y Sudáfrica, como potencias regionales.

Al parecer, la confrontación entre el capitalismo y el comunismo ha dado paso a una nueva rivalidad basada en la contraposición entre la democracia y el autoritarismo, lo que desplaza el centro de la contradicción del sistema económico al sociopolítico, toda vez que las economías de países con sistemas comunistas de gobierno que han resultado exitosas, como son los casos de China y Vietnam, han adoptado sistemas de mercado y han propiciado el fomento de un capitalismo de Estado.

Mientras Estados Unidos y los países de la Unión Europea refuerzan mecanismos de proteccionismo comercial que dan al traste con las tendencias globalizadoras de fines del siglo XX, el régimen chino parece emerger como el nuevo defensor del libre comercio, dadas sus ventajas competitivas relativas en la producción de bienes industriales y sus indudables avances tecnológicos. Así ocurrió en el siglo XIX con la política comercial británica y después de la Segunda Guerra Mundial con la estadounidense.

La confrontación geoestratégica no se reduce a los aspectos comerciales y financieros, sino también al campo de la innovación tecnológica. La industria china se benefició del *know-how* transferido por las empresas industriales que trasladaron hacia ese país sus fábricas que antes funcionaban en los países desarrollados de origen, pero al mismo tiempo ha logrado generar sus propios avances tecnológicos y, en casi todas las ramas industriales de avanzada tecnológica, marcas chinas rivalizan con las que aún tienen su residencia en países desarrollados.

De acuerdo con el Índice Global de Innovación, China ha pasado del 29.º lugar del mundo en 2011, con un puntaje de 46,4 –en un máximo de 100–, al 12.º lugar en 2023, con 55,3 puntos. En el mismo período, Estados ascendió del 7.º, con 56,5, al 3.º lugar, con 63,5 (WIPO, 2023a).

Además, China ha reforzado paulatinamente su potencial militar, con aparentes objetivos disuasorios pero, sobre todo bajo el régimen de Xi Jinping, se hace cada vez más evidente que no se descartan acciones ofensivas, especialmente en lo que atañe a la situación de Taiwán, la isla rebelde donde crecen los sentimientos independentistas, así como en lo que se refiere al

endurecimiento de las posiciones del gigante asiático respecto a varias islas del mar de China en disputa con varios países de la región.

En el comercio internacional, aparte de la preponderancia de China lograda ya desde fines del siglo XX, se observan tendencias disgregadoras que amenazan el enfoque de liberalización multilateral que se perseguía con la creación de la Organización Mundial de Comercio en 1995 y que se manifestaron en el fracaso de la Ronda de Doha (2001-2018), debido a las diferencias mantenidas entre el bloque de países desarrollados y las economías emergentes en torno al interés de los primeros de mantener subsidios a su sector agropecuario y el rechazo a esto por las segundas.

Contrariamente al enfoque multilateral, han proliferado ejemplos de severos conflictos comerciales entre Estados Unidos y China debido a aranceles proteccionistas mutuos en el comercio de semiconductores y componentes electrónicos; y entre Estados Unidos y la Unión Europea ocasionados por los aranceles impuestos por el gobierno de Donald Trump al acero y al aluminio europeos, que fue respondido por el bloque continental con represalias arancelarias contra productos importados desde el país norteamericano. Durante el gobierno de Joseph Biden las relaciones entre los dos polos de poder transatlánticos han vuelto a adquirir un carácter de mutua cooperación tanto económica como política.

En los últimos años, y muy especialmente durante y después de la pandemia del COVID-19, se ha observado una gran volatilidad de precios con fuerte tendencia al alza –frenada durante 2023– en diversas materias primas (petróleo, cobre, aluminio, entre otros), alimentos, semiconductores y diversos productos manufacturados. De igual forma, se ha producido un notable incremento de los precios de los fletes internacionales por el aumento de los volúmenes de comercio electrónico, las interrupciones de las cadenas de suministros y la escasez de contenedores para enfrentar la demanda, así como un incremento de los costos de las operaciones logísticas.

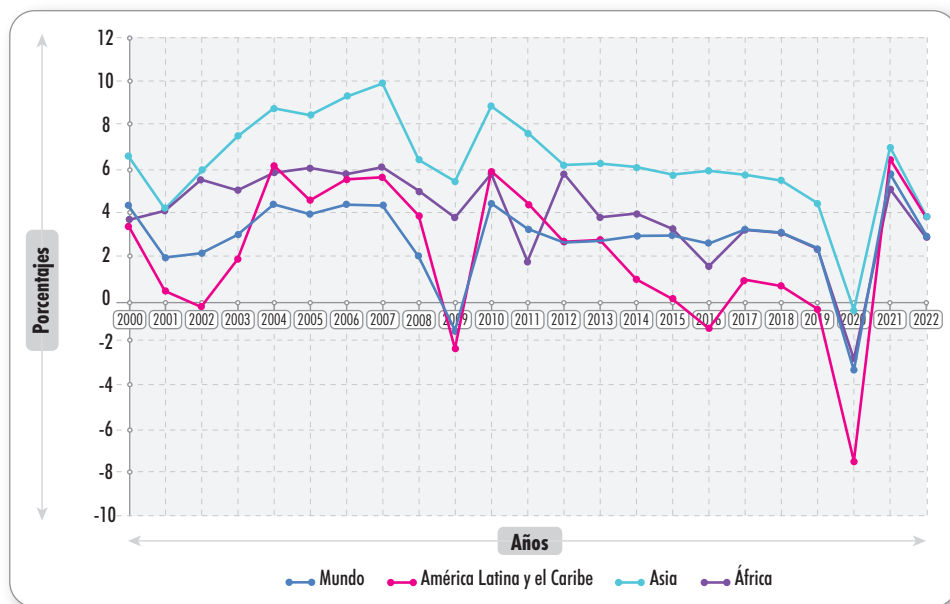
La integración regional y subregional parecen estancarse en la mayor parte de los casos y en algunos se muestran incluso tendencias desintegradoras. Esto resulta especialmente significativo en el caso de América Latina y el Caribe, región donde actualmente no funciona prácticamente ninguno de sus numerosos esquemas de integración económica.

Las debilidades de la inserción de América Latina y el Caribe en la economía mundial en las primeras décadas del siglo XXI

En lo que va del siglo XXI, América Latina y el Caribe pierden peso en la economía mundial. Mientras en 2000 la región aportaba el 8,4% del PIB mundial, medido por la paridad del poder adquisitivo (PPA), en 2022 su participación ha descendido a 7,4% del total. En 2000 su población constituía el 8,5% del total mundial y ha descendido al 8,1% en 2022. Sin embargo, su peso específico en las exportaciones mundiales de bienes y servicios ha aumentado de 4,5% en 2000 a 5,3% en 2022. Tanto en el caso del PIB mundial como en las exportaciones de bienes y servicios, su participación resulta inferior a la que representa en términos de población (IMF, 2001 y 2023a).

La región muestra una tasa de crecimiento más débil que la del promedio mundial y que las de los países en desarrollo y emergentes de Asia y África.

Gráfico 4. Variación promedio anual del PIB del mundo y de países emergentes de América Latina, Asia y África, 2000-2022

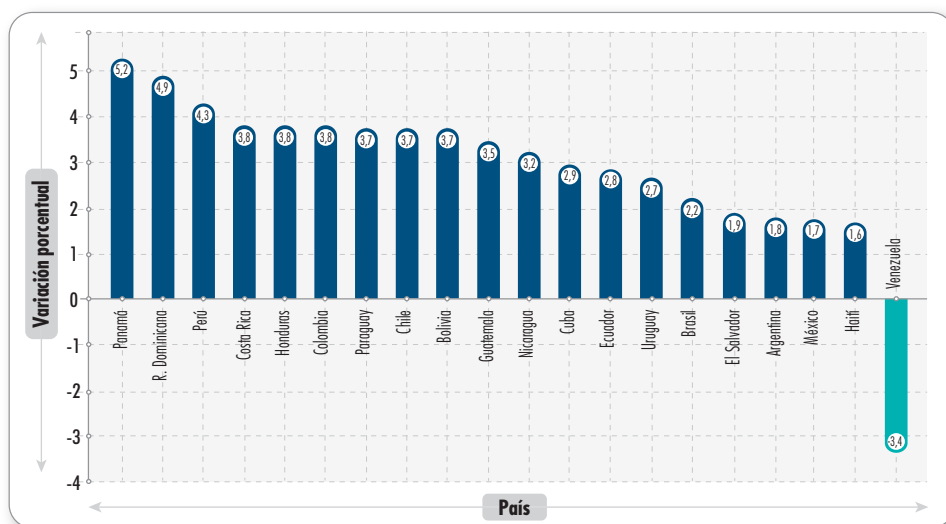


Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2023b).

A partir de cálculos propios realizados con base a las cifras de Unctadstat, la base de datos de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la economía mundial creció a un ritmo promedio anual de 2,9% en el período 2000-2022, mientras que los países emergentes de Asia lo hicieron a un 6,4%, los de África a 4,0% y los de América Latina y el Caribe solo alcanzaron un incremento de 2,2%³ (ver anexo 1).

Al interior de la región se observan notables diferencias en términos de crecimiento del PIB. Tal y como muestra el gráfico 5, solo Panamá logró un crecimiento promedio anual mayor de 5,0% entre 2000 y 2022, seguido por República Dominicana y Perú entre 4,0% y 4,9%; Colombia, Costa Rica, Honduras, Chile, Paraguay, Bolivia y Guatemala crecieron entre 3,5% y 3,9%. Los demás países alcanzaron crecimientos inferiores a 3,5%, mientras Venezuela tuvo una variación promedio anual negativa durante las más de dos décadas transcurridas desde el inicio del siglo XXI⁴.

Gráfico 5. Variación promedio anual del PIB de países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2000-2022



Fuente: cálculos del autor con base en UNCTAD (2023b).

3 Para el cálculo de la variación promedio anual del PIB se ha utilizado la media geométrica porque es más precisa para representar el crecimiento acumulado.

4 Los cálculos no incluyen a los países angloparlantes del Caribe, América Central y del Sur, ni Surinam.

Aunque América Latina y el Caribe en su conjunto han mantenido un ingreso per cápita promedio superior a los países de África y Asia, están por debajo del promedio mundial. A diferencia de la tendencia mostrada por el mundo y por los países emergentes de Asia, este indicador muestra un retroceso para la región entre 2015 y 2022.

Cuadro 1. PIB per cápita*: mundo, América Latina y el Caribe, África y Asia emergente

	2000	2005	2010	2015	2019	2022
Mundo	7.851	8.610	9.293	10.139	10.885	11.204
América Latina y el Caribe	6.812	7.254	8.257	8.747	8.439	8.482
África	1.441	1.665	1.894	2.007	2.016	1.978
Asia emergente	3.273	3.937	4.935	6.037	6.962	7.435

* USD a precios constantes de 2015.

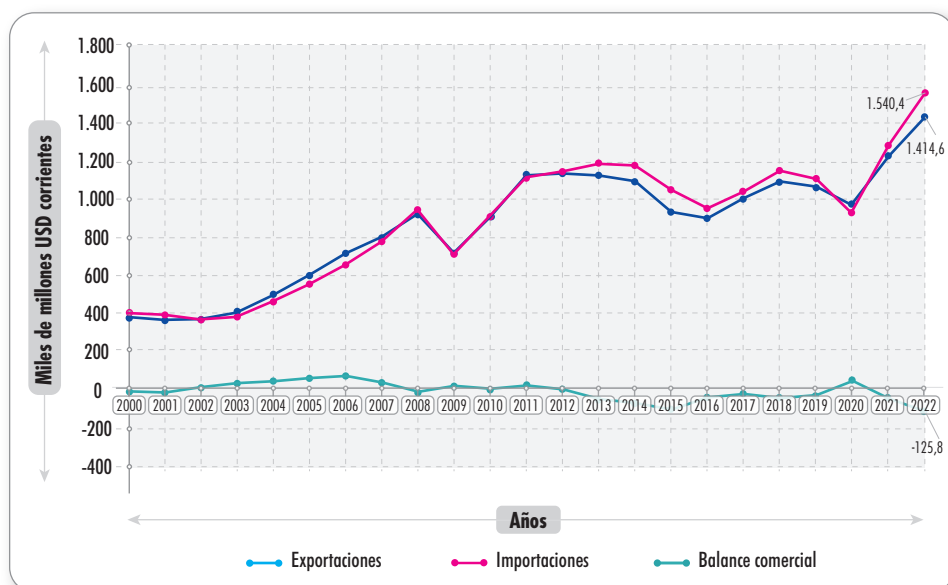
Fuente: UNCTAD (2023b).

El cuadro 1 muestra que el ingreso por habitante de los países de América Latina y el Caribe se aleja del promedio mundial. Mientras en 2000 alcanzaba el 86,8% del presentado en el orbe, para 2022 había descendido al 75,7% (UNCTAD, 2023b).

El desempeño de la región en el comercio internacional se ha caracterizado por sistemáticas oscilaciones en sus ingresos por exportaciones y, en consecuencia, también de las importaciones. Entre 2010 y 2022, mientras las exportaciones mundiales crecieron a un ritmo promedio anual de 2,5%, las de América Central, del Sur y el Caribe tuvieron un incremento de solo 1,2% (México creció al 5,0% promedio anual), siendo la región de peor desempeño, con excepción de África. Las importaciones, en cambio, crecieron 4,2% promedio anual, un punto porcentual por encima de las del mundo, que reportaron un incremento del 3,2% para ese período (WTO, 2023a)⁵.

5 En realidad, la economía mundial es en sí misma una economía cerrada puesto que el comercio internacional ocurre al interior del mundo. Sin embargo, por inconsistencias del tiempo de registro y de los tipos de cambio utilizados para las exportaciones e importaciones, siempre aparecen diferencias en los reportes del valor de las exportaciones e importaciones mundiales.

Gráfico 6. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de América Latina y el Caribe, 2000-2022



Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2023b).

En los últimos años se observa un persistente déficit comercial que alcanzó en 2022 su mayor magnitud. El déficit acumulado durante el período 2000-2022 alcanzó 471,7 mil millones de dólares estadounidenses (ver anexo 2).

El comercio internacional se encuentra altamente concentrado en pocos países, especialmente en las economías más grandes. Entre 2011 y 2022 México aportó el 39,5% de las exportaciones, seguido por Brasil, con 22,1%; Chile, 7,1%; Argentina, 6,5%; Colombia, 4,3%; Perú, 4,2% y Venezuela, 4,0%, aunque este último país ha disminuido notablemente sus exportaciones. México también lidera las importaciones, con 39,0% del total, seguido por Brasil, 18,6%; Chile, 6,7%; Argentina, 5,8%; Colombia, 5,1%; Perú, 3,9%; y Venezuela y Ecuador, ambos con 2,2%⁶.

La estructura de las exportaciones continúa reflejando un deficiente patrón de inserción internacional. De acuerdo con las cifras disponibles en

6 Cálculos del autor con base en WTO (2023b).

Trademap (WTO, 2023b), que citan la base de datos COMTRADE de Naciones Unidas, el principal rubro exportable entre 2011 y 2022 ha sido el de los combustibles, que representan un 14,8% del total⁷. Sin embargo, si a ellos se les suman diversos productos agropecuarios y mineros con escaso nivel de elaboración, todos ellos representan un 38,9% del total. Después de los combustibles, el segundo grupo de productos con mayor peso en las exportaciones de América Latina y el Caribe son los automóviles, tractores y vehículos terrestres y sus partes con 11,0%; seguidos por máquinas, aparatos y material eléctrico, 8,5%; y máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, 8,0%. Adicionalmente, también se exportan aeronaves, aunque solo representan 0,5% del total. Esto significa que un 28,0% de las exportaciones de bienes están constituidas por productos industriales con cierta intensidad en capital y tecnología.

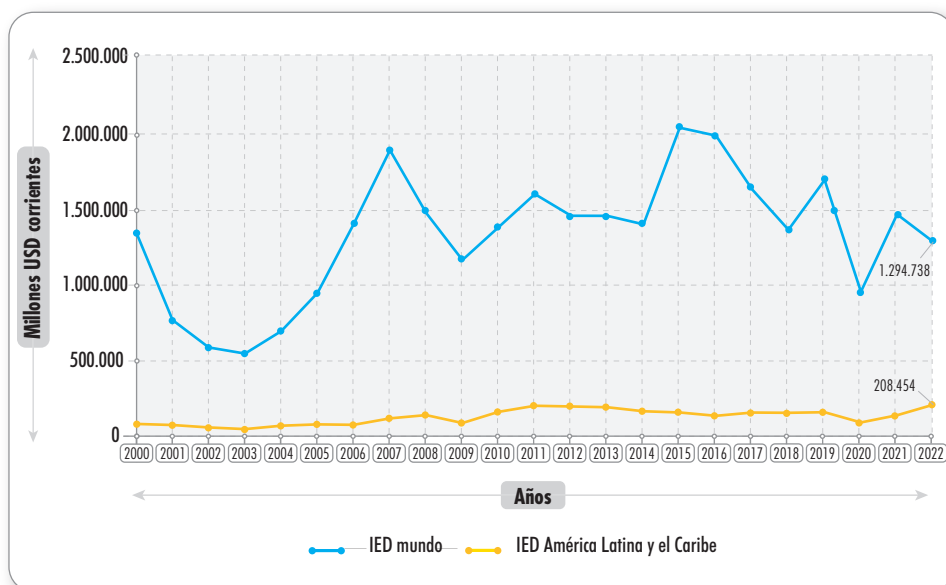
Sin embargo, la realidad es que las exportaciones industriales que requieren una determinada complejidad tecnológica están altamente concentradas en pocos países. En el caso de las exportaciones de vehículos, México asegura el 82,7% del total, Brasil el 9,6% y Argentina el 6,1%. De igual forma, México exporta el 79,8% de las máquinas y los artefactos mecánicos y sus partes, seguido por Brasil con 14,3%; Chile, 1,2%; Argentina, 1,1%; y Panamá, 1,1%. El país azteca también lidera las exportaciones de máquinas, aparatos y artefactos eléctricos con 88,5%, seguido por Brasil, 4,3%; Panamá, 1,5%; y Costa Rica, 1,4%. Brasil, por su parte, aporta el 72,0% de las exportaciones de aeronaves, seguido por México con 13,1%; Argentina, 5,4%; y Chile, 3,7%⁸.

El flujo de inversión extranjera directa (IED) recibida por la región entre 2000 y 2022 ha sido irregular, con notables altibajos. Sin embargo, a pesar de que la tendencia mundial es negativa, en América Latina se observa un leve repunte en los últimos años.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

Gráfico 7. IED recibida en América Latina y el Caribe y el mundo, 2000-2022



Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2015, 2021 y 2023a).

En el período mencionado, la región atrajo –como promedio– el 9,5% del capital invertido en el mundo, aunque en el último año logró superar esa cifra ampliamente, para representar el 16,1% del total de IED recibida a nivel mundial. Sin embargo, el flujo de capital recibido por América Latina y el Caribe se encuentra altamente concentrado en economías grandes y con mejor inserción internacional (ver anexo 3). Brasil ha recibido el 36,9% del total de IED recibida por los países al sur del río Bravo; México, 22,6%; Chile, 10,4%; Colombia, 7,6%; y Argentina, 6,0%. En consecuencia, estas cinco economías concentran el 83,5% de todo el capital extranjero invertido en lo que va del siglo XXI⁹.

América Latina fue la región en desarrollo más afectada por la crisis de la deuda externa en los años ochenta del siglo pasado, lo cual llevó a varios gobiernos a la adopción de severos programas de ajuste estructural impulsados por el FMI en el contexto de la ola neoliberal impuesta por el Consenso de Washington.

La deuda externa ha continuado creciendo durante el siglo XXI, aunque

todavía se mantiene por debajo de los niveles alcanzados durante los años ochenta en importantes variables, como la relación porcentual de la deuda con el PIB y con las exportaciones de bienes y servicios.

Cuadro 2. Deuda total* de América Latina y el Caribe, y proporción porcentual respecto al PIB y a las exportaciones de bienes y servicios, 2010-2022

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Deuda externa total	1.323	1.486	1.710	1.865	2.061	2.050	2.148	2.249	2.340	2.402	2.425	2.519	2.592
Proporción del PIB	25,3	27,1	28,8	32,3	32,1	45,1	43,7	42,2	47,1	47,4	55,0	51,3	46,4
Proporción de exportaciones de bienes y servicios	131,4	119,5	133,4	145,9	164,3	188,0	202,2	190,1	183,2	191,4	224,2	182,0	156,6

* Miles de millones de dólares corrientes.

Fuente: elaboración propia con datos de IMF (2023b).

Como se observa en el cuadro 2, la deuda externa ha alcanzado niveles considerablemente altos, aunque el flujo de capital de préstamo resulta inferior al que se ha recibido en forma de inversión extranjera directa, lo cual es positivo. Sin embargo, la tendencia creciente en las relaciones porcentuales entre deuda externa y producto interior bruto y entre deuda externa y exportaciones de bienes y servicios muestran un deterioro de la vulnerabilidad relativa de la región en términos de sus finanzas externas, lo cual se corrobora con el persistente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos internacionales. El nivel de endeudamiento externo del grupo de países emergentes de Asia es considerablemente superior al de América Latina y el Caribe; sin embargo, la proporción de ese nivel de deuda respecto al PIB y a las exportaciones de bienes y servicios es notablemente inferior. De hecho, la región latinoamericana y caribeña muestra los peores resultados en ambos indicadores entre las regiones con economías emergentes y en desarrollo. Solo África Subsahariana tiene niveles de vulnerabilidad cercanos, pero inferiores.

América Latina y el Caribe fue la región pionera dentro de las economías emergentes y en desarrollo en promover la integración económica regional. Casi al mismo tiempo que en Europa Occidental se establecieron los primeros

esquemas integracionistas: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, integrada originalmente por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA, integrado originalmente por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), ambos en 1960.

La estrategia de desarrollo predominante en aquellos años, basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, requería de mercados ampliados que permitieran desarrollar economías de escala que hicieran rentable el esfuerzo de industrialización (Bértola y Ocampo, 2013). Sin embargo, muy pronto se hicieron evidentes las dificultades para impulsar la integración regional y subregional. Posteriormente, han aparecido diversos esquemas subregionales y se han modificado los originales en sucesivas oleadas de avances y retrocesos.

En 1965, Barbados, Guyana y Antigua crearon la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta, por sus siglas en inglés), pero esta no se implementó hasta la adopción del Tratado de St. Johns en 1968 entre Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, y Trinidad y Tobago. Durante ese mismo año se incorporaron Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Jamaica y Montserrat, y en 1971 la antigua Honduras Británica, actual Belice (Tamames y Huerta, 2010). En 1973, los gobiernos de los países miembros decidieron transformar este esquema en Comunidad del Caribe (Caricom, por sus siglas en inglés) a la que se incorporaron Bahamas y Surinam en 1983 y Haití en 2002. En 2001, la organización decidió convertirse en un mercado común al que no adhirió Bahamas. No obstante, el comercio mutuo entre estos países continúa siendo limitado en comparación con las relaciones de cada uno de ellos con las economías más grandes del mundo y de la región.

Ante el escaso avance de la ALALC, en 1969 se firmó el Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se estableció el Grupo Andino, formado originalmente por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 se adhirió Venezuela y en 1976 se retiró Chile. En 1996, sin haber logrado sus objetivos originales, se transformó en Comunidad Andina y así contó con una zona de libre comercio y un arancel externo común entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú se iría incorporando gradualmente a la zona de libre comercio. El estan-

camiento relativo de la organización y la existencia de gobiernos con políticas económicas contrapuestas dificultaron el proceso integracionista y en 2006 Hugo Chávez anunció el retiro de Venezuela, ante la decisión de Colombia y Perú de negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. En 2005, los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), Argentina, Brasil y Uruguay se incorporaron como ‘miembros asociados’ y Chile lo hizo en 2006. Bolivia decidió adherirse al Mercosur en 2012. En la actualidad, la Comunidad Andina funciona como una zona de libre comercio y desde 2003 los ciudadanos de los países miembros pueden ingresar sin pasaporte a cualquiera de ellos, solo presentando su documento de identidad. Sin embargo, a pesar de la existencia de un acuerdo de libre movilidad de bienes y servicios, la importancia de la Comunidad Andina en el comercio exterior de sus países miembros es limitada. Para Colombia, por ejemplo, las exportaciones a la Comunidad Andina han representado solo el 7,1% y las importaciones el 4,3% del total en el período 2018-2022; para Perú estas cifras son 4,9% y 6,6%, respectivamente; para Ecuador, 7,3% y 12,0%; y para Bolivia, 14,0% y 9,9%¹⁰.

En 1980, la ALALC dio paso a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ante el fracaso del objetivo de crear una gran zona de libre comercio que habría constituido un mercado que en la actualidad incluiría alrededor de 521 millones de consumidores. Sin embargo, hasta la fecha, esta organización no ha pasado de ser un sistema de preferencias arancelarias que ni siquiera tiene un alcance multilateral, sino que basa su funcionamiento en acuerdos de alcance parcial.

La Alianza del Pacífico, constituida formalmente en 2012 por Chile, Colombia, México y Perú como una zona de libre comercio, resumió acuerdos bilaterales firmados entre los cuatro países, los cuales, además, tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Este acuerdo también ha significado la eliminación de las visas de turismo, el desarrollo de programas de intercambio académico y la integración de mercados de valores, así como el establecimiento de embajadas comunes. Debido al compromiso de los cuatro países fundadores en el momento de su creación, esta organización resultó atractiva en su momento de esplendor para países de diversos continentes

10 Cálculos del autor con base en *Trademap* (WTO, 2023b).

que solicitaron el estatus de observadores e incluso Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur solicitaron la condición de ‘asociados’. Por otra parte, el presidente actual de Costa Rica, Rodrigo Chaves, anunció la intención de su país de convertirse en miembro pleno después de que gobiernos anteriores pospusieron decisiones en ese sentido. Panamá ha establecido acuerdos de libre comercio con los países miembros, pero no ha concretado su incorporación plena y se mantiene como observador. Sin embargo, tras el ascenso al poder de los últimos gobiernos en los cuatro países, la profundización de la integración ha dejado de ser una prioridad en la política económica externa de cada uno de ellos.

La integración económica, para que sea efectiva, requiere del cumplimiento de –al menos– tres condiciones imprescindibles: economías complementarias, compatibilidad de las políticas económicas y voluntad política de los gobiernos involucrados.

América Latina y el Caribe no han sido capaces de consolidar esquemas de integración económica a pesar de la cercanía geográfica, de la comunidad cultural y lingüística de al menos los países de habla hispana, portuguesa y anglosajona, y de las oportunidades que brinda la existencia de mercados más amplios en los que podrían aprovecharse las economías de escala. Empero, los países de la región, mayoritariamente democráticos, no han sido capaces de construir consensos internos sobre las cuestiones fundamentales del desarrollo que incluyan objetivos de política exterior de Estados, más que de las fuerzas políticas dominantes en cada período, que prioricen la cooperación económica regional. En consecuencia, los cambios pendulares en la orientación política de los gobiernos de los diversos países han sido factores de freno para la profundización de la integración.

Por otra parte, salvo los países con mayor nivel de industrialización (México y Brasil), la mayor parte de países tienen patrones de especialización similares y no complementarios entre sí, basados en las exportaciones de productos primarios, por lo que orientan sus relaciones comerciales hacia mercados como los de Estados Unidos, China y la Unión Europea, de los que importan en su mayor parte los bienes industriales y al mismo tiempo tienen dificultades para aprovechar las ventajas del comercio intraindustrial, que podría ser una opción para que economías de mediano nivel de desarrollo puedan

avanzar en un cambio estructural de su patrón de especialización.

La inserción económica internacional de América Latina y el Caribe se ve afectada, también, por una serie de desequilibrios macroeconómicos que se han acentuado en los últimos años.

Cuadro 3. Comportamiento de indicadores macroeconómicos* seleccionados de América Latina y el Caribe, 2010-2022

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ahorro bruto / PIB	20,0	20,5	19,8	19,6	18,2	17,1	17,2	17,1	16,5	16,8	17,9	18,4	18,0
Inversión / PIB	22,1	22,6	22,4	22,5	21,5	20,6	19,4	18,9	19,2	18,9	18,2	20,5	20,5
Cuenta corriente / PIB	-2,1	-2,1	-2,6	-2,9	-3,3	-3,5	-2,4	-1,8	-2,7	-2,1	-0,4	-2,1	-2,5
Balance fiscal / PIB	-2,1	-2,5	-2,5	-3,2	-4,6	-5,7	-5,2	-5,3	-5,0	-3,8	-8,2	-3,8	-3,3
Deuda pública bruta / PIB	47,4	45,5	47,7	48,8	50,8	56,6	60,2	62,6	66,3	67,2	76,0	70,7	68,3
Inflación	4,2	5,2	4,6	4,6	4,9	5,4	5,5	6,3	6,5	7,6	6,4	9,8	14,0

* Porcentajes.

Fuente: elaboración propia con datos de IMF (2023b).

El cuadro 3 muestra una tendencia al descenso de la tasa de ahorro bruto y de la tasa de inversión, las cuales, por demás, resultan insuficientes para asegurar un proceso de crecimiento económico sostenido. Las economías asiáticas emergentes y en desarrollo que han logrado más altas tasas de crecimiento económico en el largo plazo muestran tasas de ahorro e inversión que duplican, como promedio, las de América Latina y el Caribe, mientras que las economías emergentes de otras regiones, como son los casos de Europa, África Subsahariana y Medio Oriente y Asia Central, en su conjunto, tienen niveles más altos en ambos indicadores, aunque notablemente más bajos que los de Asia (ver anexo 4).

La experiencia histórica de países que han alcanzado altas tasas de crecimiento económico con impacto positivo en su nivel de desarrollo sugiere que las tasas de ahorro bruto e inversión deben estar al menos por encima del 25% del producto interno bruto y preferiblemente por encima del 30%.

Una tasa de inversión por encima de la de ahorro bruto puede explicarse por las necesidades del desarrollo que podrían requerir la importación de ahorro externo en forma de inversión directa.

Así ocurrió en los primeros años del proceso de desarrollo de China: después de profundas reformas económicas y una vez que la capacidad exportadora del país se consolida, la balanza en cuenta corriente suele transformarse de deficitaria en superavitaria y cuando eso ocurre, el país se convierte en exportador de ahorro; es decir, inversionista neto en el mundo. Eso ha logrado China y antes también Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. En el caso de las economías asiáticas emergentes de más reciente industrialización, India, Indonesia y Vietnam han mantenido tasas de ahorro bruto e inversión superiores al 30%. India e Indonesia aún son importadores de ahorro, mientras Vietnam ha sido exportador neto, salvo en los años 2021 y 2022, cuando retornó a la condición de importador neto de ahorro; es decir, receptor neto de inversión extranjera (IMF, 2023a).

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, solo Panamá muestra tasas de ahorro bruto e inversión superiores al 30%, mientras que en Surinam se informa muy alta tasa de ahorro pero no existen datos de su tasa de inversión. El resto de países de la región tienen datos inferiores a 30% en ambos indicadores en el período entre 2010 y 2022. Todos los países –con excepción de Ecuador y Paraguay, que tienen cifras promedio equilibradas entre ambas tasas– muestran que la tendencia de la región, no solo como conjunto, sino en la inmensa mayoría de los países que la componen, es a ser importadores de ahorro externo, debido a su condición deficitaria en la cuenta corriente de la balanza de pagos internacionales. Además, casi por norma general, las tasas de ahorro y de inversión no alcanzan al 25% del producto interno bruto. Esto es especialmente significativo en el caso de las economías más grandes, algunas de las cuales no alcanzan ni el 20% en su tasa de ahorro (ver anexo 5).

En tal sentido, las bajas tasas de ahorro e inversión constituyen una importante debilidad estructural de la inserción económica internacional de la región y, en consecuencia, de su desarrollo económico.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, como puede observarse en el cuadro 3, después de mantener unos niveles relativamente adecuados de déficit (inferiores a 3,0% del PIB), a partir de 2013 comenzó a superarse esa línea que desde la adopción de los criterios de convergencia para el acceso a la unión económica y monetaria europea se ha considerado como un nivel manejable de déficit fiscal. Entre 2015 y 2018 superó el 5% y como era de esperarse en 2020, durante la pandemia del COVID-19, aumentó notablemente. No obstante, teniendo en cuenta el comportamiento de este indicador en los últimos años en las economías más desarrolladas, la situación de América Latina no es especialmente negativa.

Respecto a la deuda pública bruta, se observa una clara tendencia hacia el incremento de su magnitud como proporción del PIB, pasando de 47,5% en 2010 a 68,3% en 2022, aunque en 2020 y 2021 superó el 70%. Entre las siete economías más grandes, Venezuela es la que muestra niveles de endeudamiento críticos porque pasó de 37,7% en 2010 a 159,5% en 2022, aunque en 2020 alcanzó un tope de 327,7%. Argentina y Brasil le siguen en altos niveles de endeudamiento público, mientras Chile y Perú muestran los mejores indicadores entre este grupo de economías (ver anexo 6).

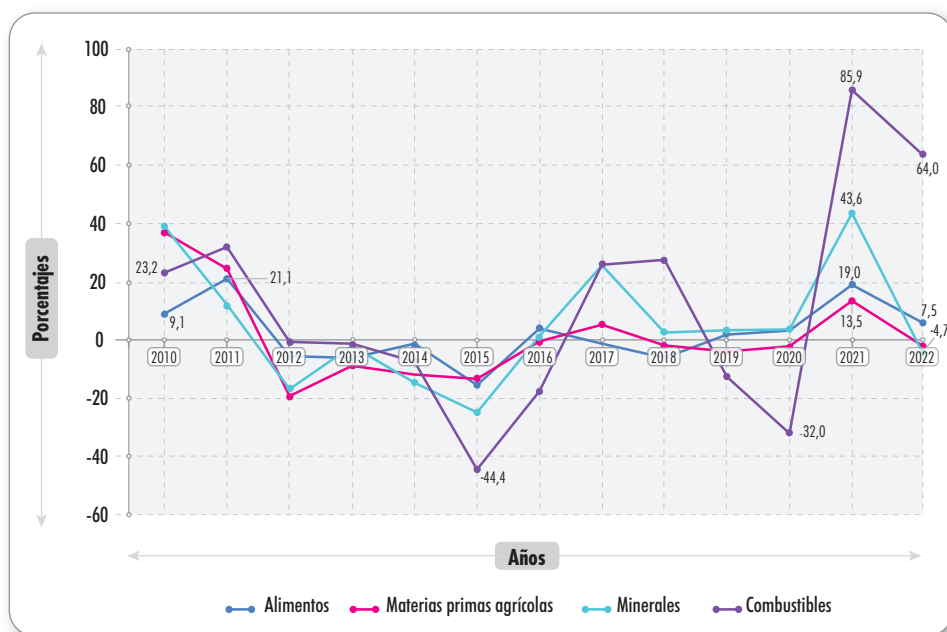
La relación entre el balance fiscal y la deuda pública bruta es un indicador importante de estabilidad macroeconómica porque explica la sanidad o no de las finanzas públicas y ello juega un rol importante en las expectativas de los inversionistas, tanto domésticos como foráneos, debido a que una situación fiscal comprometida podría inducir a los gobiernos a incrementar la recaudación por la vía de un incremento de las tasas impositivas, lo cual suele ser desestimulante para los inversionistas institucionales.

Por otra parte, la situación fiscal suele relacionarse con la inflación en países donde no exista una adecuada disciplina en la política monetaria, debido al expediente, muchas veces usado en la región, de monetizar los déficits con emisiones monetarias, lo que resulta altamente inflacionario. En el caso particular de la inflación, la región latinoamericana y caribeña, además de los fenómenos domésticos que han incidido en los precios de consumo, se ha visto afectada por los aumentos de precios de alimentos, materias primas, microprocesadores, semiconductores, así como a las tarifas del transporte marítimo por el incremento de los fletes de contenedores ocasionado

por varios factores internacionales, entre los que destacan tanto la guerra ocasionada por la invasión rusa a Ucrania, como interrupciones en la cadena de suministros de ciertos productos industriales, al igual que la incapacidad de la oferta para satisfacer una creciente demanda.

El indicador de inflación para América Latina y el Caribe muestra una clara tendencia al alza, según se observa en el cuadro 3, y se hace particularmente notorio el incremento en 2022, cuando alcanzó dos dígitos. Entre las siete economías más grandes, Venezuela y Argentina muestran las situaciones más comprometidas. Venezuela padeció tasas de inflación anuales de cinco dígitos en 2018 y 2019 y de cuatro dígitos en 2020 y 2021, mientras que cerró 2022 con 186,5% de incremento de sus precios de consumo. Argentina, un país que ya ha sufrido diversos episodios de inflación galopante o hiperinflación, ha tenido incrementos de precio de dos dígitos durante la última década y alcanzó 72,4% en 2022 (IMF, 2023a).

Gráfico 8. Variación anual de precios internacionales de grupos de productos básicos, 2010-2022

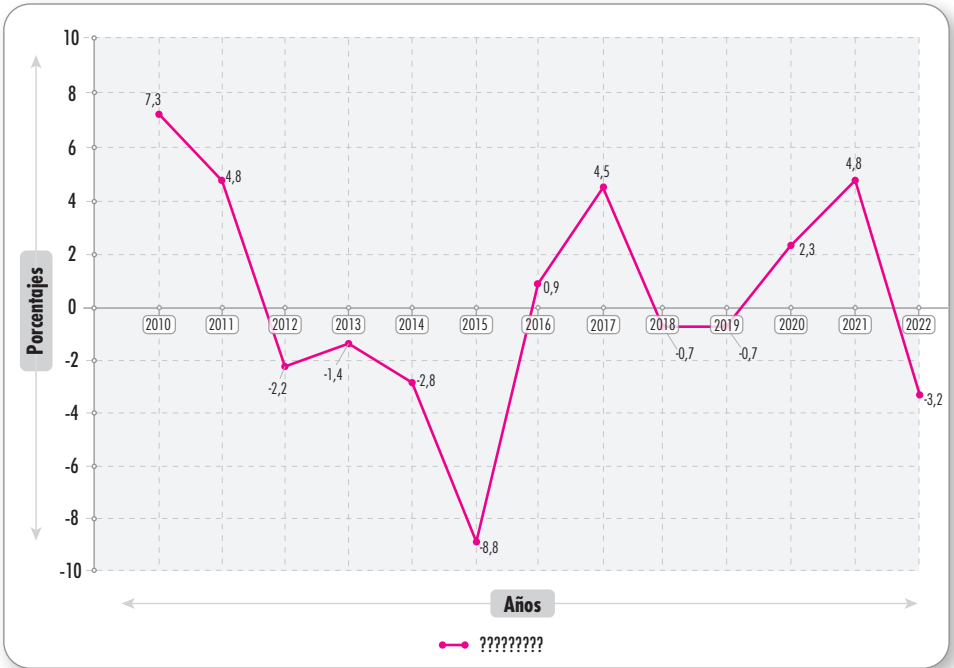


Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2023b).

El gráfico 8 muestra la gran inestabilidad en los precios internacionales de los principales grupos de productos básicos, con una marcada tendencia al incremento en los años 2021 y 2022, especialmente en los casos de combustibles y alimentos.

La débil inserción económica internacional de la región se hace evidente también en la tendencia más reciente de la relación de términos de intercambio tanto de bienes y servicios como de bienes. Este indicador se mide por la relación existente entre el índice de precios de las exportaciones dividido por el índice de precios de las importaciones. Un valor positivo expresa un mejoramiento en dicha relación, como resultado de un mayor incremento en los precios de las exportaciones versus los precios de las importaciones. Un resultado negativo significa que o los precios de las importaciones crecieron más que los de las exportaciones, o que estos disminuyeron más que los otros, o simplemente que los de las importaciones crecieron y los de las exportaciones disminuyeron.

Gráfico 9. Variación anual de la relación de términos de intercambio de bienes de América Latina y el Caribe, 2010-2022



Fuente: elaboración propia con datos de IMF (2023b).

El gráfico 9 ilustra el comportamiento irregular de la relación de términos de intercambio de bienes para la región en su conjunto, con un evidente deterioro en el último año.

En resumen, América Latina y el Caribe se caracterizan por una inserción deficiente en la economía mundial y una posición subordinada en las relaciones económicas internacionales y hasta el momento no ha sido capaz de integrarse en trayectorias ascendentes de desarrollo. Salvo México y Brasil, el resto de países no participan significativamente en cadenas de valor que podrían tener efectos positivos en los procesos de desarrollo económico.

La débil y deformada inserción económica de la región hace necesaria la adopción de políticas que permitan una reinserción eficiente en la economía mundial, de forma que esta contribuya más eficazmente al desarrollo económico y social.

Elementos para una reinserción más eficiente de América Latina y el Caribe en la economía mundial

En términos generales, la inserción económica internacional de América Latina y el Caribe no ha sido capaz de generar un impulso al desarrollo económico y social de la región. A pesar de que algunos países han sido clasificados como de altos ingresos por el Banco Mundial de acuerdo a la magnitud de su ingreso nacional bruto (INB) per cápita superior a 13.845 dólares estadounidenses de paridad de poder adquisitivo para 2023, en realidad no han logrado hacer la transición desde economías en desarrollo y/o emergentes a economías avanzadas, ya que, ciertamente, no es suficiente tener un ingreso alto para alcanzar el desarrollo, sino que se requiere alcanzar otros logros económicos y sociales, tales como mejorar la estructura económica, la calidad y la estructura de su inserción económica internacional y la posición financiera externa, reducir el alcance de la pobreza multidimensional, elevar el desarrollo educativo y de la salud, garantizar el respeto a los derechos humanos y las libertades políticas, por solo mencionar algunos de los más importantes.

La medición del desarrollo ha sido un tema polémico en el debate entre los economistas, sobre todo a partir del acceso masivo de antiguas colonias a la condición de países independientes, lo que puso el tema entre las prioridades de la agenda económica internacional. En tal sentido, resultan insuficientes los indicadores que solo consideran magnitudes económicas, lo que llevó a la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a partir de 1990.

El IDH se elabora teniendo en cuenta tres dimensiones del desarrollo: un nivel de vida decente, vida larga y saludable y un buen nivel de conocimiento. Para medir el nivel de vida se considera el ingreso nacional bruto per cápita ajustado a la paridad de poder adquisitivo, la esperanza de vida se emplea como indicador de vida saludable, y el conocimiento se mide a partir de la media de años de escolaridad completada y los años esperados de escolaridad que alcanzarían los niños que ingresan en el sistema educativo¹¹.

El IDH clasifica a los diversos países en cuatro niveles: muy alto, alto, medio y bajo. Algunos países latinoamericanos y caribeños han sido clasificados con 'muy alto' IDH que implica un valor mayor o igual que 0,800. Tal es el caso de Chile, Argentina, Bahamas, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Uruguay y Panamá. Mientras tanto, Barbados, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, República Dominicana, Cuba, Perú, México, Brasil, Colombia, San Vicente y las Granadinas, Ecuador, Surinam, Dominica, Paraguay, Santa Lucía, Guyana y Jamaica, se cuentan entre los países con nivel alto, para el que se requieren valores entre 0,700 y 0,799. Como promedio, América Latina y el Caribe muestra un IDH de 0,754 (UNDP, 2022). Es decir, la mayor parte de la región aparece clasificada entre niveles altos y muy altos. Sin embargo, más allá de algunos problemas de medición, como es el caso de Cuba¹², en todos los países persisten los problemas fundamentales del subdesarrollo.

Entre los principales problemas asociados al subdesarrollo que persisten en las economías de América Latina y el Caribe pueden mencionarse: 1) relati-

11 El Índice de Desarrollo Humano es un promedio simple de los tres indicadores, transformados en coeficientes de cero a uno, siendo cero el más bajo nivel y uno el máximo.

12 Las deficiencias de la medición del caso de Cuba se derivan de una sobrevaloración del indicador de ingreso, debido a la inexistencia de mecanismos suficientemente confiables de medición del indicador de paridad de poder adquisitivo.

vamente altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social; 2) desarticulación relativa de los sectores productivos; 3) estructura económica deformada, dependiente de la producción y la exportación de bienes y servicios con escaso valor agregado y relativamente baja complejidad tecnológica; 4) alta dependencia tecnológica; 5) bajos niveles de cobertura y calidad desigual en los servicios sociales de educación y salud; 6) debilidad institucional, corrupción y débil gobernanza; y 7) inestabilidad política y social.

En el último *Informe sobre el Desarrollo Humano 2021/2022*, América Latina y el Caribe reportan 35,8 millones de personas en condición de pobreza multidimensional, un 6,9% del total de la población, mientras que 36,9% estaría por debajo de las líneas nacionales de pobreza y 4,2% debajo de la línea internacional, marcada por un ingreso de menos de 1,90 dólares estadounidenses diarios per cápita para el período 2009-2019. Entre las regiones en desarrollo solo la superan los países de Asia del Sur y de África Subsahariana. Por otra parte, mientras el IDH de la región ha alcanzado 0,754, al ajustarse por la desigualdad desciende a 0,601, y como región es la que mayor desigualdad de ingreso reporta con un 33,9% contra 27,1% de África Subsahariana, 25,4% de Asia Oriental y Pacífico, 25,3% de los países árabes, 18,9% de Asia del Sur y 16,5% de los países emergentes de Europa y Asia Central. La concentración del ingreso en la región latinoamericana y caribeña es particularmente alta. Para el período 2010-2021, el 10% de más altos ingresos de la población recibía el 36,7% del ingreso, el más alto de los grupos geográficos de países en desarrollo, mientras que el 40% de más bajos ingresos recibía el 13,6%, siendo el más bajo de estos grupos (UNDP, 2022).

La desarticulación relativa de los sectores productivos se manifiesta en las desconexiones entre los sectores exportadores con economías de enclave y el resto de la economía, lo cual caracteriza a buena parte de países de la región que no logran encadenamientos productivos suficientemente sólidos entre los sectores transables internacionales y los no transables.

La estructura deformada de la economía se refiere al alto peso relativo de la producción primaria y de servicios con baja complejidad tecnológica y del uso del conocimiento, producción dependiente, esencialmente, de las condiciones naturales principales que aseguran las exportaciones de bienes y servicios de la región.

América Latina y el Caribe mantienen una posición marginal en el registro internacional de patentes, que en 2012 fue el 2,7% del total, mientras en 2022 descendió al 1,6%. Solo Brasil y México aparecen entre las veinte principales oficinas generadoras de patentes para 2022 (WIPO, 2023b).

La región mantiene un significativo rezago en el acceso universal a los principales servicios sociales. De acuerdo con UNDP (2022), el 36,3% de la pobreza multidimensional es generada por la privación en servicios de salud y el 26,3% depende de la privación en educación, en tanto que el 37,4% se debe a insuficiencias de ingreso.

Aunque se han producido progresos en la institucionalización de la democracia, el sistema institucional de la región continúa mostrando signos de debilidad que se expresan en conflictos entre poderes públicos, deterioro en el respeto de los derechos humanos en algunos países, inestabilidad política y detrimento de la gobernanza. La persistencia de la corrupción menoscaba la credibilidad de una parte considerable de los Estados de la región.

Cualquier estrategia de desarrollo requiere del abordaje de todos estos problemas con políticas económicas y sociales resultantes de consensos políticos y sociales que incluyan no solo a las principales fuerzas políticas, sino también a movimientos sociales, sindicatos, gremios empresariales, grupos étnicos, asociaciones juveniles y academia. Para ello, se requiere una reforma de los sistemas políticos con el objetivo de profundizar los mecanismos de ejercicio de la democracia.

Sin embargo, en la región persisten regímenes autoritarios en los casos de Cuba, Nicaragua y Venezuela, afectados por los problemas arriba mencionados, agravados por erróneas políticas económicas y sin que exista una voluntad de diálogo político inclusivo que permita el abordaje de un enfoque consensuado de desarrollo económico. Mientras tanto, en los países con elecciones regulares y alternancia política en el poder, tampoco las clases dirigentes han sido capaces de llegar a acuerdos inclusivos que permitan consensuar las políticas de desarrollo.

Rodrik (2007, p. 137) sugiere una forma de conceptualizar las estrategias de crecimiento a partir de tres elementos fundamentales:

En primer lugar se debe realizar un análisis diagnóstico para determinar dónde se ubican las restricciones más importantes al crecimiento económico. En segundo lugar, se sugiere un diseño de políticas innovador e imaginativo para que estas vayan dirigidas de forma adecuada a las restricciones identificadas. En tercer lugar, se necesita institucionalizar el proceso diagnóstico y de respuesta de políticas para garantizar que la economía mantenga su dinamismo y que el crecimiento no se disipe gradualmente.

De acuerdo con la experiencia de los países asiáticos que lograron un alto nivel de desarrollo a partir de una industrialización orientada a las exportaciones, como son los casos de Corea del Sur y Taiwán en los años setenta y ochenta del siglo pasado, en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe resulta crucial asegurar una reinserción más eficiente en los mercados internacionales, que incluso puede requerir de determinados niveles de protección (Rodrik, 2007). Ello resulta a tono con la idea expresada por Chang (2004) de que todos los países que han alcanzado un alto nivel de desarrollo –excepto Inglaterra– han requerido de un determinado nivel de protección de sus industrias nacientes. Sin embargo, en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones en que se basó la estrategia de desarrollo de América Latina en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado, la excesiva y dilatada protección se convirtió en un lastre para la creación de industrias competitivas internacionalmente.

Los objetivos principales para lograr una reinserción más eficiente en la economía mundial son los siguientes: 1) incrementar las exportaciones de bienes y servicios con una cierta complejidad tecnológica; 2) incrementar la atracción de capitales en forma de inversión directa extranjera, especialmente en sectores productivos que se orienten a las exportaciones; 3) transformar la actual tendencia de déficits persistentes en balanza de pagos en superávits; y 4) mejorar la posición financiera externa, incrementando los niveles de las reservas monetarias internacionales.

Para el logro de estos objetivos resulta necesario el cumplimiento de una serie de condiciones de partida, a saber: 1) crecimiento económico sostenido; 2) estabilidad macroeconómica; 3) instituciones sólidas que garanticen un marco regulatorio transparente y favorable a un adecuado clima de negocios; 4) normas jurídicas que garanticen el respeto a los derechos de propiedad,

promuevan la inversión extranjera en proyectos de desarrollo nacional y local y que se orienten a las exportaciones; 5) fomento de la infraestructura tecnológica, de transportes, comunicaciones, vías, puertos y aeropuertos; 6) desarrollo de los sistemas de educación y salud de forma que se orienten a la elevación de la calidad de la fuerza de trabajo y el mayor bienestar social.

Hacia el logro de estas condiciones deben orientarse las políticas monetarias, fiscales, comerciales, laborales, sectoriales y sociales, las que para ser efectivas deben ser concebidas a mediano y largo plazos y ratificadas mediante consensos políticos.

El desarrollo, sin duda, pasa por la industrialización. No obstante, a diferencia del modelo adoptado por América Latina en los años sesenta y setenta del siglo pasado, orientado a sustituir importaciones, lo adecuado –dada la experiencia histórica– sería un proceso orientado hacia las exportaciones; es decir, que requiere de una reinserción eficiente en los mercados internacionales. Rodrik (2011, p. 176) señala que:

La industrialización requiere el desarrollo de capacidades sociales que tienen efectos sobre el conjunto de la economía: adaptación de las tecnologías extranjeras a las condiciones locales, adquisición de los niveles de cualificación necesarios, creación de factores especializados para la producción, coordinación de las inversiones complementarias en áreas diversas. En todos esos casos, los beneficios sociales exceden a las ganancias captadas por los actores privados, dando lugar a lo que los economistas denominan externalidades positivas.

El costo de continuar sin una adecuada estrategia de inserción económica internacional eficiente es la marginación de las corrientes principales de comercio e inversión, así como del desarrollo económico y social sostenible que conduzca a un mayor bienestar de la población. Sin ello, resulta imposible evitar estallidos sociales que amenazan no solo la estabilidad política, sino el desarrollo de los negocios y la vida misma.

A manera de resumen

En las condiciones de una economía mundial altamente internacionalizada, aunque se manifiesten tendencias temporales contradictorias, el carácter y la estructura de la inserción internacional de países y grupos de países resulta crucial para los respectivos procesos de desarrollo.

De ahí la necesidad de América Latina y el Caribe de adoptar políticas para mejorar su inserción en la economía mundial, lo cual depende de un amplio conjunto de instrumentos de política económica y social que conduzcan a sociedades con mayor bienestar económico y social, inclusivas, democráticas y en armonía con el medio ambiente.

Los modelos de crecimiento adoptados en la mayor parte de los países de la región no han sido capaces de beneficiar a todos los estratos de la diversa sociedad latinoamericana y caribeña y, en consecuencia, han conducido a la profundización del subdesarrollo y a la conservación de una inserción deficiente en la economía mundial.

La experiencia de los países de Asia Oriental –con independencia de las diferencias culturales e históricas entre ambos grupos de naciones– pareciera ser un referente de las oportunidades que podría tener la región si adopta un modelo de crecimiento basado en una más eficiente inserción internacional, aprovechando las oportunidades de una mayor integración regional y subregional. Para ello también se requiere de la superación de los principales desequilibrios macroeconómicos y la creación de un adecuado clima institucional favorable a los negocios que, al mismo tiempo, conduzca al mejoramiento del bienestar social y de las garantías democráticas.

Bibliografía y recursos digitales

- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2022*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48574-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2022>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2023*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48978-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2023>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023c). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1228f586-a9f3-4e82-8584-acf932c2da04/content>
- Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Libros de la Catarata.
- De Miranda, M. (2008). *Los problemas de la inserción internacional de Cuba y su relación con el desarrollo*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/20823f20-d008-4ae6-ae2b-03e623e34395/content>
- Fernandes da Silva, L. C. y Reis Mourão, P. (2018). The Insertion of Latin America in the Global Context. A Focused Approach to Regional Economic Development. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 3(2), 28-32. https://revistia.com/files/articles/ejms_v3_i2_18/Luiz.pdf
- Furtado, C. (1967) *Teoría y política del desarrollo económico* (edición de 1999). Editorial Siglo XXI.
- International Monetary Fund [IMF] (2001). *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/The-Information-Technology-Revolution>
- International Monetary Fund [IMF] (2023a). *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>
- International Monetary Fund [IMF] (2023b). *World Economic Outlook Databases*. <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>
- Lewis, W. A. (2011). *Teoría para el desarrollo económico y social del Caribe*. Compilación de Graciela Chailloux. Editorial de Ciencias Sociales.

- Machinea, L. y Uthoff, A. [comps.] (2005). *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Unión Europea y Secretaría de Relaciones Exteriores de México, documento de trabajo). <https://core.ac.uk/download/pdf/38672231.pdf>
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502. <https://doi.org/10.2307/3466824>
- Prochnik, V. [coord.] (2010). *La inserción de América Latina en las cadenas de valor*. Red Mercosur de Investigaciones Económicas. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/51f9ba45-dec2-44aa-8274-478a51c50bd1/content>
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. (2011). *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*. Fondo de Cultura Económica.
- Reyes, G. (2006). América Latina y el Caribe: integración e inserción en los mercados internacionales. *Apuntes del CENES*, 26(41), 119-143. <https://www.redalyc.org/pdf/4795/479548748006.pdf>
- Rodrik, D. (2007) *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Antoni Bosch Editor, S. A.
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus.
- Stiglitz, J. y Charlton, A. (2007). *Comercio justo para todos*. Taurus.
- Tamames, R. y Huerta, B. (2010). *Estructura económica internacional*. Alianza Editorial.
- United Nations (2023). *Statistical Yearbook, 2023 edition*. <https://unstats.un.org/UNSDWebsite/Publications/StatisticalYearbook/syb66.pdf>
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2015). *World Investment Report 2015*. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2015>
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2021). *World Investment Report 2021*. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2021>
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2023a). *World Investment Report 2023*. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2023>
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2023b). *Unctadstat*. www.unctadstat.unctad.org
- United Nations Development Programme [UNDP] (2022). *Informe sobre el desarrollo humano, 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. <https://hdr.undp.org/informe-sobre-desarrollo-humano-2021-22>

World Intellectual Property Organization [WIPO] (2023a). *Global Innovation Index 2023*.
<https://www.globalinnovationindex.org/Home>

World Intellectual Property Organization [WIPO] (2023b.) *World Intellectual Property Indicators 2023*. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-941-2023-en-world-intellectual-property-indicators-2023.pdf>

World Trade Organization [WTO] (2023a). *World Trade Statistical Review 2023*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2023_e.htm

World Trade Organization [WTO] (2023b). *Trademap*. www.trademap.org

Anexos

Anexo 1. Variación anual* del PIB: mundo y regiones emergentes, 2000-2022

Años	Mundo	África	América Latina y el Caribe	Asia emergente
2000	4,4	3,8	3,5	5,6
2001	2,1	4,2	0,5	3,0
2002	2,3	5,6	-0,2	4,1
2003	3,1	5,1	2,0	5,4
2004	4,5	5,9	6,3	6,6
2005	4,0	6,2	4,7	6,3
2006	4,5	5,9	5,7	7,0
2007	4,4	6,2	5,8	7,5
2008	2,1	5,1	4,0	4,4
2009	-1,3	3,9	-2,1	2,6
2010	4,5	5,9	6,0	7,8
2011	3,4	1,9	4,6	6,0
2012	2,7	5,9	2,8	5,1
2013	2,8	3,9	2,9	5,4
2014	3,0	4,1	1,0	5,0
2015	3,1	3,4	0,1	4,9
2016	2,7	1,6	-1,2	5,0
2017	3,3	3,3	1,0	5,0
2018	3,2	3,2	0,7	4,7
2019	2,5	2,4	-0,3	3,7
2020	-3,1	-2,6	-7,3	-1,0
2021	5,9	5,2	6,6	6,2
2022	3,1	2,9	3,9	3,6
2000-2022	2,9	4,0	2,2	6,4

* Porcentajes.

Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2023b).

Anexo 2. Exportaciones, importaciones y balanza comercial de bienes de América Latina y el Caribe, 2000-2022

Años	Exportaciones*	Porcentaje del total mundial	Importaciones*	Porcentaje del total mundial	Balanza comercial
2000	368,0	5,7	388,9	5,8	-20,9
2001	353,2	5,7	380,0	5,9	-26,8
2002	357,1	5,5	355,6	5,3	1,5
2003	390,9	5,2	368,4	4,7	22,5
2004	481,2	5,2	449,1	4,7	32,1
2005	586,5	5,6	537,8	5,0	48,7
2006	699,6	5,8	639,8	5,2	59,8
2007	786,2	5,6	760,7	5,3	25,5
2008	907,1	5,6	929,8	5,6	-22,7
2009	704,1	5,6	696,0	5,5	8,1
2010	890,3	5,8	897,6	5,8	-7,3
2011	1.109,1	6,0	1.098,9	6,0	10,2
2012	1.118,8	6,0	1.129,4	6,1	-10,6
2013	1.108,5	5,9	1.169,3	6,2	-60,8
2014	1.078,5	5,7	1.160,8	5,8	-82,3
2015	917,5	5,5	1.033,3	6,2	-115,8
2016	884,5	5,5	936,5	5,8	-52,0
2017	989,9	5,6	1.024,3	5,7	-34,4
2018	1.077,1	5,5	1.133,0	5,7	-55,9
2019	1.049,8	5,5	1.090,1	5,6	-40,3
2020	951,2	5,4	917,4	5,1	33,8
2021	1.210,1	5,4	1.268,4	5,6	-58,3
2022	1.414,6	5,7	1.540,4	6,0	-125,8

* Miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2023b).

Anexo 3. IED* recibida en el mundo y en América Latina y el Caribe, 2000-2022

Años	IED recibida en el mundo	IED recibida en América Latina y Caribe
2000	1.356.685	79.826
2001	773.131	72.784
2002	590.311	56.379
2003	549.571	45.621
2004	699.234	68.118
2005	954.073	76.916
2006	1.413.371	74.031
2007	1.906.638	117.110
2008	1.488.308	138.898
2009	1.173.741	86.001
2010	1.393.014	160.746
2011	1.613.465	201.350
2012	1.469.073	196.613
2013	1.468.367	191.568
2014	1.411.830	164.590
2015	2.056.416	156.410
2016	2.003.454	134.393
2017	1.644.872	156.052
2018	1.375.437	154.464
2019	1.707.830	158.145
2020	961.983	89.857
2021	1.478.137	137.898
2022	1.294.738	208.454

* Miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD (2015, 2021 y 2023a).

Anexo 4. Tasas* de ahorro bruto e inversión como proporción del PIB en países emergentes por regiones geográficas, 2010-2022

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inversión/PIB Asia emergente**	41,4	42,3	42,0	41,5	41,2	39,3	38,7	39,2	40,2	39,1	36,7	39,7	39,7
Ahorro/PIB Asia emergente**	43,8	43,2	43,0	42,3	42,7	41,1	39,9	40,1	40,0	39,5	40,2	40,9	40,8
Inversión/PIB Europa emergente	22,7	25,5	24,8	24,2	23,7	23,7	23,9	24,7	23,7	22,9	23,9	24,7	25,4
Ahorro/PIB Europa emergente	22,1	24,7	24,2	22,9	23,4	24,7	23,6	24,0	25,7	24,3	24,0	26,3	28,1
Inversión/PIB América Latina y el Caribe	22,1	22,6	22,4	22,5	21,5	20,6	19,4	18,9	19,2	18,9	18,2	20,5	20,5
Ahorro/PIB América Latina y el Caribe	20,0	20,5	19,8	19,6	18,2	17,1	17,2	17,1	16,5	16,8	17,9	18,4	18,0
Inversión/PIB Medio Oriente y Asia Central	28,9	26,4	26,1	25,9	27,0	27,4	26,7	26,7	25,8	26,6	26,0	25,1	24,8
Ahorro/PIB Medio Oriente y Asia Central	34,4	38,4	36,8	34,9	32,4	24,0	23,5	25,9	28,4	26,9	22,6	28,3	33,1
Inversión/PIB África Subsahariana	21,5	20,4	21,3	21,2	21,9	22,1	21,0	20,5	21,3	22,9	22,6	22,3	21,5
Ahorro/PIB África Subsahariana	20,5	19,9	19,8	19,1	18,5	16,9	17,8	18,6	19,4	19,8	19,9	21,4	19,7

* Porcentajes.

** El dato no incluye a los países de Asia Central, los cuales están agrupados en los datos del Fondo Monetario Internacional, junto a los de Medio Oriente (con excepción de Israel, que es considerado como una economía avanzada).

Fuente: elaboración propia con datos de IMF (2023a).

Anexo 5. Tasas* de ahorro bruto e inversión como proporción del PIB en las mayores economías de América Latina y el Caribe, 2010-2022

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inversión/PIB Argentina	17,7	18,4	16,5	17,3	17,3	17,1	17,7	18,2	16,6	13,9	16,4	18,2	18,1
Ahorro/PIB Argentina	17,3	17,4	16,1	15,2	15,6	14,3	14,9	13,4	11,4	13,2	17,1	19,6	17,5
Inversión/PIB Brasil	21,8	21,8	21,4	21,7	20,5	17,4	15,0	14,6	15,1	15,5	16,1	19,4	18,1
Ahorro/PIB Brasil	17,9	18,6	17,7	18,1	16,1	13,9	13,3	13,4	12,2	11,9	14,2	16,6	15,4
Inversión/PIB Chile	24,8	26,6	28,8	27,5	25,2	25,6	23,7	22,7	24,2	25,0	21,1	24,4	25,4
Ahorro/PIB Chile	25,7	21,7	23,5	22,7	21,7	22,8	21,1	19,9	19,6	19,8	19,2	17,0	16,4
Inversión/PIB Colombia	21,9	23,0	22,1	22,2	24,0	23,8	23,2	21,6	21,2	21,4	19,1	19,0	21,4
Ahorro/PIB Colombia	18,9	20,1	19,0	18,9	18,8	17,4	18,7	18,4	17,0	16,8	15,6	13,3	15,1
Inversión/PIB México	23,3	24,3	24,4	22,7	22,3	23,7	24,3	23,9	23,5	22,1	20,2	21,5	22,7
Ahorro/PIB México	22,9	23,3	22,9	20,2	20,4	21,1	22,0	22,0	21,4	21,7	22,2	20,8	21,5
Inversión/PIB Perú	24,6	24,4	24,3	25,9	25,2	24,3	22,7	21,4	22,4	21,8	19,9	21,6	22,0
Ahorro/PIB Perú	22,2	22,4	21,5	21,2	20,9	19,7	20,5	20,6	21,2	21,3	20,0	19,4	17,9
Inversión/PIB Venezuela	22,0	23,1	23,8	31,7	19,7	19,4	10,2	5,1	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ahorro/PIB Venezuela	23,7	28,2	24,5	33,5	22,0	6,6	6,8	12,6	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

* Porcentajes.

Fuente: elaboración propia con datos de IMF (2023a).

Anexo 6. Deuda pública bruta* como proporción del PIB, 2010-2022

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
2010	43,5	62,4	8,6	36,5	40,2	25,3	37,7
2011	38,9	60,6	11,1	35,8	41,2	23,0	52,5
2012	40,4	61,6	11,9	34,0	40,8	21,2	58,4
2013	43,5	59,6	12,8	37,6	44,1	19,9	85,4
2014	44,7	61,6	15,0	43,3	47,1	20,6	84,9
2015	52,6	71,7	17,4	50,4	51,0	24,0	129,7
2016	53,1	77,4	21,1	49,8	55,0	24,3	138,4
2017	57,0	82,7	23,7	49,4	52,5	25,2	133,6
2018	85,2	84,8	25,8	53,6	52,2	26,0	174,6
2019	88,8	87,1	28,3	52,4	51,9	26,9	205,1
2020	102,8	96,0	32,4	65,7	58,5	35,0	327,7
2021	80,8	90,1	36,3	64,0	56,9	36,4	248,4
2022	84,7	85,3	38,0	60,4	54,1	34,3	159,5

* Porcentajes.

Fuente: elaboración propia con datos de IMF (2023b).

Amenazas, riesgos y desafíos para América Latina y el Caribe frente al cambio climático y la crisis energética

○ **Louise Anne Lowe***

* Politóloga e internacionalista de la Universidad de Aberdeen (Escocia) y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Ha sido profesora de cátedra en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y profesora de seminario en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como profesional en comunicaciones y gestión de proyectos en la Corporación Centro de Excelencia en Ciencias Marinas, CEMarin. Ha publicado numerosos capítulos de libros sobre temas de relaciones internacionales, enfocados en la gobernanza de los problemas ambientales. Contacto: louisel100@yahoo.co.uk.



En un planeta y un sistema internacional que han experimentado giros y choques impactantes en las últimas décadas, la seguridad ambiental es un concepto cada vez más relevante para América Latina y el Caribe (ALC). El cambio climático y la crisis energética están profundamente relacionados con la seguridad y el desarrollo de la región, y representan un nuevo paradigma de amenazas, riesgos y desafíos para sus Estados dado que, en general, son altamente vulnerables a estos fenómenos. Es más, ALC tiene un peso importante para actores extrarregionales en el contexto de los cambios sistémicos a nivel global, por ejemplo, debido a sus altas reservas de recursos naturales. Con un panorama mundial en el que las dinámicas del sistema internacional –y, por ende, de la seguridad, el desarrollo y la cooperación internacional– están sujetas a cambios constantes y profundos, pensar tanto en los problemas ambientales y energéticos como en sus posibles soluciones puede ofrecer insumos para mejorar el pronóstico de la región a corto y largo plazos.

Así entonces, el presente capítulo comienza con un breve marco interpretativo sobre el concepto de la seguridad ambiental, con el fin de entender las amenazas y los riesgos que surgen del cambio climático y la crisis energética.

La segunda sección identifica principales amenazas y riesgos producidos por estos fenómenos en ALC y de manera diferenciada en sus subregiones. El siguiente apartado se enfoca en los desafíos que para los Estados de ALC, y la región en conjunto, supone el hecho de responder a tales amenazas y riesgos. En ese sentido, se identifican tanto el panorama global de la gobernanza ambiental como los patrones, potencialidades y debilidades en la manera como las organizaciones regionales y subregionales de ALC han tomado acciones –o no– en aras de mitigar las amenazas y los riesgos mencionados. El capítulo termina con unas reflexiones finales sobre los desafíos para ALC y sus organizaciones regionales frente al cambio climático y la crisis energética, y varias recomendaciones sobre acciones concretas para avanzar en las respuestas multilaterales requeridas.

Replanteando el concepto de la seguridad

Como resultado de los cambios profundos en el planeta y el sistema internacional durante las últimas décadas, las diferentes disciplinas de las ciencias sociales han tenido que reconfigurar algunos de sus conceptos claves, como el desarrollo y la seguridad. En un mundo globalizado –distinguido por las fuertes interdependencias e interconexiones entre todos los ámbitos de la política y entre actores de naturalezas distintas–, los problemas ambientales han crecido en su escala y alcance como consecuencia de los procesos políticos, económicos y sociales asociados con la globalización. Es más, dado que los problemas ambientales suelen ser transfronterizos o globales –y con cada vez más impactos en todos los ámbitos de la vida humana– las dinámicas del sistema internacional inciden de manera importante en las respuestas estatales y en la cooperación multinivel y multisectorial requerida para enfrentarlos, y en las posibilidades de emprender estrategias conjuntas para su resolución.

Desde el fin de la Guerra Fría, el sistema internacional ha visto distintas reconfiguraciones, de un sistema bipolar a un sistema unipolar con los Estados Unidos (EE. UU.) como hegemon, y luego a un sistema multipolar global –es decir, no centrado en Occidente– después del auge de Estados como China y bloques como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, con seis

nuevos miembros que se unirán al bloque en 2024¹). Paralelo a estos cambios estructurales, se debe reconocer el rol cada vez más importante de los actores no estatales en las relaciones internacionales, el fin del monopolio del Estado en la administración de la fuerza y el surgimiento de nuevas amenazas (Pastrana Buelvas y Burgos Giraldo, 2021). A lo largo de estos procesos de cambio, nuevas interpretaciones de desarrollo y seguridad han cobrado más relevancia y se ha visto un acercamiento entre campos de estudio que históricamente fueron aislados, como son el ambiental y el de seguridad y defensa.

Al mismo tiempo que se estaba reconceptualizando el concepto de la seguridad con el fin de la Guerra Fría, la importancia de los temas ambientales crecía en la agenda internacional con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –mejor conocida como la Cumbre de la Tierra–, en Río de Janeiro en 1992, y la consecuente firma de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), que hasta hoy siguen rigiendo la gobernanza ambiental global. Y justo en ese año, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció que “las fuentes no militares de inestabilidad en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad” (UNSC, 31 de enero de 1992, p. 3). Por lo tanto, se puede afirmar que mientras el medio ambiente ha venido cobrando mayor protagonismo en la agenda internacional, los problemas y cambios ambientales están incidiendo cada vez más en el campo de la seguridad.

Sin embargo, hoy por hoy, enfrentamos un sistema internacional inestable y con conflictos internacionales graves, como la invasión de Ucrania por parte de Rusia –además de las respuestas de las grandes potencias a la misma–, que se ha caracterizado como una situación de desorden mundial por la crisis en el orden liberal frente a estas transiciones de poder. Dicha crisis se manifiesta en dos rasgos principales, el incumplimiento de las

1 En la Cumbre de Johannesburgo, en agosto de 2023, los BRICS anunciaron su ampliación con siete nuevos miembros: Arabia Saudita, Irán, Etiopía, Egipto, Argentina y Emiratos Árabes Unidos. Sin embargo, después de su elección a la Presidencia de Argentina, Javier Milei decidió anular la adhesión del país al proyecto.

normas y los patrones de conducta vigentes y la ineficiencia de las instituciones internacionales (Pastrana Buelvas y Velosa, 2022). Además, la pandemia de COVID-19 que mostró plenamente la interdependencia de los Estados y los asuntos globales agregó otros elementos complejos a esta discusión, porque a la vez demostró “las dificultades de la humanidad a la hora de privilegiar la construcción de bienes colectivos por sobre la satisfacción de los intereses inmediatos y egoístas de las sociedades nacionales” (Franchini y Evangelista Mauad, 2022, p. 24).

Estos hechos han conllevado inestabilidades al sistema internacional, a las organizaciones multilaterales en general y a la creciente gobernanza ambiental global que había llegado a un hito simbólico en 2015 con la firma de dos compromisos importantes: en septiembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, y en diciembre, los 196 países parte de la CMNUCC adoptaron el Acuerdo de París. A pesar de estos avances, los factores de inestabilidad mencionados anteriormente se han marcado con posturas y acciones de los gobiernos y otros actores que priorizan sus intereses particulares y el lucro a corto plazo, y una creciente preocupación por temas de seguridad y problemas económicos tradicionales, lo que hace previsible que las cuestiones ambientales pierdan protagonismo en la agenda internacional (Franchini y Evangelista Mauad, 2022). Aun así, en diciembre de 2022, durante la cumbre del CDB, cerca de 200 países aprobaron el Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal, conformado por 23 metas para 2030, entre las cuales se incluyen la conservación del 30% de la superficie terrestre y marítima del planeta y la movilización de al menos 200.000 millones de dólares anuales para la biodiversidad (Mayorga, 21 de diciembre de 2022).

A partir de todo lo anterior, es importante tener en cuenta que la conceptualización de seguridad que predomina hoy en día es la de la seguridad multidimensional planteada por Buzan, la cual abarca la *seguridad militar* –es decir, la capacidad en armas del Estado para su defensa–, *política* –preservación de un orden estatal estable y libre de presiones–, *económica* –garantía de que el Estado cuente con los recursos financieros necesarios para asegurar su libertad de acción–, *societal* –existencia de una identidad nacional que contribuya al bienestar común– y *ambiental* –estabilidad de la biosfera para asegurar el espacio en el que una población vive– (Buzan, 1991, citado en

Pastrana Buelvas y Burgos Giraldo, 2021). Esta visión holística de la seguridad multidimensional refleja el surgimiento de nuevas amenazas y, con ella, el campo de la seguridad ha dejado atrás el enfoque único en la defensa de un territorio y una población determinados de un 'otro' definido y armado, y por ende, su enfoque estatal, competitivo y militarista. En consecuencia, aunque las prioridades en la agenda internacional están cambiando, los temas políticos, económicos, sociales y ambientales tienen una incidencia importante en los asuntos de seguridad, y por lo tanto, se pueden entender a estos fenómenos como amenazas y riesgos.

De acuerdo con Barnett (2009), las interpretaciones más importantes de seguridad ambiental hacen referencia a tres elementos: 1) las formas en que los cambios ambientales ponen en riesgo la seguridad nacional, 2) las formas en que pueden ser un factor en conflictos violentos, y 3) las formas en que ponen en riesgo la seguridad humana. La Asamblea General de la ONU ha reconocido que el cambio climático en particular puede funcionar como “un multiplicador de amenazas” (Ban, 11 de septiembre de 2009, p. 2) al afectar a un rango amplio de actividades productivas, políticas y sociales, y exacerbar otros problemas relacionados con la pobreza, con las divisiones y desconfianzas entre actores con intereses distintos, y frente a las instituciones y los procesos del manejo de los recursos, entre otros factores (Ban, 11 de septiembre de 2009). En este sentido, la degradación ambiental incide en los intereses de los Estados y de todos los actores del sistema internacional, y también es cierto que las medidas de conservación, restauración y protección ambiental pueden entrar en conflicto con otros intereses y prioridades.

Los fenómenos ambientales y eventos climáticos extremos que pueden llegar a desequilibrar a las sociedades y los Estados son cada vez más visibles y frecuentes e inciden en cuestiones como el acceso a y el uso de los recursos naturales, la generación de residuos y contaminación, las actividades productivas como la agricultura y la pesca, la seguridad alimentaria, hídrica y energética, y las migraciones regulares e irregulares, asuntos todos que pueden desencadenar en, o agravar, conflictos socioambientales. Cuando una población se encuentra incapaz de satisfacer sus necesidades básicas a causa de los impactos de cambios ambientales o de eventos climáticos extremos, puede ser más propensa a participar en actividades delictivas, o a migrar de

manera irregular y en condiciones precarias, generando así presiones para la institucionalidad estatal, incluso para la fuerza pública.

En este orden de ideas, durante los próximos años, las amenazas y los riesgos ambientales para ALC estarán más asociados con temas internos de seguridad humana y ciudadana relacionados con violencia interpersonal, que con cuestiones de conflictos interestatales o civiles, sobre todo porque la región tiene bajos niveles de conflicto interestatal y altos niveles de criminalidad (Franchini y Viola, 2019). Pero tomando en cuenta el papel central de la seguridad humana en el bienestar humano y la estabilidad política, estos factores vienen cobrando relevancia en las agendas nacionales e internacionales y en las estrategias tanto ambientales como de seguridad. Es más, dado que el mismo sistema internacional se encuentra cada vez más inestable, los crecientes problemas ambientales están contribuyendo a empeorar aún más el panorama global.

La seguridad energética es otro elemento que tiene un vínculo estrecho con la seguridad multidimensional y ambiental, por su conexión con el acceso y el aprovechamiento de recursos naturales, y por la relación histórica y actual entre el uso de combustibles fósiles y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) que contribuyen al cambio climático. Se define como la “capacidad de un territorio para garantizar acceso equitativo –en cantidad y calidad– a servicios energéticos resilientes y sostenibles, que permita el desarrollo económico y humano del territorio y sus habitantes” (Urquiza y Billi, 2020, citados en Calvo Gallardo, s. f., p. 2). Sin embargo, esta necesidad de los Estados de asegurar la provisión de energía no está exenta de las dinámicas políticas nacionales e internacionales. Desde una visión crítica, la energía ha sido históricamente –y es hoy por hoy– un elemento central en las relaciones entre el centro y la periferia a nivel global, lo cual es de alta importancia para ALC porque estas son las relaciones “a partir de las cuales se han definido, transformado y reconfigurado paisajes, poblaciones, relaciones socio-ecológicas e incluso su papel frente al resto del mundo” (Cederlöf, 2019; Boyer, 2019; y Gudynas, 2021, citados en Tornel Curzio, Fonseca Chávez, Tamborrel Signoret y Guevara López, 2022, p. 4). Es más, tanto el cambio climático como la crisis energética tienen raíces profundas en el sistema económico capitalista –del cual surgieron los procesos de globalización desde la Segunda Guerra Mundial–, así como en el colonialista y el imperialista (Tornel Curzio et al., 2022).

En este sentido, para entender el cambio climático y la crisis energética como amenazas y riesgos para ALC –y pensar en una respuesta adecuada desde la región– es necesario tomar en cuenta los motores históricos de dichos fenómenos y los actores que los han ocasionado. Y sin duda, la crisis energética experimentada en los últimos años, que pone en riesgo la seguridad energética en muchas partes del mundo, también tiene sus raíces en las tensiones geopolíticas del sistema internacional, como la guerra de Rusia en Ucrania, y la creciente demanda de energía que ha surgido por este y otros conflictos, y por la recuperación económica y los aumentos en la producción y el consumo después de las cuarentenas obligatorias por la pandemia de COVID-19.

Para concluir este apartado, es relevante destacar cómo los fenómenos ambientales se pueden considerar amenazas. Según Buzan:

[Las amenazas] son percibidas por los Estados o las sociedades nacionales como hostiles para su integridad funcional, y con los factores que afectan negativamente la habilidad de ambos para mantener su identidad independiente frente a otros actores. Es decir, donde las rivalidades interestatales presuntamente estaban disminuyendo y dando paso a tensiones domésticas y transnacionales (1991, citado en Pastrana Buelvas, Cabrera Ortiz y Vera Piñeros, 2022, p. 51).

Entonces, el cambio climático y la crisis energética se pueden considerar amenazas en el nuevo paradigma de la seguridad multidimensional, ambiental y energética. Bajo esta perspectiva teórica los Estados y otros actores considerarían a estos fenómenos como un elemento central de su interés nacional, y no los pensarían como temas alejados de sus prioridades. Mejor dicho, el cambio climático y la crisis energética sí representan amenazas, riesgos y desafíos para los Estados en el siglo XXI. Brauch (2011) ofrece un análisis amplio de diferentes interpretaciones de las categorías de amenazas, desafíos, vulnerabilidades y riesgos en el contexto ambiental, lo cual se resume en la tabla 1.

Tabla 1. Recopilación de amenazas, desafíos, vulnerabilidades y riesgos ambientales

Causas, factores estresantes, impactos y peligros naturales ambientales	Factores naturales y económicos		Factores de impacto social (exposición)	
	Amenazas sustanciales para	Desafíos que afectan a	Vulnerabilidades para	Riesgos para
	Objetos de seguridad (¿para qué o quién?)			
Cambio climático:	Salud humana	Turismo	Enfermedades infecciosas	
Aumento de temperatura	Agricultura (disminución de las cosechas)	Seguridad alimentaria	Cultivos	Poblaciones humanas
Aumento de nivel del mar	Biodiversidad	Pesca	Sistemas naturales	Personas en condiciones de pobreza
Eventos climáticos extremos	Pequeños Estados insulares	Acción de los gobiernos	Escasez de agua	Ancianos y niños
Tormentas (huracanes, ciclones, tormentas de invierno)	Ecosistemas marinos	Acción económica	Incendios forestales	Medios de subsistencia
Inundaciones	Comunidades indígenas	Deltas, zonas costeras	Ciudades, infraestructuras y hábitats costeros	Seguros y servicios financieros
Sequías	Industria y energía	Ecosistemas marinos y de agua dulce	Hogares	Vida y propiedad humanas
Erosión del suelo	Hábitat, infraestructura técnica, transporte	Bosques	Trabajos	Vida silvestre
Desertificación	Disponibilidad de agua y comida; sobrevivencia de las personas	Áreas propensas a inundaciones	Transmisión de electricidad	Migración forzada
Deforestación	Seguridad alimentaria	Menor calidad y cantidad de agua	Zonas áridas y semiáridas	Personas con pocas capacidades de resiliencia y de preparación para desastres
Escasez y degradación del agua	Conflictos por agua y comida	Agricultura	Personas en condiciones de pobreza en zonas propensas a peligros y en viviendas vulnerables	Ganadería
Pérdida de biodiversidad		Hábitats urbanos	Trabajos	Migrantes y sus animales
Migración forzada		Sustento humano	Derrumbes	
		Sobrevivencia humana	Ecosistemas frágiles	
			Personas en proceso de migración	

Fuente: elaboración propia basada en Brauch (2011).

Lo expuesto en la tabla 1 demuestra cómo los fenómenos ambientales tienen incidencia en toda esfera de la vida humana y política. Se resalta la inclusión de conceptos relacionados explícitamente con la seguridad energética, como la transmisión de electricidad, además de las conexiones entre

estas amenazas, desafíos, vulnerabilidades y riesgos ambientales y la visión holística de la seguridad multidimensional.

Pero no es solo la amplitud de estos impactos, sino también su profundidad y seriedad, lo que llama la atención. De acuerdo con el *Informe global de riesgos 2023* del Foro Económico Mundial, cinco de los diez riesgos más severos en los próximos dos años y seis de los diez riesgos más severos en los próximos diez años son de naturaleza ambiental (World Economic Forum, 2023).

Tabla 2. Los diez riesgos más severos en los próximos diez años

	Riesgo	Categoría	Posición en el índice de riesgo en los próximos dos años
1	No lograr mitigar el cambio climático	Ambiental	4
2	Fracaso de la adaptación al cambio climático	Ambiental	7
3	Desastres naturales y eventos meteorológicos extremos	Ambiental	2
4	Pérdida de biodiversidad y colapso de los ecosistemas	Ambiental	-
5	Migración involuntaria a gran escala	Societal	10
6	Crisis de recursos naturales	Ambiental	9
7	Erosión de la cohesión social y polarización social	Societal	5
8	Cibercrimen generalizado e inseguridad cibernética	Tecnológico	8
9	Enfrentamiento geoeconómico	Geopolítico	3
10	Incidentes de daños ambientales a gran escala	Ambiental	6

Fuente: elaboración propia basada en World Economic Forum (2023).

Aunque en los próximos dos años algunos riesgos sociales y geopolíticos se categorizan de severidad más alta que algunos riesgos ambientales y la posibilidad del colapso de los ecosistemas no figura, estos riesgos ambientales toman un protagonismo fuerte en el plazo de diez años. Incluso es menester destacar la relación entre los fenómenos ambientales y los riesgos de otras categorías: en el marco de la seguridad ambiental, la migración involuntaria o irregular a gran escala, la erosión de la cohesión social y los enfrentamientos geoeconómicos pueden surgir, o verse agravados, por los impactos del cambio climático y la crisis energética.

Queda claro que los cambios y daños ambientales inciden de manera amplia, y cada vez más profunda, en el planeta y, por lo tanto, en ALC y en los intereses de sus Estados. La próxima sección describe brevemente las amenazas y los riesgos de los fenómenos ambientales en ALC en el marco de la seguridad ambiental.

Las amenazas y los riesgos del cambio climático y la crisis energética en América Latina y el Caribe

Aunque el cambio climático y la crisis energética son asuntos y preocupaciones globales, inciden de manera diferenciada en cada región alrededor del mundo porque tienen sus raíces en procesos históricos como el colonialismo, el imperialismo, el capitalismo y la globalización. No falta mencionar de nuevo que el cambio climático no reconoce las fronteras nacionales: es un multiplicador de otras amenazas y se manifiesta en un conjunto de impactos diversos en todos los ámbitos de la vida humana y no humana, como se mostró en la tabla 1.

Aunque ALC ha contribuido poco a las emisiones históricas de los GEI –aproximadamente el 5% de las emisiones de GEI desde 1971 (International Energy Agency, 2023), lo cual refleja el hecho de que las raíces de las crisis actuales están arraigadas en los procesos históricos del capitalismo y la globalización–, se encuentra de todas formas entre las regiones más vulnerables a los impactos del cambio climático por muchas razones que incluyen su variabilidad climática, la dependencia de su modelo de desarrollo interno y comercio internacional de la extracción y la exportación de materias primas, y los altos niveles de pobreza y desigualdad que prevalecen a lo largo de su territorio (Cárdenas, Bonilla y Brusa, citados en Pastrana Buelvas y Burgos Giraldo, 2021). De acuerdo con Franchini y Viola (2019), una gran parte de la población de ALC se encuentra en riesgo climático alto o extremo: según un estudio realizado por Maplecroft en 2018, diez de los 33 países de la región están en riesgo extremo, otros ocho en riesgo alto, siete en riesgo medio y ocho en riesgo bajo. Sin embargo, el cambio climático también tiene impactos distintos en las diferentes subregiones de ALC, como lo exponen Pastrana

Buelvas y Burgos Giraldo (2021). En el caso de la subregión Caribe, el aumento del nivel del mar asociado con el cambio climático representa una amenaza existencial a largo plazo para sus pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Además, en esta subregión, los aumentos en las temperaturas terrestres y oceánicas, en la erosión y las inundaciones costeras, y en la frecuencia y la fuerza de los ciclones tropicales y los huracanes, tienen impactos particulares para los ecosistemas marino-costeros.

Es importante resaltar de nuevo que el cambio climático, aparte de sus propios impactos (tabla 1), es multiplicador de otros fenómenos y problemas ambientales que inciden en ALC y sus subregiones. Por ejemplo, el fenómeno de variación climática ENOS, que incluye El Niño y La Niña, se ha intensificado y ha afectado principalmente a las subregiones del Caribe y Mesoamérica, pero también ha tenido impactos a lo largo de la costa del Pacífico de América del Sur y las zonas tropicales, lo cual ha implicado sequías y estragos masivos en las últimas décadas. Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el fenómeno ENOS y el cambio climático incidieron de manera contundente en ALC en 2023: fue el año más cálido jamás registrado y los niveles de calor sin precedentes exacerbaron fenómenos extremos, como el huracán Otis que azotó la ciudad mexicana de Acapulco, y provocaron incendios forestales, mientras una gran parte de ALC sufrió sequías en la primera mitad del año, sobre todo en América Central, seguidas por lluvias fuertes en el segundo semestre (Organización Meteorológica Mundial, 8 de mayo de 2024). Estos impactos diferenciados demuestran el desafío que enfrenta ALC en emprender estrategias y acciones conjuntas y que algunos Estados de la región tendrían que responder a inundaciones en su territorio, al mismo tiempo que otros enfrentarían sequías.

Por su parte la subregión andina enfrenta cambios significativos en el ciclo del agua relacionados con el cambio climático, con impactos para el estrés y la seguridad hídricos y el deshielo de los glaciares andinos. En el caso del Cono Sur, esta subregión debe hacer frente al deshielo de sus glaciares y de la Antártida, además del fenómeno llamado ‘sojización’, que hace referencia a la prevalencia de los monocultivos de la soja y otros agrocombustibles como la palma aceitera y el maíz, el cual contribuye al cambio climático si se deforestan grandes extensiones de bosques para poder cultivar estas materias primas para la exportación. Finalmente, la Amazonia es otra subregión y

ecosistema clave de ALC, no solo para los Estados amazónicos y la región en su conjunto, sino para el planeta entero. Gutiérrez, Reyes y Vera (2023) identifican las principales amenazas y riesgos en esta subregión como la deforestación –por seis presiones principales²–, la extracción ilegal de minerales, los incendios y quemas, los cultivos ilícitos y el cambio climático.

Todos los fenómenos mencionados resultan en pérdidas económicas y vulnerabilidades sociales, por ejemplo, al afectar actividades productivas como la agricultura, la pesca, la ganadería y el turismo y, por ende, en el contexto de la seguridad multidimensional y ambiental se pueden convertir en, o agravar, amenazas por las razones descritas en el marco interpretativo del presente capítulo. También vale mencionar que el Caribe es la región a nivel global con los costos promedios anuales más altos como consecuencia de desastres naturales, incluyendo los climatológicos y los hidrológicos (Guerson, Morsink y Muñoz, 27 de junio de 2023). Dichos costos económicos altos para esta subregión de ALC implican que los gobiernos cuentan con menos recursos para invertir en otras áreas de la política pública que pueden fomentar la seguridad multidimensional de sus poblaciones: inversiones en las fuerzas públicas, en los servicios de educación y de salud, e incluso en áreas que contribuyen directamente a la seguridad ambiental, como las medidas de mitigación y adaptación frente al cambio climático (Lowe y Prieto Ararat, 2023). Es más, cuando las actividades productivas de una población se ven afectadas y son menos rentables, estas condiciones pueden llevar a un aumento en la migración y el desplazamiento forzado, lo que a su vez crearía condiciones favorables para la delincuencia y la inseguridad (Erthal Abdenur y Rüttinger, 2020). En general, son las poblaciones marginalizadas y en condiciones de pobreza las más impactadas por los efectos del cambio climático porque no cuentan con la capacidad de adaptarse a las condiciones cambiantes (Castellanos et al., 2023).

De acuerdo con el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), fueron 3.223.602 desplazamientos internos en solo América del Sur entre 2017 y 2022, el 95% de ellos relacionados con

2 La construcción de vías (19% del área), la instalación de centrales hidroeléctricas (más de 350 y se podrían duplicar), los bloques de extracción de petróleo (9,4% del área), la minería (17% del área), las actividades agropecuarias (causa del 84% de la deforestación) y los incendios (14% del área) (RAISG, septiembre de 2023, citado en Gutiérrez, Reyes y Vera, 2023).

inundaciones y tormentas, siendo Brasil el país más afectado con el 61%, seguido por Colombia (16%) y Perú (11%) (IDMC, 2023, citado en ONU Migración, 2023). El mismo fenómeno se ve aún más impactante en la subregión Caribe donde, en solo 2017, después de una temporada de huracanes especialmente fuerte, casi dos millones de personas se desplazaron internamente (Trenchi y Mihm, 28 de marzo de 2023). Estos hechos representan una amenaza y un riesgo en tanto que estas migraciones irregulares pueden empeorar las vulnerabilidades existentes de desigualdad, pobreza, desempleo y trabajo informal dado que los migrantes suelen llegar a zonas de alto riesgo en los márgenes urbanos (Villazón, 13 de septiembre de 2022, citado en Lowe y Prieto Ararat, 2023). Más allá de los desplazamientos y migraciones internos, las migraciones irregulares internacionales también representan una amenaza a la seguridad multidimensional en ALC porque conllevan retos profundos tanto para quienes se ven obligados a abandonar sus hogares como para las comunidades que los reciben, y para los tomadores de decisión y funcionarios que deben gestionar estos procesos. Es evidente que los migrantes suelen apuntar a llegar a países más desarrollados, con niveles de vida más altos y mejores oportunidades, otro fenómeno que también surge de los procesos históricos del capitalismo y la globalización, y en el caso de ALC esto tiene implicaciones particularmente graves para los Estados de América Central que se encuentran en el corredor de migración hacia los EE. UU. (Lowe y Prieto Ararat, 2023). Este proceso ya está en marcha y, de acuerdo con el Informe Groundswell del Banco Mundial, ALC podría llegar a tener 17 millones de migrantes –internos e internacionales– para el año 2050 (Villazón, 13 de septiembre de 2022, citado en Lowe y Prieto Ararat, 2023).

Por otro lado, la crisis energética global también tiene impactos importantes para la región en términos de su seguridad multidimensional, ambiental y energética. En primer lugar, las fluctuaciones en la demanda y los precios de la energía han coincidido con un periodo de crecimiento económico lento en ALC durante la última década (International Energy Agency, 2023) y según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

La situación actual de crisis en cascada y sus efectos para América Latina, incluyendo el aumento de la pobreza, una nueva década perdida en crecimiento económico, alta inflación y restricciones fiscales, han puesto en evidencia la fragilidad y vulnerabilidad de los sistemas energéticos de los países, con

impactos negativos en la seguridad, equidad y sostenibilidad energética. Estas crisis han afectado de manera especial a los hogares de los quintiles más vulnerables, empeorando la situación de pobreza e inequidad (CEPAL, 16 de marzo de 2023, párr. 6).

En este orden de ideas, la desigualdad en el acceso a la energía –por ejemplo, en ALC hay alrededor de 77 millones de personas sin acceso a sistemas de cocción limpia (CEPAL, 16 de marzo de 2023)– representa una amenaza a la seguridad humana de la población de la región, sumada a la vulnerabilidad de los países que dependen de las importaciones de combustibles fósiles y la alta dependencia de los países exportadores de hidrocarburos que, a su vez, son vulnerables frente a los choques externos y las fluctuaciones de los precios del mercado energético global. Además, la baja diversificación y renovabilidad de la matriz energética en ALC es otra amenaza a su seguridad energética, así como la baja interconectividad de los países a lo largo de la región.

Se mencionó anteriormente que ALC ha contribuido poco a las emisiones históricas de GEI, pero es menester agregar que actualmente la región tiene una de las redes de electricidad con menores emisiones a nivel global pues las energías renovables representaron alrededor del 61% de la generación de electricidad en 2022: la energía hidroeléctrica fue el 45% de la generación total; la eólica, el 8%; la solar fotovoltaica, el 4%; y la bioenergía, el 4%. En cambio, los combustibles fósiles –gas natural, petróleo y carbón– representaron el 36% de la generación total de electricidad en el mismo año (International Energy Agency, 2023). Aunque este panorama tiene aspectos positivos para destacar en la mitigación del cambio climático hacia el futuro, es importante anotar que esos sistemas de energía renovables también son vulnerables a los cambios en los patrones térmicos e hídricos que conlleva el cambio climático, lo cual representa otra amenaza a largo plazo para la región si no logra una adaptación adecuada a los impactos del cambio climático. Además, los hidrocarburos siguen prevaleciendo en el suministro total de energía: en su conjunto proveen casi el 70% de este en ALC (petróleo, 40%), gas natural (24%) y carbón (4%) (International Energy Agency, 2023).

Adicionalmente, existen graves amenazas relacionadas con el sector energético y productivo general de ALC en términos de conflictos socioecológicos a lo largo de la región vinculados a grandes proyectos de infraestructura

(incluso energética, como la empleada en extracción de petróleo, y la instalación de centrales hidroeléctricas), de minería y agricultura, y los asesinatos de defensores y defensoras de derechos ambientales: según Global Witness (2021, citado en Tornel Curzio et al., 2022), alrededor de dos tercios de todos los asesinatos de personas defensoras registrados a nivel global entre 2012 y 2020 ocurrieron en ALC, donde 1.022 defensores/as murieron asesinados.

Para concluir esta sección, vale mencionar que responder a los impactos del cambio climático requiere de soluciones multilaterales entre los países de ALC y en sus distintas subregiones porque las fronteras nacionales impuestas por los seres humanos no reflejan las dinámicas particulares de los ecosistemas que traslapan estas divisiones. Es más, en el caso de un país como Colombia, que se considera caribeño, pacífico, andino y amazónico, los tomadores de decisión enfrentan amenazas y riesgos muy distintos dentro del mismo territorio, lo cual complica aún más la distribución de recursos escasos e implica la necesidad de participar en múltiples espacios de cooperación regional en este tema. Por lo tanto, uno de los desafíos más grandes frente a las amenazas y los riesgos del cambio climático y la crisis energética – nivel global, regional, subregional e incluso dentro de cada Estado de ALC– es el logro de una respuesta coordinada y efectiva al conjunto de problemas e impactos interrelacionados y complejos que representan estos fenómenos.

¿Es ALC capaz de responder a las amenazas y los riesgos del cambio climático y la crisis energética?

La gestión de los múltiples, diversos y profundos efectos del cambio climático y la crisis energética en ALC plantea desafíos grandes para sus Estados y proyectos de regionalización. Algunos de estos desafíos aplican para todas las regiones del mundo –sobre todo en el contexto internacional actual de inestabilidad y tensiones– y algunos son particulares de la región.

En términos generales, lograr respuestas efectivas a fenómenos ambientales como el cambio climático es un desafío grande porque requiere de soluciones a largo plazo y que son transversales a toda área de la política

pública y la vida humana, mientras los gobiernos de turno deben responder a dinámicas electorales a corto plazo y a los distintos –y a menudo contradictorios– intereses de variados sectores domésticos y hasta internacionales. Es más, el cambio climático es un fenómeno verdaderamente global que no reconoce ni las fronteras nacionales creadas ni mucho menos las ideologías políticas de los gobiernos del día. Por lo tanto, la cooperación internacional y multisectorial –en el marco de la gobernanza ambiental global– es imprescindible para alcanzar la mitigación y la adaptación al cambio climático que son fundamentales en la reducción de las amenazas y los riesgos asociados y en el cumplimiento con el Acuerdo de París, los ODS y la Agenda 2030. En el caso de la crisis energética, los desafíos también son grandes por su estrecha relación con el uso de y el acceso a los recursos naturales no renovables, los crecientes conflictos y tensiones geopolíticas actuales alrededor del mundo, y las raíces históricas de las relaciones energéticas internacionales en el capitalismo y la globalización.

Por las razones expuestas anteriormente en este capítulo, es justificado considerar que los impactos del cambio climático y la crisis energética representan amenazas y riesgos para los intereses de los Estados y para todos los actores de la sociedad, de modo que ver estos dos fenómenos bajo la luz de la seguridad multidimensional, ambiental y energética, debe motivar la cooperación internacional y multisectorial requerida. Desafortunadamente, la realidad del cumplimiento con los acuerdos y objetivos de la gobernanza ambiental global demuestra que estamos muy lejos de lograr una cooperación efectiva. Casi a diario los organismos internacionales y los medios de comunicación cuentan lo lejos que estamos de lograr las metas pactadas. Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en su sexto informe, a pesar de avances, es probable que no se logrará la reducción en las emisiones de GEI necesaria para limitar el aumento de temperatura global a menos de 2 °C, y los flujos financieros existentes para los mecanismos adecuados de mitigación y adaptación al cambio climático no son suficientes (IPCC, 2023). En el caso de los ODS y la Agenda 2030, los datos muestran que, a medio camino de su vigencia entre 2015 y 2030, en 2023 los avances para más del 50% de las metas específicas fueron endebles e insuficientes y el 30% estaban estancados o habían retrocedido (Guterres, 2023). En términos del cumplimiento del Convenio de Diversidad Biológica a

nivel global, las 20 Metas Aichi, que representaron el marco de acción anterior al Kunming-Montreal y expiraron en 2020, fracasaron por la falta de metas cuantificables claras y por el uso de lenguaje ambiguo (Mayorga, 21 de diciembre de 2022). Por lo tanto, respecto a los avances en las áreas claves de cambio climático, desarrollo sostenible y biodiversidad, el panorama global no es alentador.

En ALC, las dinámicas del cambio climático y de la crisis energética son propias, entonces la región también requiere de respuestas propias frente a estos fenómenos globales, en el marco de la gobernanza ambiental global que es cada vez más complicado. Agregadas a las faltas a nivel global, las limitaciones en los procesos de regionalización en ALC en conjunto, y en sus subregiones, representan otro desafío para lograr una cooperación internacional profunda y eficaz en ALC. En un contexto en que la ineficiencia de las instituciones internacionales y multilaterales es característica del orden mundial actual, resulta aún más difícil que los proyectos de regionalización en ALC logren avances significativos frente a las amenazas y los riesgos del cambio climático y la crisis energética. Históricamente, las instancias de integración regional y subregional en ALC, por un lado, no asumen las cuestiones ambientales, o por otro, han sido incapaces de acordar agendas comunes. Según Pastrana Buelvas y Rodríguez Rodríguez (2023), los fracasos en los procesos de regionalización en ALC tienen tres causas principales: el proceso inacabado de construcción del Estado en los países de la región y la negación de la transferencia de soberanía a los proyectos de integración, la presidencialización de los procesos de regionalización e integración, y el papel de las ideologías y la ideologización de la política exterior.

Respecto a la primera causa mencionada, en el caso de las amenazas del cambio climático, es difícil lograr respuestas multilaterales porque los Estados de ALC tampoco son tan eficientes en este ámbito a nivel doméstico, debido a los desequilibrios existentes en las relaciones de poder, la corrupción, los problemas estructurales históricos y los altos niveles de tolerancia al riesgo (Miranda Sara *et al.*, 2016, citados en Castellanos *et al.*, 2023). Estos factores que reflejan el proceso inacabado de construcción del Estado constituyen barreras de gobernanza climática para implementar medidas preventivas y de adaptación más efectivas. Por otro lado, aunque las fuerzas militares de

los Estados de la región sí trabajan en aras de reducir las amenazas a la seguridad multidimensional y ambiental asociadas con el cambio climático, la mayoría de los países de la región no han podido desarrollar estrategias para reducir estos riesgos, por ejemplo, estrategias sólidas de adaptación o la incorporación del riesgo climático en las doctrinas de las fuerzas militares y policiales (Franchini y Viola, 2019).

Respecto a la segunda y la tercera causas mencionadas, la presidencialización e ideologización de los procesos de regionalización y política exterior en ALC hacen que sea difícil establecer los programas a largo plazo requeridos para la mitigación y la adaptación al cambio climático. La presidencialización resulta en el intergubernamentalismo excesivo característico de los proyectos de integración regional en ALC, lo que debilita los consensos dentro de las organizaciones y priva a sus funcionarios de autonomía, mientras la ideologización ha resultado, en diferentes momentos, en la polarización política y la parálisis de las organizaciones regionales (Pastrana Buelvas y Rodríguez Rodríguez, 2023). El giro regional hacia la izquierda con la llamada marea rosa, o el regionalismo posliberal o poshegemónico, en las primeras décadas del siglo XXI, y el posterior giro de regreso a la derecha con la llamada marea azul, han dificultado la posibilidad de establecer e implementar estrategias a largo plazo a través de las organizaciones regionales y subregionales en ALC. Dichas organizaciones siguen operando con poca autonomía, resultado del esfuerzo de las élites de los Estados de la región para proteger la soberanía nacional, lo cual incide en la efectividad de las respuestas conjuntas a problemas globales y transfronterizos como el cambio climático. El auge tentativo y aún incierto de una nueva ‘marea rosa 2.0’ con las elecciones de presidentes de izquierda en Colombia y Brasil, entre otros, no tendrá necesariamente un impacto positivo: en la práctica en ALC, la soberanía y los intereses nacionales siempre priman sobre cualquier convergencia ideológica y retórica.

La tendencia actual de un nuevo giro regional de regreso hacia la izquierda es también de alta relevancia frente a la crisis energética. A pesar de su afinidad política e ideológica en muchos temas, las elecciones de los presidentes Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) en Brasil, en 2022, no necesariamente conducirán a un mejor pronóstico para la cooperación regional en ALC. La divergencia más destacable entre los dos radica en el

ámbito del modelo de desarrollo basado en la extracción de recursos minero-energéticos, y sobre todo, los hidrocarburos. Mientras Petro aprovecha los foros regionales y globales para abogar por la reducción de la dependencia del petróleo y hasta suspender completamente la explotación de hidrocarburos en Colombia, Lula considera esta idea “irreal”: el petróleo seguirá siendo clave en la matriz energética nacional y la empresa estatal Petrobras es una herramienta útil para el Gobierno brasileño en la búsqueda de inversiones en los ámbitos sociales y ambientales (EFE, 12 de noviembre de 2022). Estas posiciones opuestas entre la potencia regional y una potencia secundaria son aún más importantes porque no solo representan otro obstáculo para lograr estrategias y acciones comunes y concretas en las organizaciones regionales de ALC, sino porque también son centrales en los debates acerca del manejo del cambio climático y la crisis energética y restringen la posibilidad de que la región impacte en los escenarios internacionales.

El desafío principal: las limitadas respuestas regionales y subregionales en ALC

A pesar de las fallas y limitaciones en la cooperación regional descritas anteriormente, existen proyectos regionales y subregionales que deben responder de alguna manera a las amenazas y los riesgos que enfrenta ALC, y se puede afirmar que todos tratan los temas del cambio climático y la crisis energética, al menos en el plano de la retórica. Esta sección resume los principales patrones, potencialidades y debilidades de las diferentes organizaciones en términos de gobernanza y seguridad ambiental.

La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)

Después de varios años de permanecer estancada, la CELAC recibió un nuevo aliento con la llegada de México a la Presidencia *pro tempore* de la organización en enero de 2020, seguido por Argentina en 2022, en el contexto de la llamada marea rosa 2.0. El Gobierno mexicano propuso resucitar la CELAC y dejar de lado las diferencias políticas, incluso el presidente Andrés

Manuel López Obrador sugirió que la CELAC podría sustituir a la Organización de Estados Americanos (Nolte, 29 de julio de 2021), un hecho que tendría implicaciones profundas para las relaciones internacionales en el hemisferio occidental y el mundo pero que todavía parece lejos, sobre todo por la falta de acuerdo regional al respecto. Sin embargo, para realmente consolidar a la CELAC como una organización regional funcional, es necesario establecer valores y acciones comunes, no solo en el plano retórico sino en la práctica también (Nolte, 29 de julio de 2021) y, en especial, un tratado constitutivo con institucionalidad propia, lo que es necesario para llegar a acuerdos más concretos y vinculantes de gobernanza regional con la confluencia y la homogeneización de políticas a nivel nacional para mejorar la cooperación multilateral regional (Long y Suñé, 18 de octubre de 2022). Finalmente, es notable que en la CELAC falta una estrategia, un programa o un acuerdo con foco en el cambio climático, la gestión de riesgos de desastres naturales y la seguridad ambiental (Pastrana Buelvas, Cabrera Ortiz y Torres Alonso, 2023).

En la tercera cumbre entre la CELAC y la Unión Europea (UE), realizada en julio de 2023, ambas partes reiteraron su compromiso con la implementación del Acuerdo de París, la mitigación del cambio climático y la transición a energías renovables (Romano y Lajtmán, 18 de julio de 2023). Es interesante notar que esta cumbre se llevó a cabo ocho años después de la segunda, que se realizó durante 2015, el mismo año en que se firmaron los ODS y el Acuerdo de París. En términos que van más allá de lo declarativo, los resultados concretos de la cumbre tendían a ser más bilaterales entre la UE y Estados de ALC, pero no con la CELAC o ALC como un conjunto. Por ejemplo, se firmó un memorando de entendimiento entre Chile y la UE centrado en las cadenas de valor de materias primas sostenibles, principalmente el litio que se necesita en los vehículos eléctricos y otros equipos que hacen parte de las transformaciones en el uso y el suministro de energía; por otro lado, Petro criticó la estrategia de la UE de ofrecer préstamos a ALC para apoyar la transición energética y otros temas, como las actividades ilegales –claves en la seguridad multidimensional, ambiental y energética en ALC–, quedaron por fuera de la agenda (Sierra Praeli, 24 de julio de 2023).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL ha surgido como un nuevo espacio de colaboración multilateral para los países de la región en temas ambientales, sobre todo con el logro histórico en 2018 de un AMUMA regional para ALC: el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe –mejor conocido como el Acuerdo de Escazú–, el cual entró en vigor en 2021. Este AMUMA tiene una visión integral de la relación entre los fenómenos ambientales, la seguridad ambiental y el desarrollo –con el individuo en el centro, no el Estado–, y su objetivo es:

Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (CEPAL, 2018, art. 1).

Este enfoque holístico y los propósitos del Acuerdo son importantes para que ALC responda a los conflictos socioecológicos y la problemática de los asesinatos de las personas defensoras de los derechos ambientales. El Acuerdo se ha caracterizado como “el mayor avance del multilateralismo y la democracia ambiental regional en las últimas décadas” (Peña Chacón, 9 de diciembre de 2020, párr. 2), pero más allá del plano simbólico queda claro en el texto que la legislación nacional sigue primando; de nuevo, la protección de la soberanía impide los esfuerzos de una verdadera cooperación multilateral.

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)

Nolte (27 de noviembre de 2022) aplicó el concepto de una “organización zombi” a Unasur, dado que entre 2018 y 2020 siete de sus doce miembros se retiraron de la organización. Desde entonces, todos han vuelto a unirse. Apesar de que, en noviembre de 2022, siete expresidentes sudamericanos firmaron una carta abierta a los doce presidentes sudamericanos en ejercicio en ese momento para exigir la reconstrucción de un espacio eficaz de concertación

suramericana y de que el regreso de Lula a la Presidencia de Brasil podría impulsar la reactivación de Unasur, esta organización ha sido siempre el escenario por excelencia del presidencialismo de la integración subregional en América del Sur –sus avances y retrocesos han sido caracterizados por la diplomacia presidencial y, por lo tanto, las cambiantes dimensiones ideológicas de la misma–.

En este orden de ideas, Nolte plantea la pregunta de si no sería mejor reconstruir el espacio de integración en América del Sur que representó Unasur de abajo hacia arriba, por ejemplo, haciendo énfasis en los consejos sectoriales y grupos técnicos (27 de noviembre de 2022). Por ende, los temas técnicos relacionados con la mitigación de los impactos del cambio climático y la adaptación a los mismos, junto con la seguridad energética, podrían ser un buen punto de partida para dicha reconstrucción de Unasur, ya que esta subregión es altamente vulnerable a dichos fenómenos transfronterizos. Avanzar en esa estrategia representaría tanto beneficios para los Estados de América del Sur frente a las amenazas y los riesgos identificados anteriormente, como para la misma Unasur, si tiene pretensiones de retomar un rol protagónico en ALC.

La Comunidad del Caribe (Caricom)

Desde la década de los noventa, la Caricom ha tratado la adaptación al cambio climático mediante el Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe, el cual informa y da lineamientos a la organización en esta temática que, como se señaló anteriormente, representa una amenaza existencial a futuro para esta subregión y los PEID en particular. Es así como el Caribe parece estar por delante de otras subregiones de ALC: el marco actual tiene un enfoque de gestión de riesgo y una visión holística de la problemática que se alinean con la seguridad multidimensional y ambiental, al reconocer los impactos socioeconómicos y políticos del cambio climático. Sin embargo, sus pretensiones de establecer mecanismos regionales en el Caribe siguen teniendo un carácter de coordinación y colaboración, y la más reciente Estrategia sobre Crimen y Seguridad de la Caricom, de 2013, incluye al cambio climático como una amenaza de nivel cuatro, es decir, como un riesgo a futuro, a pesar de que la subregión está experimentando sus impactos en el presente (Lowe y Prieto Ararat, 2022).

En términos de la crisis y la seguridad energéticas, no solo es el Caribe la región más vulnerable a los desastres naturales –que se están agravando por el cambio climático y que suelen ocasionar daños graves en la infraestructura energética– sino que a la vez tiene los precios de energía más altos a nivel global (Guerson, Morsink y Muñoz, 27 de junio de 2023). En una reciente reunión entre jefes de Estado y gobierno del Caribe y la vicepresidenta de EE. UU., Kamala Harris, en junio de 2023, la seguridad energética fue un tema central de discusión y hubo declaraciones –sin acuerdos concretos– sobre la necesidad de desarrollar los hidrocarburos de la región a la vez que debe maximizarse su potencial en las energías renovables (Caricom, 8 de junio de 2023).

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Dentro del SICA, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) es el órgano técnico responsable de liderar la agenda ambiental de esta subregión y la organización cuenta con varios marcos de acción relacionados con la seguridad multidimensional, por ejemplo, la Estrategia Regional Ambiental 2021-2025, la Comisión de Seguridad Centroamericana, la Comisión de Autoridades Migratorias de los países miembros y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales para América Central y la República Dominicana, entre otros. El SICA es un escenario de diferentes niveles de actuación que incluyen declaraciones presidenciales y memorandos de entendimiento que quedan más en el plano retórico, pero también acuerdos, programas y proyectos concretos (Murillo Amaris y Ruiz, 2023).

Respecto a la crisis energética, esta subregión demuestra una coordinación y una acción conjunta más consolidadas que en las otras subregiones de ALC, dado que se firmó el Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional (MER) en 1996 y desde entonces los seis miembros establecieron el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Esta subregión dispone de una arquitectura institucional para apoyar el funcionamiento del MER, constituida por la Comisión Regional, el Ente Operador y el Consejo Director, y con la que los países supervisan y lideran la concertación y la aplicación de directrices políticas. No obstante, se estima una duplicación en la demanda eléctrica regional en los próximos 20 años y costos altos en la diversificación de la matriz energética con base en la adopción de fuentes y

tecnologías de energía renovables (Yopez y Alarcón, 16 de diciembre de 2021), hechos que representan nuevos desafíos para los Estados centroamericanos en la consolidación del proyecto multilateral.

La Comunidad Andina (CAN)

La trayectoria histórica de la CAN es otro ejemplo de una organización subregional en ALC marcada por un fuerte presidencialismo y que depende de las convergencias y divergencias ideológicas entre los mandatorios de los países andinos, los cuales han pasado por periodos de inestabilidad en años recientes. Si bien la CAN se fundó con un propósito exclusivamente comercial, a lo largo de los años ha consolidado diferentes mecanismos de gobernanza ambiental enfocados en el cambio climático, la protección de la biodiversidad y los recursos hídricos, y sistemas de información ambiental. Por lo general, todo se realiza en el marco general de la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible, no en aras de la seguridad multidimensional y ambiental. Es más, según un estudio reciente, las actividades de la CAN que se pueden enmarcar dentro de los objetivos de la Carta Ambiental Andina, en 2023, fueron casi nulas (Garzón Amórtegui y Burgos Giraldo, 2023).

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)

La OTCA es la principal organización subregional enfocada en la región amazónica de ALC y si bien ha mostrado una creciente prioridad de la seguridad multidimensional en sus estrategias, es otro proyecto de regionalización que se ha visto limitado por la preponderancia de la soberanía nacional de sus Estados miembros y no cuenta con mecanismos o medidas efectivas para enfrentar las amenazas y los desafíos regionales. La OTCA ha sufrido también por la ideologización de la política exterior de sus miembros. Por ejemplo, en septiembre de 2019, los países amazónicos –menos Venezuela– firmaron el Pacto de Leticia que apuntó a la modernización de los instrumentos existentes, incluyendo a la organización misma. Sin embargo, tal como la OTCA, este Pacto tampoco cuenta con estructuras políticamente capaces de promover acciones multilaterales regionales, y se puede argumentar que la exclusión de Venezuela de las discusiones multilaterales en esta subregión fue una

estrategia ideológica de los gobiernos de derecha de la llamada marea azul en ese momento (Lowe, 2021).

En agosto de 2023 se llevó a cabo la Cumbre Amazónica en Belém do Pará, Brasil, con la participación de cuatro presidentes de países amazónicos, pero la Declaración de Belém que resultó de las discusiones –con 113 puntos divididos en 18 áreas temáticas, los cuales incluyen cambio climático, protección de los bosques, cooperación policial, judicial y de inteligencia en la lucha contra las actividades ilícitas, y derechos humanos– ha sido criticada por la falta de compromisos concretos y consensos sobre temáticas tan claves como las estrategias para frenar la deforestación (Sierra Praeli, 10 de agosto de 2023).

El Mercado Común del Sur (Mercosur)

Al igual que la CAN, el Mercosur se estableció con un propósito meramente comercial, pero los temas ambientales han venido ganando cada vez más espacio en su agenda y, desde 2015, el Subgrupo de Trabajo 6 (SGT-6) sobre el medio ambiente ha sido el espacio principal para lograr mecanismos técnicos ambientales. Adicionalmente, ha habido 29 Reuniones de Ministros de Medio Ambiente de los Estados miembros de esta organización subregional del Cono Sur de ALC (Gobierno de Argentina, 21 de junio de 2023).

El estudio de las estrategias de gobernanza y seguridad ambiental en el Mercosur realizado por Bressan (2023) señala que mientras los intereses comerciales y económicos siguen primando sobre las preocupaciones ambientales, la organización sí cuenta con una base sólida de instrumentos y sistemas de información en temas ambientales que buscan la armonización de estándares ambientales y la adopción de medidas comunes, sobre todo frente a los problemas ambientales transfronterizos en la subregión.

Por ello, el Mercosur constituye un modelo de acción que podrían seguir las otras organizaciones regionales y subregionales mencionadas anteriormente pues de su experiencia se deduce que aunque las grandes declaraciones a nivel presidencial o ministerial sean, sobre todo, retóricas y con poca probabilidad de alcanzar logros, las acciones desde abajo –mediante grupos de trabajo técnico en temas puntuales– pueden funcionar en el día a día para alcanzar pasos importantes en la lucha contra las amenazas y los riesgos del cambio climático y la crisis energética.

Reflexiones y recomendaciones

Como se mostró en la última sección del presente capítulo, la cooperación multilateral ambiental en ALC no ha sido inmune a los mismos problemas que han limitado los avances en su regionalización en general. A pesar de que los países de ALC tienen historias y condiciones conectadas por los procesos del capitalismo y la globalización, establecer posiciones comunes entre los Estados a lo largo de la región pareciera ser una tarea casi imposible y las organizaciones subregionales padecen el mismo problema. Es más, son pocos los ejemplos de procesos exitosos de integración regional o subregional en ALC frente al cambio climático y la crisis energética, siendo el Mercado Eléctrico Regional de América Central la notable excepción.

En el panorama actual de inestabilidad sistémico global, vale la pena preguntar qué esperanzas hay para mejorar la gobernanza ambiental regional en ALC si los marcos de acción internacionales también están estancados por los cambios en las prioridades de los Estados. Según se mencionó, los fenómenos ambientales requieren de respuestas a largo plazo, mientras los gobiernos de turno también enfrentan retos a corto plazo que inciden en sus intereses particulares y las dinámicas electorales nacionales.

Sin embargo, los elementos positivos identificados en el breve resumen de las principales organizaciones regionales y subregionales en ALC se relacionan con las acciones de abajo hacia arriba, es decir, con comisiones, grupos de trabajo, comités técnicos, etcétera, que pueden facilitar la colaboración entre países en temas puntuales, lejos de las altas preocupaciones políticas de sus jefes de Estado y gobierno. Por lo tanto, la principal recomendación que surge de este análisis es la necesidad de fortalecer a esos actores para poder avanzar en áreas concretas relacionadas con el cambio climático y la crisis energética. Esto podría tener beneficios tanto en la mitigación de las amenazas y los riesgos relacionados con tales fenómenos, como para las mismas organizaciones regionales y subregionales si pueden mostrar los beneficios de la acción colectiva. En últimas, el mayor desafío que enfrenta ALC en términos de cambio climático y crisis energética es sus propias dinámicas regionales disfuncionales.

Empero, desde una visión de seguridad multidimensional, ambiental y energética, frente a los impactos del cambio climático y la crisis energética, hay varias áreas prioritarias para mejorar en la gobernanza regional.

En primer lugar, frente al cambio climático:

- Los Estados de ALC deben asegurar una inversión adecuada en medidas de adaptación al cambio climático –de manera diferenciada de acuerdo con los distintos impactos en diferentes partes de la región– para velar por las condiciones dignas de vida de sus poblaciones, aun en contextos cambiantes y con impactos cada vez más fuertes y frecuentes, con una visión a largo plazo.
- A pesar de las dificultades de establecer posturas comunes en ALC, los Estados de la región deben considerar los puntos que tienen en común por sus posiciones en el sistema internacional como consecuencia de procesos históricos, para impulsar la concertación de estrategias conjuntas en los foros globales, por ejemplo, el COP29 del CMNUCC y el COP16 del CDB que se realizarán en 2024. Si bien existen foros ministeriales para actuar al respecto, estas posturas suelen quedar en el plano de la retórica.

Segundo, frente a la crisis energética, la transición energética a corto, mediano y largo plazos es de los procesos más importantes para ALC y el mundo en general:

- La transición energética requiere de transformaciones sostenibles en el sistema energético, nuevas modalidades de gobernanza, inversiones dirigidas a sectores claves como las energías renovables, y marcos regulatorios y políticas públicas actualizados. En este sentido, es necesario actuar en varias áreas de manera simultánea, por ejemplo, en el aumento de la energía renovable en la matriz energética, en la universalización del acceso a la electricidad de fuentes renovables y en la disminución de la pobreza energética, en mejor eficiencia energética, y en el fortalecimiento de la integración y de la interconexión energética regional (CEPAL, 16 de marzo de 2023).
- Las recomendaciones anteriores contribuirían a mejorar la seguridad y resiliencia energética frente a choques externos tales como

la crisis energética global actual, y vale la pena resaltar el enorme potencial que tiene ALC en términos de energías renovables.

Finalmente, dada la creciente importancia de la migración climática, ONU Migración (2023) hace las siguientes recomendaciones:

- Los Estados de ALC deben fortalecer sus políticas de migración y adoptar medidas en aras de proteger los derechos humanos de las personas que migran debido al cambio climático y otros factores ambientales, por ejemplo, en términos de políticas de asistencia y protección, en el otorgamiento de visas y en el acceso a servicios públicos para poblaciones migrantes.
- Es importante asegurar que las poblaciones que reciben a las personas migrantes sean escuchadas y consideradas en la toma de decisiones relacionadas con la migración climática.
- Los Estados deben integrar el fenómeno de la migración climática en sus marcos normativos nacionales y subnacionales, tanto en el ámbito de la migración en general como en el del cambio climático. E incluso, por su relación estrecha con la seguridad multidimensional, la migración climática debe ser tomada en cuenta en el campo de la seguridad y la defensa.

Referencias

- Ban, K.-m. (11 de septiembre de 2009). *El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad, informe del Secretario General*. Organización de las Naciones Unidas, ONU. https://www.acnur.org/publications/pub_clima/5d54785b4/el-cambio-climatico-y-sus-posibles-repercusiones-para-la-seguridad-informe.html
- Barnett, J. (2009). Environmental Security. *International Encyclopedia of Human Geography*, 553-557. <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00774-4>
- Brauch, H. G. (2011). Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. En H. G. Brauch, U. Oswald Spring, C. Mesjasz y J. Grin (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks* (pp. 61-106). Springer Berlín.
- Bressan, R. N. (2023). Estructuras de gobernanza y estrategias de seguridad ambiental en la región del Cono Sur: Mercosur y SGT-6. En E. Pastrana Buelvas, F. Cabrera Ortiz y J. Sandner (eds.), *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia* (pp. 399-430). Fundación Konrad Adenauer.
- Calvo Gallardo, R. (s. f.). *Seguridad y pobreza energética en América Latina y el Caribe*. Red de Pobreza Energética, Chile. <https://biee-cepal.enerdata.net/upload/4energy-povertypoliciesrubencalvoreddepobrezaenergeticachile-61a8eebad18fc.pdf>
- Castellanos, E.; Lemos, M. F.; Astigarraga, L.; Chacón, N.; Cui, N.; Huggel, C.; Miranda, L.; Moncassim Vale, M.; Ometto, J. P.; Peri, P. L.; Postigo, J. C.; Ramajo, L.; Roco, L. y Rusticucci, M. (2023). Central and South America. En H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem y B. Rama (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (pp. 1689-1816). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844.014>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (16 de marzo de 2023). *Autoridades y expertos llaman a acelerar la transición energética de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/autoridades-expertos-llaman-acelerar-la-transicion-energetica-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (s. f.). *Acuerdo de Escazú*, texto. <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>
- Comunidad del Caribe [Caricom] (8 de junio de 2023). *Statement on the Meeting Between Heads of State And Government of The Caribbean And The US Vice President Kamala Harris, Nassau, The Bahamas, 8 June 2023*. <https://caricom.org/statement-on-the-meeting-between-heads-of-state-and-government-of-the-caribbean-and-the-us-vice-president-kamala-harris-nassau-the-bahamas-8-june-2023/>

- EFE (12 de noviembre de 2022). *Diferencias que 'separan' a Petro y Lula por la explotación petrolera*. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/gustavo-petro-y-lula-da-silva-diferencias-en-la-exploracion-de-petroleo-573994>
- Erthal Abdenur, A. y Rüttinger, L. (2020). *Informe de riesgos de fragilidad climática, América Latina y el Caribe*. Ministerio Federal de Relaciones Exteriores y Adelphi. https://climate-diplomacy.org/sites/default/files/2023-03/CSEN_INFORME%20DE%20RIESGOS%20DE%20FRAGILIDAD%20CLIM%C3%81TICA%20LAC.pdf
- Franchini, M. y Evangelista Mauad, A. C. (2022). La gobernanza ambiental global tras el Acuerdo de París y los ODS: crisis ambiental, pandemia y conflicto geopolítico sistémico. *Desafíos*, 34(1), 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11880>
- Franchini, M. y Viola, E. (2019). Climate Security in Latin America and the Caribbean: Aggravating Domestic Public Security Risk in the Frame of Low Interstate Conflict. En A. E. Abdenur, G. Ruele y A. Amorim (eds.), *Climate and Security in Latin America and the Caribbean* (pp. 108-119). Instituto Igarapé.
- Garzón Amórtégui, D. y Burgos Giraldo, M. A. (2023). Estructuras de gobernanza ambiental en la Comunidad Andina: ¿oportunidad o fracaso? En E. Pastrana Buelvas, F. Cabrera Ortiz y J. Sandner (eds.), *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia* (pp. 207-243). Fundación Konrad Adenauer.
- Gobierno de Argentina (21 de junio de 2023). *Cabandíé presidió la 29 Reunión de Ministros de Ambiente del Mercosur*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cabandie-presidio-la-29-reunion-de-ministros-de-ambiente-del-mercosur>
- Guerson, A.; Morsink, J. y Muñoz, S. (27 de junio de 2023). Caribbean Climate Crisis Demands Urgent Action by Governments and Investors. *IMF Blog*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/06/27/caribbean-climate-crisis-demands-urgent-action-by-governments-and-investors>
- Guterres, A. (2023). Prólogo. En *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023, edición especial* (p. 2). Naciones Unidas. https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf
- Gutiérrez, N. P.; Reyes, L. y Vera, D. (2023). Amenazas, riesgos y desafíos de la región amazónica. En E. Pastrana Buelvas, F. Cabrera Ortiz y J. Sandner (eds.), *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia* (pp. 247-297). Fundación Konrad Adenauer.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] Working Group I (2023). *Regional Fact Sheet - Small Islands*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/factsheets/IPCC_AR6_WGI_Regional_Fact_Sheet_Small_Islands.pdf

- Intergovernmental Panel on Climate Change (2023). *Climate Change 2023, Synthesis Report, Summary for Policymakers*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- International Energy Agency (2023). *Latin America Energy Outlook*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/1055131a-8dc4-488b-9e9e-7eb4f72bf7ad/LatinAmericaEnergyOutlook.pdf>
- Long, G. y Suñé, N. (18 de octubre de 2022). *Hacia una nueva Unasur: Vías de reactivación para una integración suramericana permanente*. Center for Economic and Policy Research, CEPR. <https://cepr.net/report/hacia-una-nueva-unasur-vias-de-reactivacion-para-una-integracion-suramericana-permanente/>
- Lowe, L. (2021). La agenda ambiental de la política exterior colombiana: entre la retórica y la acción. En E. Pastrana Buelvas y S. Reith (eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 635-666). Fundación Konrad Adenauer y CRIES.
- Lowe, L. y Prieto Ararat, P. (2022). *Avances y retos de la gobernanza multilateral de la seguridad ambiental en el Caribe* (Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental, policy paper nro. 6).
- Lowe, L. y Prieto Ararat, P. (2023). Las amenazas y los desafíos de la seguridad ambiental en la región Caribe. En E. Pastrana Buelvas, F. Cabrera Ortiz y J. Sandner (eds.), *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia* (pp. 61-85). Fundación Konrad Adenauer.
- Mayorga, J. (21 de diciembre de 2022). Proteger por lo menos el 30% de la superficie del planeta: la nueva meta mundial para frenar la pérdida de biodiversidad. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2022/12/cual-es-la-nueva-meta-mundial-para-frenar-la-perdida-de-biodiversidad/>
- Murillo Amaris, E. y Ruiz, M. (2023). Las estructuras de gobernanza y las estrategias de seguridad ambiental en la región Caribe. En E. Pastrana Buelvas, F. Cabrera Ortiz y J. Sandner (eds.), *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia* (pp. 87-120). Fundación Konrad Adenauer.
- Nolte, D. (29 de julio de 2021). La CELAC ante una nueva encrucijada. *Latinoamérica 21*. <https://latinoamerica21.com/es/la-celac-ante-una-nueva-encrucijada/>
- Nolte, D. (27 de noviembre de 2022). [Análisis] Una nueva Unasur: ¿el regreso de un zombi? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/analisis-una-nueva-unasur-el-regreso-de-un-zombi/>
- ONU Migración (2023). *Movilidad ambiental y climática en América del Sur* (factsheet nro. 3). https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/2023-06/oim_mecc_infosheet-3-final.pdf
- Organización Meteorológica Mundial (8 de mayo de 2024). *El Niño y los efectos del cambio climático azotaron América Latina y el Caribe en 2023*. <https://wmo.int/>

[es/news/media-centre/el-nino-y-los-efectos-del-cambio-climatico-azotaron-america-latina-y-el-caribe-en-2023](#)

- Pastrana Buelvas, E. y Burgos Giraldo, M. (2021). *Seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: evolución y desafíos para el siglo XXI* (Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental, policy paper nro. 1).
- Pastrana Buelvas, E. y Rodríguez Rodríguez, J. L. (2023). *Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe: metáforas recurrentes del mito de Sísifo*. Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica, ADELA, Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana Buelvas, E. y Velosa, E. (2022). Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición de poder. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith, y E. Velosa (eds.), *Desorden mundial, ¿pospandemia y transición?* (pp. 23-63). Fundación Konrad Adenauer y CRIES.
- Pastrana Buelvas, E.; Cabrera Ortiz, F. y Torres Alonso, V. (2023). América Latina y el Caribe: ¿estrategia regional conjunta o estrategias subregionales segmentadas de seguridad ambiental? En E. Pastrana Buelvas, F. Cabrera Ortiz y J. Sandner (eds.), *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia* (pp. 19-57). Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana Buelvas, E.; Cabrera Ortiz, F. y Vera Piñeros, D. (2022). Seguridad multidimensional, poder nacional y nuevas amenazas de cara a un orden internacional en transición. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (eds.), *Poder nacional de Colombia: la seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (pp. 19-70). Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Peña Chacón, M. (9 de diciembre de 2020). Desmitificando el Acuerdo de Escazú. *Heinrich Böll Stiftung*. <https://co.boell.org/es/2020/12/09/desmitificando-el-acuerdo-de-escazu>
- Romano, S. y Lajtman, T. (18 de julio de 2023). Cumbre CELAC-UE: asimetrías, negocios y (des)acuerdos. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, CELAG*. <https://www.celag.org/cumbre-celac-ue-asimetrias-negocios-y-desacuerdos/>
- Sierra Praeli, Y. (24 de julio de 2023). Cumbre UE-Celac: ¿cuáles han sido los acuerdos entre América Latina y la Unión Europea? *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2023/07/cumbre-ue-celac-acuerdos-entre-america-latina-y-la-union-europea/>
- Sierra Praeli, Y. (10 de agosto de 2023). Cumbre Amazónica: Declaración de Belém deja un sinsabor en los pueblos indígenas y la sociedad civil. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2023/08/cumbre-amazonica-declaracion-de-belem-deja-sinsabor-en-pueblos-indigenas-y-sociedad-civil/>
- Tornel Curzio, C.; Fonseca Chávez, R. E.; Tamborrel Signoret, A. S. y Guevara López, D. M. (2022). *Transición energética en América Latina y el Caribe: tendencias regionales*

y orientaciones de política pública para una transformación eco-social. Freidrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19568.pdf>

Trenchi, A. y Mihm, J. (28 de marzo de 2023). Abordar la migración climática en el Caribe. *Esglobal*. <https://www.esglobal.org/abordar-la-migracion-climatica-en-el-caribe/>

United Nations Security Council [UNSC] (31 de enero de 1992). *Note by the President of the Security Council, S/23500*. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%2023500.pdf>

World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf

Yepez, A. y Alarcón, A. D. (16 de diciembre de 2021). Centroamérica consolida la integración del mercado eléctrico regional. *Energía para el futuro Blog BID*. <https://blogs.iadb.org/energia/es/centroamerica-consolida-la-integracion-del-mercado-electrico-regional/>

○ **Jorge Heine***

* Profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales y director interino del Centro Pardee para el Estudio del Futuro en la Universidad de Boston. Fue embajador de Chile en China, India y Sudáfrica, y ministro de Estado en el Gobierno de Chile. También vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) y catedrático de Gobernanza Global en la Universidad Wilfrid Laurier (2007-2017). Ha sido profesor invitado en las universidades de Constanza, Oxford, París y Tsinghua, y ha publicado 17 libros. Es abogado por la Universidad de Chile y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Stanford. Contacto: jsievertheine@gmail.com.

No Alineamiento Activo, América Latina y el nuevo orden global



La guerra en Ucrania desatada por la invasión rusa el 24 de febrero de 2022 constituye el mayor enfrentamiento bélico en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (Plokhy, 2023). Al escribir estas líneas, dieciocho meses después de iniciada, no da señales de llegar a su fin y los cientos de miles de víctimas que ha cobrado en ambos bandos, tanto civiles como militares, son prueba al canto de lo equivocadas de las nociones que proclamaban que el Viejo Continente había pasado a ser uno de paz. Esos planteamientos, basados en que Europa habría dejado atrás los antiguos nacionalismos, que habría aprendido las lecciones de la sanguinaria primera mitad del siglo XX y que se hallaría en plena construcción de un espacio regional común, donde el Estado-Nación y las mismas fronteras nacionales quedarían relegados a un distante pretérito y habrían traído consigo la instalación de una *Pax Europaea*, demostraron ser al menos prematuros (Ghervas, 2021). Las imágenes que vemos noche a noche en las pantallas de nuestros televisores, con modernos edificios de departamentos destrozados por misiles y bombardeos variopintos y ancianas huyendo con lo puesto de las aldeas de sus ancestros, no pueden sino chocarnos y conmovernos profundamente.

El canciller alemán Olaf Scholz, como líder del país con la mayor economía del continente, ha jugado un papel central en la reacción de la Unión Europea a la guerra. Y fue él quien, recurriendo a la extraordinaria capacidad de su idioma para construir nuevos términos por el mero recurso de juntar varias palabras en una sola, acuñó el que quizás mejor define el significado de esta trágica guerra: *Zeitenwende*, esto es, “cambio de época” (Scholz, 5 de febrero de 2023). Y con ello se refiere no solo al hecho bélico en sí, sino a toda una era en la que el crecimiento industrial de Alemania se benefició del gas y el petróleo baratos de Rusia, algo que ha llegado a un abrupto fin –tanto así que se proyecta que en 2023 Alemania, que no está formalmente involucrada en la guerra en Ucrania, tendrá un crecimiento inferior al de Rusia, que sí lo está y sufre las consecuencias de fuertes sanciones impuestas por Occidente– (OECD, 2023).

Poca duda cabe de que la invasión rusa fue una abierta violación del derecho internacional y de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El respeto a la soberanía nacional es uno de los principios claves del sistema internacional desde la firma de la Paz de Westfalia en el siglo XVII, algo que fue desconocido ese 24 de febrero, como lo fue el de la no intervención en los asuntos de otros Estados. Según el Tratado de Minsk, firmado en 1991 por la Comunidad de Estados Independientes (las antiguas provincias soviéticas), Ucrania procedería a dismantelar el arsenal nuclear que había heredado de la antigua Unión Soviética y a entregárselo al Estado sucesor de la misma, es decir, la Federación Rusa. Por otra parte, según el Memorándum de Budapest de 1994, Rusia se comprometió a garantizar la seguridad de Ucrania de ser esta atacada –algo que en este caso ocurrió por parte de la propia Rusia– (Arms Control Association, 2022).

No es de sorprender, entonces, que la reacción en muchos países haya sido de una inmediata condena a la acción de Moscú, que fue especialmente marcada en Europa y en América del Norte, los países del Atlántico Norte y de la OTAN en general. Paradojalmente, la OTAN, que había sufrido fuertes divisiones y diferencias de opinión en años previos, sobre todo durante la presidencia de Donald J. Trump en los Estados Unidos (2017-2021), estrechó filas como pocas veces en el pasado. Incluso países que hasta entonces se habían mantenido al margen de la OTAN, como Finlandia y Suecia, cambiaron de opinión y solicitaron su ingreso a la alianza, lo cual fortaleció a la entidad y abrió

las puertas para completar así un frente que cubriría casi en su totalidad a la frontera oeste de la Federación Rusa (*Deutsche Welle*, 18 de mayo de 2022)

Dado que parte de la justificación del Gobierno ruso para invadir Ucrania fue que era para detener la continua expansión de la OTAN hacia el este, enlistando en ello ya no solo a antiguas potencias aliadas de la URSS en el Pacto de Varsovia, como los países de Europa Central y Oriental, sino incluso abriendo espacio a antiguas provincias soviéticas como Ucrania y Georgia, ello no deja de ser irónico (Sarotte, 2021). Es, en buena medida, un caso clásico de profecía autocumplida (Serbin, 2022).

Mas allá del efecto bumerán que la invasión rusa tuvo en Europa y en los países integrantes del G7, ¿cuál fue la reacción que la invasión rusa tuvo en América Latina? (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022). En una región con una fuerte tradición de respeto al derecho internacional, cuyos países conformaron 40% de los miembros fundadores de la ONU y que por razones históricas siempre han defendido el principio de la no intervención, uno habría pensado que la reacción sería similar a la de los países del Atlántico Norte. La estrecha asociación con Estados Unidos en materia de seguridad y defensa de los países de la región y la tan mentada afinidad cultural de varios países sudamericanos, sobre todo en el Cono Sur, con Europa, llevó a muchos a suponer que algo así ocurriría. Y aunque el cuadro es complejo y tiene diversos matices, lo concreto es que este no ha sido el caso.

Y acá es importante hacer algunas distinciones. En la primera votación en la Asamblea General de la ONU, en marzo de 2022, la abrumadora mayoría de los países de la región votó por condenar sin ambages la invasión rusa. Sin embargo, ello cambió en la votación siguiente, destinada a suspender la participación de la Federación Rusa en el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU, con sede en Ginebra, algo de lo cual varios de los principales países latinoamericanos se desmarcaron. Y también se da un curioso fenómeno: el de una brecha entre lo que podríamos llamar la diplomacia presidencial (llevada a cabo por los jefes de Estado) y la de las cancillerías (ejecutada por los ministerios de Relaciones Exteriores).

En al menos dos de los mayores países latinoamericanos y que muchas veces llevan la voz cantante en las relaciones de la región con el resto del mundo, Argentina y México, ello se hizo especialmente evidente (Lorenzini,

2022). Mientras los Presidentes de ambos países manifestaban posiciones más bien neutrales ante la guerra, las Cancillerías asumían una línea mucho más cercana a la de Washington. En el caso de México, esto se llevó al límite con el presidente Andrés Manuel López Obrador, que fue diluyendo su posición inicial de condena a la invasión de Ucrania (Garza, 6 de abril de 2022), por una parte, y la misión mexicana en la ONU en Nueva York coordinando estrechamente posiciones con Estados Unidos en la redacción de resoluciones que hacían precisamente eso, por otra. A su vez, dos presidentes latinoamericanos, Jair Bolsonaro de Brasil y Alberto Fernández de Argentina, realizaron visitas de Estado a Rusia en febrero de 2022, poco antes del inicio de la guerra y Bolsonaro llegó a decir que se encontraba en Moscú “en solidaridad con Rusia” (Amaya, 25 de febrero de 2022, párr. 17).

Más allá de la condena a Rusia por la invasión misma a Ucrania, sin embargo, en lo que América Latina pronto se desmarcó de las posiciones de los países del G7 y de la OTAN fue en materia de las sanciones económicas, diplomáticas y políticas a Rusia. De hecho, el único país en la región que las apoya es Costa Rica. En el caso de Brasil, hay poderosas razones económicas para ello, ya que es una potencia agroexportadora y la cuarta parte de los fertilizantes que importa provienen de Rusia. La noción de que Brasil debería sacrificar gran parte de su producción y exportaciones agrícolas en aras de una malentendida solidaridad con la OTAN no resiste mayor análisis. Por otra parte, el carácter unilateral de estas sanciones y la posibilidad de que el día de mañana los propios países latinoamericanos puedan ser víctimas de ellas (como ya lo son, en distintos grados, Cuba y Venezuela), tampoco generaban gran simpatía en la región.

En otras palabras, fue el intento de transformar una guerra europea en una guerra global, en un esfuerzo por enlistar el apoyo de todos los países del planeta, lo que despertó especial rechazo en la región (Fortin, Heine y Ominami, 2022). Guerras ha habido desde el comienzo de la humanidad, y aunque América Latina por suerte ha sido de las regiones menos afectadas por ellas, especialmente en el curso del último siglo, los gobiernos de sus países están muy conscientes de las numerosas guerras en África, Asia y el Medio Oriente, muchas de ellas alimentadas y financiadas por los propios estados miembros de la OTAN, que pintan la guerra en Ucrania como algo único en la historia y que, por lo tanto, merecería un tratamiento ídem.

Esta miopía de las potencias transatlánticas para entender lo que ha sido denominado como un verdadero narcisismo militar por su parte, culminó con la solicitud oficial de Estados Unidos y Alemania (refrendada por una visita oficial del canciller Olaf Scholz a Argentina, Brasil y Chile en enero de 2023) para que los países latinoamericanos proveyesen de armas a Ucrania. Ello los transformaría, de hecho, en partes beligerantes en una guerra en que la región no tiene ni arte ni parte. Como era de esperar, ello fue rechazado por los países involucrados.

Y fue este rechazo el que generaría una andanada de críticas por parte de analistas y columnistas de distintos sectores, que lo calificarían como una vergüenza (Oppenheimer, 23 de febrero de 2023) o, derechamente, un fracaso moral (Velasco, 2 de marzo de 2023). Para otros, menos radicales, las posiciones latinoamericanas en la materia arriesgarían el futuro de un orden internacional basado en reglas (Solar, 16 de abril de 2023). En esta perspectiva, ante una de las grandes cuestiones de nuestro tiempo, que reflejaría de su manera más prístina la lucha entre el bien y el mal, con Ucrania representando al primero y Rusia al segundo, América Latina (o al menos, algunos de sus principales países) habría fallado. Ello demostraría su falta de estatura internacional y de disposición para asumir protagonismo en esta guerra que marca un cambio de época.

Sin embargo, dichas críticas, imbuidas del discurso dominante en las capitales del Atlántico Norte y signadas por un moralismo que mal se aviene con el necesario realismo que debe inspirar el análisis de las relaciones internacionales, reflejan una profunda incomprensión de qué hay tras esas posiciones. Lejos de demostrar ‘fracasos morales’, indecisión o, llanamente, incompetencia en la conducción de la política exterior, ellas reflejan una cierta perspectiva sobre un mundo en cambio. Esta perspectiva expresa una particular aproximación a un escenario cada vez más turbulento, de ‘policrisis’, por utilizar una expresión de moda, en que confluyen pandemia, guerra, recesión y cambio climático y que exige una gestión diplomática especialmente afinada (Tooze, 28 de octubre de 2022).

El propósito de este capítulo es explicar las razones que han llevado a los países latinoamericanos a responder de la manera como lo han hecho a la guerra en Ucrania y, más allá de ello, a la actual coyuntura internacional

marcada por el surgimiento de una creciente competencia entre las grandes potencias. Para ello recurro al marco conceptual provisto por el *No Alineamiento Activo*, un término acuñado y desarrollado por mí y mis colegas Carlos Fortin y Carlos Ominami en una serie de publicaciones desde 2020 en adelante (Fortin, Heine y Ominami, 2020a, 2020b y 2021).

La estructura del capítulo es la siguiente: una primera sección introduce el No Alineamiento Activo como concepto y el porqué de su utilidad como herramienta de análisis; una segunda parte explora la transición hacia un nuevo orden global en la cual nos encontramos, transición marcada por el paso de lo que se llamó en el momento ‘*unipolar*’, a un mundo donde el poder está distribuido más ampliamente; una tercera parte desbroza el paso de la globalización a la geopolitización de las relaciones internacionales; una cuarta examina la inserción de América Latina en el Sur global y el grado al cual el No Alineamiento Activo se ha extendido también a África y Asia; una quinta analiza la tensión entre intereses y valores en la conducción de la política exterior en la región; una sexta constituye un estudio de caso del No Alineamiento Activo en la práctica, poniendo bajo la lupa la conducción de la política exterior de Brasil en el primer semestre del tercer período de gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026); una sección final redondea el capítulo con algunas conclusiones y recomendaciones de política.

El No Alineamiento Activo como concepto

La noción de No Alineamiento Activo (NAA) surge originalmente en 2019 (Ominami, 9 de agosto de 2019) como herramienta conceptual y como recomendación de política para enfrentar los desafíos que implica la competencia hegemónica entre Estados Unidos y China, especialmente en cuanto a las presiones por alinearse con una u otra de estas grandes potencias. En el curso de 2020-2023, el NAA ha sido desarrollado, profundizado y aplicado a distintas instancias y contextos, y ha tenido considerables eco y acogida en América Latina y más allá de ella (Fortin, Heine y Ominami, 2020a, 2020b, 2021, 2022 y 2023).

Lo que gatilla el surgimiento del concepto fue la agresiva campaña del gobierno de Donald J. Trump de presionar a los Gobiernos latinoamericanos

para que redujeran, si no derechamente cortaran, sus lazos comerciales, financieros, tecnológicos y de inversión con China. El caso más dramático fue el de la cancelación del proyecto del cable submarino de fibra óptica Valparaíso-Shanghái presentado originalmente por Chile a China en 2016 (Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2 de febrero de 2016; *TyN Magazine*, 14 de junio de 2017). Al proyecto se le puso fin en 2019 después de una visita a Santiago del secretario de Estado Mike Pompeo en abril de ese año, cuando le dio un ultimátum al respecto al gobierno del presidente Sebastián Piñera (Guerra, 12 de abril de 2019).

El NAA llama a los Gobiernos latinoamericanos a no aceptar *a priori* ni *in toto* las posiciones de ninguna de las grandes potencias en conflicto, sino a definir su conducta internacional de acuerdo a sus propios intereses soberanos, sin ceder a las presiones diplomáticas, políticas o económicas de las potencias hegemónicas. Hay aquí un cierto paralelo con la noción de '*autonomía estratégica*' que ha surgido en Europa, impulsada sobre todo por el presidente de Francia, Emmanuel Macron, y el alto representante de política exterior y seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell.

El NAA toma una página de las tradiciones del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), cuyo origen estuvo en la Conferencia de Bandung en 1955 y que tuvo su auge en los sesenta y setenta, pero las adapta a las realidades del nuevo siglo (Savio, 2021). El NAA subraya la urgencia de responder de manera adecuada a las difíciles realidades de un mundo cada vez más turbulento y fragmentado, donde América Latina arriesga pasar de la periferia a la marginalidad. Ello se expresó durante 2020, en la mayor recesión en 120 años de historia, con una caída del producto de 6,8% (mientras que el producto global lo hacía en 3,3%) (CEPAL, 2021). Lo mismo vale para el trágico hecho que la región, con solo 8% de la población del planeta tuvo 30% de las muertes causadas por la pandemia, más que ninguna otra región del mundo. Sin embargo, desde un comienzo el NAA como concepto ha tenido un alcance más amplio, incluyendo al Sur global en su conjunto y siendo aplicable a situaciones de conflicto hegemónico en general.

En adición a rescatar la honorable tradición del NOAL, el NAA también se inspira en la Escuela de la Autonomía en las Relaciones Internacionales de autores como Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig (Briceño y Simonoff, 2017).

Ante todo, sin embargo, el NAA se basa en lo que el Banco Mundial ha denominado el ‘giro de la riqueza’ del Atlántico Norte al Asia-Pacífico, el cual ha tenido lugar en el curso del nuevo siglo (de la Torre, Didier, Ize, Lederman y Schmukle, 2015). De acuerdo a distintas proyecciones, en 2050 las tres mayores economías del mundo serán China, India y Estados Unidos, en ese orden. Y para entonces, siete de las diez mayores economías serán no-occidentales. La ‘*diplomatie des cahiers des doléances*’ (la ‘diplomacia de las reivindicaciones’) de lo que se solía llamar el Tercer Mundo, ha sido remplazada por lo que se denomina la ‘diplomacia financiera colectiva’ del nuevo Sur, encarnada en nuevos bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) y el Nuevo Banco de Desarrollo (conocido como el ‘Banco BRICS’), que abren nuevas perspectivas para los países de Asia, África y América Latina (Roberts, Armijo y Katada, 2017).

Con todo, el NAA no significa neutralidad. Esta última implica no tomar posiciones en los asuntos internacionales. Suiza, con su renuencia a incorporarse a la Unión Europea y, hasta 2002, incluso a la ONU, refleja muy bien esa política. A su vez, el NAA como opción de política exterior no se refiere a no asumir posiciones en la agenda internacional, sino a una negativa a alinearse automáticamente con una u otra de las grandes potencias. En este enfoque, los gobiernos anteponen sus propios intereses a los de potencias extranjeras.

Y el adjetivo *activo* alude a que el NAA es perfectamente compatible con la toma de posiciones (de apoyo o críticas) en relación a decisiones adoptadas por las grandes potencias. Esas decisiones deberán ser evaluadas en sus méritos sin prejuicios de ningún tipo. Neutralidad implica no pronunciarse sobre los grandes temas en la política internacional. Por el contrario, el NAA significa sí hacerlo, pero con base en un análisis que sopesa valores e intereses. Así, por ejemplo, dado el dilema al que Chile y México se enfrentaron como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en 2003, ante las presiones de Estados Unidos por endosar una resolución que apoyase una invasión a Irak, una política de neutralidad habría llevado a no manifestarse en uno u otro sentido. En cambio, el rehusarse a apoyar una resolución de ese tipo (que fue lo que Chile y México hicieron y que llevó a que la misma nunca se sometiese a votación) es consistente con una política de NAA (Heine,

2006). Por otra parte, en una política de este tipo, nada obsta a someter a críticas a ciertas prácticas del Gobierno chino que violan los derechos humanos.

En los momentos álgidos del NOAL, el *no alineamiento* significaba, como mínimo, no incorporarse a alianzas militares lideradas por las superpotencias, esto es, los Estados Unidos y la Unión Soviética. En el nuevo siglo, en un mundo globalizado e interdependiente, se requiere un enfoque más flexible. A su vez, cuando la propuesta del NAA fue formulada originalmente, algunos críticos descartaron la posibilidad de una segunda Guerra Fría, que les parecía una noción prematura e injustificada por los acontecimientos. Sin embargo, eventos como la cuasicrisis de Taiwán causada por la visita de la representante Nancy Pelosi a la isla en agosto de 2022, que hizo recordar episodios similares de los años cincuenta, vinieron a confirmar nuestro diagnóstico (Heine, 13 de septiembre de 2022).

Las referencias a la noción de una nueva Guerra Fría y a un nuevo *no alineamiento* en los medios (*The Economist*, 11 de abril de 2023) así como en la literatura académica, confirman el grado al cual el mismo ha resurgido en América Latina y en el Sur global (Aguirre, 2023; Spektor, 18 de abril de 2023). A las críticas del NAA, señalando que revive conceptos del pasado, aplicándolos a circunstancias completamente diferentes, signadas por fenómenos como la cuarta revolución industrial y disrupciones tecnológicas tan potentes como la inteligencia artificial (IA), la robótica y la computación en la nube, respondemos que la validez y la legitimidad del concepto tienen sus raíces en la historia. El NAA reivindica los esfuerzos históricos que contribuyeron a crear un espacio propio para el mundo poscolonial. Sin embargo, ello no justifica el rumbo que siguió el no alineamiento en América Latina, en que Cuba terminó demasiado cerca de la Unión Soviética, algo gatillado en gran parte por las medidas necesarias para asegurar la supervivencia del régimen después de la Revolución.

NAA y transición del orden global

Mas allá de la guerra en Ucrania y las tensiones entre China y Estados Unidos, el NAA se inserta dentro del marco más amplio del paso de orden liberal internacional, que surge después del fin de la Segunda Guerra Mundial y que

desde 1991 adquiere una fuerte impronta unipolar, a un orden en que el poder está más ampliamente distribuido y el carácter hegemónico de Estados Unidos se ve disminuido (Ikenberry, 2020; Acharya, 2018).

En ese sentido, 2016 marca un punto de inflexión. Ese fue el año cuando el Reino Unido realizó el referéndum que aprobó el Brexit, esto es, la salida de la Unión Europea, así como cuando los Estados Unidos eligieron a Donald J. Trump como presidente. Durante los cuatro años siguientes, el Reino Unido estuvo dedicado tiempo completo a extraerse de la Unión Europea, en un confuso proceso que llevó a una verdadera puerta giratoria en la placa 10 de Downing Street (una rotación de cinco primeros ministros en siete años) y el más bajo crecimiento de Europa. A su vez, Estados Unidos bajo Trump procedió a renegar del principio del libre comercio (para abrazar el del 'comercio justo', cualquiera que sea su significado), a retirar a Estados Unidos del Acuerdo Trans Pacífico, a abandonar el Acuerdo de París sobre el cambio climático, a retirarse de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en plena pandemia de COVID-19 e incluso a considerar seriamente dejar la Unión Postal Internacional. Y si bien en 2021 Trump fue sucedido por un presidente menos hostil al multilateralismo, como lo es Joseph Biden, este ha continuado con las medidas proteccionistas de su predecesor, y no hay visos de que Estados Unidos vuelva a enarbolar la bandera del libre comercio. A su vez, la posibilidad real de que un candidato republicano gane las elecciones presidenciales en 2024 significa que el unilateralismo como base de la política exterior de Estados Unidos puede muy bien retornar a la Casa Blanca. En estas circunstancias, la noción respecto a que los mejores conductores de la gobernanza económica global deberían ser necesariamente los Estados Unidos y el Reino Unido hace surgir serias dudas en el resto del mundo.

Lejos de constituir una anomalía transitoria, una aberración causada por el azar electoral, entonces, 2016 marcó un nuevo rumbo sin vuelta atrás. Es por ello que ese año cae en la misma categoría de 1917 (el de la Revolución bolchevique) y 1945 (el del fin de la Segunda Guerra Mundial), cuando se abrieron nuevas etapas en el acontecer internacional (Heine, 2020).

En este caso, 2016 marcó el fin del orden liberal internacional existente desde 1945. La paradoja, desde luego, es que fue dismantelado por los mismos países que lo establecieron. Fueron los Estados Unidos y el Reino Unido

los que lideraron la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, las llamadas instituciones de Bretton Woods, al terminar la Segunda Guerra Mundial. Bajo la conducción de Franklin Delano Roosevelt y Winston Churchill, quienes orquestaron su diseño, el propósito de este nuevo entramado mundial era doble: evitar una tercera guerra mundial y prevenir otra Gran Depresión.

Inspirado por el multilateralismo en lo político y el libre comercio en lo económico, este nuevo orden, con todas sus limitaciones, logró sus objetivos y durante setenta años abrió las puertas a un inédito período de paz y prosperidad. No todo fue coser y cantar, ya que esos años se caracterizaron por las tensiones de la Guerra Fría, por cruentos enfrentamientos en África, Asia y América Latina (el así llamado Tercer Mundo) y por repetidas intervenciones de los Estados Unidos y la Unión Soviética en otros Estados, como Vietnam, Angola, Afganistán, República Dominicana y Granada. Dicho eso, fue un período de avances considerables y con reglas relativamente claras, de manera que los Estados sabían a qué atenerse.

¿Qué llevó al desmoronamiento del orden liberal internacional? ¿Qué produjo un panorama tan distinto, de tintes proteccionistas y mercantilistas, basado en el comercio administrado y en comportamientos transaccionales y oportunistas, más que en los principios tradicionales de conducta del sistema internacional? Es un mundo donde el unilateralismo sustituyó al multilateralismo y la resolución pacífica de las controversias fue sustituida por métodos más expeditos.

Un giro de la riqueza

La realidad es que estos cambios en la superestructura política de los países del Norte están estrechamente vinculados a variaciones en la distribución del poder económico. Lo que se ha dado en las últimas tres décadas ha sido un desplazamiento masivo de la riqueza en el mundo. Ello ha llevado a un reordenamiento radical tanto de las jerarquías en el Sur global como del orden internacional: un giro del eje geoeconómico del Atlántico Norte al Asia-Pacífico. Como han señalado de la Torre et al. (2015), el PIB del Sur global, que representaba alrededor del 20% del PIB mundial entre el comienzo de la

década de 1970 y finales de la de 1990, se duplicó en 2017 y China sola representó en 2023 un 18% del producto global. La participación del Sur global en el comercio mundial subió del 24% en 1970 a 35% en 2000 y 52% en 2017, y su porción en los flujos internacionales de capital (incluyendo la inversión extranjera directa) subió del 18% en la década de 1970 a 25% en la de 1990 y a 53% en 2017.

El surgimiento de China como gran potencia es la expresión más visible de este fenómeno, pero no la única (Jacques, 2012). El auge de India (Heine, 2012) también es parte de ello, al igual que el de otros países asiáticos como Corea del Sur, Turquía, Indonesia, Vietnam y otros integrantes de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (Khanna, 2019).

En contra de lo que muchos pensaron al comienzo de la actual fase de la globalización (que se inició, *grosso modo*, en 1980), esta, lejos de favorecer solo a los países desarrollados, abrió oportunidades a los países del Sur global. Y los del Asia son los que las han sabido aprovechar con especial éxito. Por otra parte, los países del capitalismo anglosajón, renuentes a establecer sólidas redes de protección social para enfrentar los avatares propios de la globalización, han sido los más afectados por la desindustrialización que han significado el traslado de las operaciones completas de empresas al Asia y el trastocamiento de las cadenas de valor en los sistemas de producción contemporáneos. Un dato lo dice todo: en 2023, hay más multimillonarios (definidos como dueños de fortunas superiores a los mil millones de dólares) en Beijing que en Nueva York.

La desindustrialización de vastos sectores del medio oeste y el sur de los Estados Unidos, en el llamado *Rust Belt* (cinturón de óxido, por las fábricas abandonadas) y en el norte de Inglaterra, el consiguiente desempleo y la degradación de las oportunidades de trabajo, han llevado a una fuerte reacción sobre todo en sectores de la clase obrera (Hopkin, 2020). Esta ha sido aprovechada y canalizada por líderes populistas como Donald J. Trump y Boris Johnson, con una retórica antiglobalización y antiinmigrante, teñida de aislacionismo, chauvinismo y proteccionismo, que ha llevado a Estados Unidos y al Reino Unido a denostar de lo que alguna vez adoraron y ha repercutido, sin ir más lejos, en la paralización de entidades como la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Norris e Inglehart, 2019). El Órgano de Apelación de

esta última ha quedado paralizado ante la negativa de Estados Unidos de nominar jueces adicionales al mismo desde hace ya varios años. De súbito, el consenso en muchos países del Norte es que la globalización, lejos de ser la panacea que muchos pensaron que era, terminó siendo un verdadero bumerán que dio un gran impulso a países como China e India, pero que terminó perjudicando a los países desarrollados.

Desglobalización y geopolitización de las relaciones internacionales

Malherida por la crisis financiera de 2008-2009, la globalización, tal como la hemos conocido hasta ahora, está en retirada (Masters, 24 de marzo de 2022). La mera idea, por tanto tiempo dominante, de la transformación del mundo en un mercado único, unificado, dominado por compañías que imponen sus patrones de consumo y de producción y se ubican en distintos países del mundo de acuerdo a sus ventajas comparadas en sus costos laborales, disponibilidad de materias primas o cercanía a los grandes mercados, está siendo fuertemente cuestionada. ¿*Cui bono* de la globalización? se preguntan en las grandes capitales occidentales, y si la respuesta es ‘China e India’, se hace necesario cambiar de enfoque.

La guerra en Ucrania, a su vez, ha venido a agravar problemas económicos que datan de la crisis financiera de 2008-2009 y se han visto exacerbados por las tensiones económicas entre Estados Unidos y Europa, por una parte, y con China, por otra, así como por la pandemia del COVID-19.

Entre febrero de 2020 y febrero de 2022, el mundo sufrió los efectos de un doble *shock*: primero la pandemia del COVID-19 y luego la guerra en Ucrania. Esta última es la primera guerra desde mediados del siglo pasado que es verdaderamente ‘global’ en sus alcances (Tokatlian, 3 de mayo de 2022) y la primera en causar una fuerte caída del crecimiento económico a nivel mundial. El resultado neto ha sido el resurgimiento de la estanflación (estancamiento económico acompañado de inflación) que hace difícil el manejo de la crisis, dadas las limitaciones de la política monetaria en el escenario actual.

En este marco, la economía como fuerza motriz en las décadas del auge de la globalización ha sido desplazada por la geopolítica. Son los Estados

Naciones los que recuperan protagonismo, desplegando sus propios cálculos políticos y estratégicos como variables centrales en los procesos de decisión (Berg y Brands, 2021). La economía es subordinada a la política. Y es por ello que el NAA adquiere renovada vigencia como una opción para países deseosos de mantener su autonomía y su soberanía y no estar sujetos a las grandes potencias.

La geopolitización de las relaciones internacionales prioriza cuestiones de poder, defensa nacional y seguridad sobre la eficiencia económica. También lleva a evaluar la política económica en términos de su posible impacto en la balanza de poder geopolítico. Así, Estados Unidos define cada vez más su relación con China en materia de comercio y tecnología desde una óptica geopolítica. Esto empezó durante el gobierno de Trump, pero ha continuado, si bien con una retórica algo menos estridente. En 2019, Estados Unidos formuló cargos criminales a Huawei por intentos de espionaje para el Gobierno chino (Horowitz, 19 de enero de 2019). En mayo de 2019, Washington incluyó a Huawei en la lista de compañías con las cuales a las empresas estadounidenses les está prohibido hacer negocios, prohibición que ha sido mantenida por la administración Biden. De hecho, este tipo de prohibiciones ha seguido escalando: en agosto de 2023, la Casa Blanca emitió una nueva, mucho más ambiciosa, vedando a ciudadanos y empresas estadounidenses invertir en empresas chinas en ciertos sectores tecnológicos claves, como semiconductores, microelectrónica y ciertas áreas de inteligencia artificial (Freifeld, Shalal y Shepardson, 10 de agosto de 2023).

Las sanciones económicas impuestas a Rusia en forma unilateral por el G7 con ocasión de la guerra en Ucrania han añadido una dimensión adicional a este fenómeno. En el caso de Brasil, una potencia agroexportadora que importa de Rusia un cuarto de sus fertilizantes, plegarse a las sanciones habría significado sacrificar una parte importante de su producción agrícola. Y había precedentes para estas posiciones más independientes por parte del gigante sudamericano. Aunque el gobierno del presidente Jair Bolsonaro fue tal vez el más proestadounidense en la historia de Brasil, se negó a excluir a Huawei de las licitaciones de las redes de telecomunicaciones 5G, pese a fuertes presiones de Washington (*Reuters*, 16 de enero de 2021). Ello no hace sino confirmar que, desde hace varios años, los países latinoamericanos han estado

aplicando en la práctica una política de NAA y se han dado cuenta de que tienen muy poco por ganar alineándose automáticamente con Washington o con Beijing. En ese sentido, más que una propuesta a futuro, un manifiesto a favor de un cierto rumbo a seguir, el NAA constituye una constatación empírica de un fenómeno ya existente, “la tendencia más importante en materia de política exterior en la región desde el fin de la Guerra Fría”, como señaló Brian Winter en *Foreign Affairs* (24 de febrero de 2022, párr. 1, traducción propia).

América Latina enfrenta un enorme desafío, que entraña, al mismo tiempo, una gran oportunidad. El desafío radica en reintegrarse, después de décadas de desintegración (Adler y Long, 15 de agosto de 2023). La oportunidad reside en apalancar esta unidad regional, sobre todo en relación a Estados Unidos y a China. Sin embargo, esto depende de una condición política fundamental: una convergencia latinoamericana. Para esos efectos, el NAA provee una útil guía para la acción.

América Latina, el Sur global y el NAA

En el último lustro, los países latinoamericanos han debido enfrentar y manejar las tensiones entre Estados Unidos y China. En áreas como proyectos de infraestructura, conectividad digital e instalación de la tecnología 5G, Washington ha presionado a los países de la región para no llegar a acuerdos con Beijing (Gallagher y Heine, 27 de enero de 2021). Sin embargo, aún en medio de la pandemia de COVID-19 y una fuerte recesión, varios gobiernos de la región, de izquierda, centro y derecha, decidieron focalizarse en sus propios intereses y no ceder a esas presiones. Los casos de Ecuador y Uruguay, ambos gobernados por mandatarios de derecha, Guillermo Lasso y Luis Lacalle Pou, respectivamente, son reveladores. Ecuador negoció y firmó un tratado de libre comercio (TLC) con China después de que sus tratativas por firmar uno con Estados Unidos fueron rechazadas de plano por la Casa Blanca (Cañizares, 11 de mayo de 2023). Uruguay se encuentra en una posición similar, haciendo esfuerzos por firmar TLC con ambas potencias, aunque sus esfuerzos se han visto impedidos por su pertenencia a Mercosur. En ambos casos, una posición de alineamiento liso y llano con Estados Unidos haría imposible cualquier negociación con China en algo tan sensible como un TLC.

La posición latinoamericana en la materia también se hizo evidente en el Foro Ministerial China-CELAC que tuvo lugar en Ciudad de México, entre el 2 y el 3 de diciembre de 2021, y luego en la Cumbre de las Democracias en Washington D. C. una semana después, los días 9 y 10 del mismo mes. La gran mayoría de los países latinoamericanos participó en ambas reuniones, sin ver contradicción alguna en hacerlo (Osborn, 23 de diciembre de 2022).

Por otra parte, las reacciones a lo largo y ancho del Sur global a la guerra en Ucrania y las sanciones impuestas en contra de Rusia demuestran que el NAA no se limita a América Latina. El NAA como doctrina ha despertado un interés global y ha sido aplicado mucho más allá de la América morena, manifestándose también en África y Asia, que fue donde se originó el NOAL. El actual conflicto entre Estados Unidos y Rusia a raíz de la guerra en Ucrania ha generado respuestas comunes en el Sur global, en una cierta dinámica que confronta a Occidente con el resto del mundo.

India, por ejemplo, juega un papel central en la renuencia del Sur global de alinearse en la guerra entre Rusia y Ucrania, pese al acercamiento en los últimos años entre Nueva Delhi y Washington. El primer ministro Narendra Modi y el presidente Trump intercambiaron visitas entre septiembre de 2019 y febrero de 2020. El gobernante indio también visitó la Casa Blanca en 2021 para participar en la primera cumbre del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (el Quad). Esta es una alianza militar integrada por Estados Unidos, Japón, Australia e India; India ocupa así un lugar central en la estrategia del Indo-Pacífico seguida por los Estados Unidos. Pese a ello, India se ha negado a condenar la invasión rusa de Ucrania e incluso ha aumentado sus compras de petróleo ruso, pese a la imposición de sanciones a Rusia y las peticiones de Washington de no hacerlo. En buena medida, India ha redescubierto sus raíces no alineadas. Como ha señalado el politólogo indio Pratap Bhanu Mehta, “paradojalmente, la guerra en Ucrania ha disminuido la confianza en las potencias occidentales y ha concentrado la mente de las personas en cómo minimizar riesgos” (Cohen, 31 de diciembre de 2022, párr. 25, traducción propia).

Algo similar ha ocurrido con África: 17 países, incluyendo a Sudáfrica, se abstuvieron de votar el 2 de marzo de 2022 en la Asamblea General de la ONU para condenar la invasión rusa de Ucrania, ocho países no votaron y uno votó en contra. En la votación de la ONU para suspender a Rusia del Consejo de

Derechos Humanos, nueve países africanos votaron en contra, 23 se abstuvieron y nueve no votaron. Muchos de los que votaron a favor de estas resoluciones, sin embargo, se oponen a aplicar sanciones a Rusia.

Un papel clave en todo esto juegan los BRICS, un grupo informal de potencias emergentes que tiende a ser minimizado por los medios occidentales, pero que ha surgido cada vez más como un referente clave en el Sur global (Cooper, 2016). El grupo, que reúne a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica y ha realizado cumbres diplomáticas anuales desde 2009, tiene su propio banco, el Nuevo Banco del Desarrollo, con sede en Shanghái y un capital de USD 50.000 mil millones, el cual ya ha prestado USD 33.000 millones y está bien evaluado por las agencias de crédito.

Los BRICS se han posicionado como interlocutores decisivos en el mundo en desarrollo, al tiempo que han creado lazos y redes entre ellos, más allá de las diferencias en sus sistemas políticos e ideologías (Stuenkel, 2020). A los quince años de su establecimiento, en 2022-2023 se ha planteado la posibilidad de su expansión, con una larga lista de países que han expresado su interés en ingresar a los BRICS, incluyendo a 'pesos pesados', como Argentina, Indonesia y Arabia Saudita. Otro tema en la agenda del grupo es la posibilidad de una moneda digital común que le haría la competencia al dólar, en momentos cuando la moneda estadounidense es cada vez más desplegada como instrumento para sancionar a los adversarios de Washington en el escenario internacional (*The Economist*, 17 de agosto de 2023). En buena medida, los BRICS encarnan el nuevo Sur que ha surgido en el nuevo siglo.

Valores e intereses en política exterior

En este contexto se plantea un tema recurrente en el análisis de las relaciones internacionales: ¿cómo compatibilizar valores e intereses en la conducción de la política exterior de los países latinoamericanos?, ¿no deberían acaso países democráticos limitar sus interacciones y relaciones con aquellos que no lo son? Tales interrogantes se han planteado en el caso de los BRICS. Muchos observadores occidentales critican que países como Brasil, India y Sudáfrica se asocien con otros de carácter autoritario como China y Rusia, señalando que ello no corresponde (Wolf, 30 de marzo de 2012). En el pasado inmediato,

y con ocasión de las posiciones no alineadas de muchos países del Sur global ante la guerra en Ucrania, el tema ha vuelto a la palestra.

Para el presidente Biden, la guerra en Ucrania sería una manifestación de que el principal clivaje en el mundo de hoy se da entre democracia y autocracia (Bump, 18 de marzo de 2022). Aquellos que están con la democracia apoyarían a Ucrania, y los que no, a Rusia. El problema con este razonamiento es que muchas de las democracias más pobladas del mundo (como India, Indonesia, Pakistán, Sudáfrica, Brasil y México) se han mantenido neutrales y casi ningún país en desarrollo ha apoyado las sanciones económicas, políticas y diplomáticas a Rusia. Lo que ello indica es que la guerra en Ucrania lo que realmente ha revelado es que el principal clivaje en el mundo se da entre el Norte y el Sur globales.

Así las cosas, ¿cuál es el lugar de América Latina en este cuadro?

A primera vista, la respuesta debería ser obvia. La región está en el hemisferio occidental, y sus idiomas y religiones dominantes tienen un origen europeo, por lo que podría considerarse parte de aquello a lo que normalmente nos referimos como 'Occidente'. Y es común que sectores conservadores en las sociedades latinoamericanas se autoidentifiquen explícitamente con la causa de la defensa de la civilización judeo-cristiana occidental (curiosamente, ello ha sido un tema recurrente en el discurso de las dictaduras militares, lo que hace surgir no pocos interrogantes acerca de cuáles son exactamente los valores que se estarían defendiendo). El problema con este razonamiento es que no es compartido por 'Occidente'. Para Samuel P. Huntington en su clásico libro *El choque de las civilizaciones* (2015), América Latina NO debería ser considerada parte de la civilización occidental, por varias razones, incluyendo su carácter católico (¿?).

Por otra parte, desde la perspectiva de las jerarquías en el orden internacional, otra óptica para considerar el lugar de América Latina ha sido plantearla como una especie de 'clase media' de las naciones, óptica consagrada en un libro del internacionalista chileno Francisco Orrego (1975). Aunque ha pasado ya medio siglo desde su publicación, y mucha agua bajo los puentes, esa mirada, a pesar de ser anacrónica, sigue permeando el modo como ciertos sectores de las sociedades latinoamericanas ven el mundo. De acuerdo a ella, la región se ubicaría en un cómodo lugar intermedio que no amenaza a

nadie, entre los países desarrollados del Atlántico Norte, por una parte, y los de África y Asia, por otra, muchos de ellos recién accedidos a la independencia y, por ende, supuestamente muy atrasados en relación a los dos siglos de vida soberana de la América morena. No obstante, si esa autocomplaciente noción alguna vez tuvo cierta base, la perdió hace tiempo. En el presente siglo, Asia ha sido la región de más rápido crecimiento económico y ha dejado atrás las magras cifras de América Latina, cuyo crecimiento se proyecta no superará el 1,6% en 2023. A su vez, África, con todas sus dificultades, al menos en algunos indicadores en materia de inserción y presencia internacional, ya también supera a la región (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021). En otras palabras, la región se desliza desde la periferia hasta la marginalidad internacional, sin solución de continuidad.

La muy difundida idea, entonces, de una América Latina en un lugar intermedio entre el mundo desarrollado y el en vías de desarrollo, y en condiciones de hacer de ‘puente’ entre ambos, no resiste análisis. Ni Asia ni África necesitan a la región para entenderse con el G7. Eso lo pueden hacer directamente. Lo que ha quedado de manifiesto en el nuevo escenario internacional surgido con ocasión de la guerra en Ucrania es que los intereses de América Latina coinciden con los del resto del mundo en desarrollo. Si alguna duda había respecto de la pertenencia de la región al Sur global, ha sido ahora despejada.

Y ello nos lleva al tema de los valores en materia de política exterior. El secreto del éxito en la conducción de esta última radica en encontrar un justo punto de equilibrio entre valores e intereses. Los países representan ciertas ideas de sí mismos que deben respetar, cultivar y enarbolar. Estos valores son parte importante de lo que en definitiva les da la capacidad de liderazgo y de ‘poder blando’, de construir coaliciones y de llevar a cabo con éxito proyectos de distinto tipo en materia internacional (Nye, 2005). Dicho eso, los países también tienen intereses materiales vinculados a la supervivencia de la nación, a sus necesidades de defensa, a la protección de sus recursos productivos y de su actividad económica. Ningún gobierno puede ignorar estos últimos so pretexto de ciertos valores abstractos, por importantes que sean.

Y esto nos lleva a un debate surgido con ocasión de la III Cumbre Unión Europea-América Latina, realizada en Bruselas el 17 y el 18 de julio de 2023. Un tema recurrente en vísperas de ella, así como durante la misma y sus

postrimerías, fue el de la presencia en América Latina de las llamadas ‘potencias extrarregionales’, léase China, Rusia e Irán, a las que algunos añadirían India (Toro, 17 de julio de 2023). El argumento planteado por las autoridades europeas, al igual que por periodistas y analistas latinoamericanos, era que en el pasado reciente se habría producido un ‘peligroso’ acercamiento de la región a estas potencias, sobre todo a China, pero también a Rusia (algo que se habría manifestado especialmente en las reacciones a la invasión rusa de Ucrania). A juicio de los europeos, esta situación debería ser revaluada por los Gobiernos latinoamericanos, ya que los expone a todo tipo de amenazas provenientes de las relaciones con gobiernos autoritarios. Según este argumento, lo que correspondería sería anteponer y privilegiar las relaciones con Europa, continente con el cual América Latina, mayoritariamente democrática, comparte los valores propios de sistemas políticos de esta índole (Fernández de Soto y Rugeles, 17 de julio de 2023).

En principio esto parece un argumento razonable. Es obvio que en términos de historia, cultura política y tradiciones de todo tipo, un país como Argentina comparte más con Alemania o Francia (no digamos ya con España), que con China o con Rusia. Al desbrozar este argumento, sin embargo, se hace aparente por qué el vínculo entre valores e intereses es más complejo de lo que parece. La III Cumbre UE-América Latina tuvo lugar largos ocho años después de la segunda. Como hemos visto en este capítulo, esos ocho años fueron algunos de los más difíciles por los que ha pasado la región, incluyendo la mayor caída del PIB regional en 120 años (un 6,8% en 2020) y una devastadora pandemia, en la cual América Latina, con un 8% de la población mundial, tuvo un 30% de las muertes por COVID-19, proporcionalmente más que región alguna.

Sin embargo, en este período (en que tuvieron lugar tres cumbres de las Américas y tres foros ministeriales China-CELAC), Europa, para todos los efectos, se olvidó de América Latina. En otras palabras, cuando la situación de la región fue más crítica, Europa estuvo ausente, ensimismada en sus propios problemas, y no prestó la menor atención a la crisis latinoamericana.

¿En qué quedaron los valores compartidos en esa coyuntura?

A su vez, en 2023, al haber una guerra en Europa, la UE de súbito ‘redescubre’ a América Latina y convoca a la III Cumbre UE-AL. El propósito

central de la misma, sin embargo, no fue recomponer los deteriorados lazos interregionales, sino recabar apoyo a Ucrania –tanto así que el orador estrella invitado inicialmente era Volodymyr Zelensky, el presidente ucraniano, quien debió ser desinvitado ante la negativa latinoamericana a incluirlo en el programa (Heine, 16 de julio de 2023)–.

Y a comienzos de 2021, cuando en el Viejo Continente distintos laboratorios desarrollaban con éxito una vacuna contra el COVID-19 y América Latina seguía sufriendo masivamente los letales embates del virus, Europa se negó a venderle vacunas en cantidades significativas a la región, refugiándose en un malentendido ‘nacionalismo de las vacunas’ (Unmüßig y Sitenko, 16 de abril de 2021). No conformándose con esto, cuando, poco después, el presidente Joe Biden sugirió que las empresas farmacéuticas, tanto estadounidenses como europeas, renunciasen a las patentes de estas vacunas, a objeto de que las mismas pudiesen ser producidas también en los países del Sur global, la Unión Europea se opuso (Deters y Zardo, 2023). Según la UE, ello vulneraría los derechos de propiedad intelectual de estas empresas y afectaría sus legítimas ganancias.

Y mientras esta extraordinaria indiferencia europea a la tragedia de América Latina tenía lugar, las llamadas ‘potencias extrarregionales’ como China, Rusia e India, en lo que se ha denominado la ‘diplomacia de las vacunas’, desplegaban ingentes esfuerzos por proveer vacunas a la región, de inferior calidad que las europeas pero vacunas al fin, y que no podrían haber llegado en mejor momento. Sin ir más lejos, Chile llegó a estar entre los cuatro o cinco países con una mayor proporción de población vacunada en el mundo durante los primeros meses de 2021, gracias a la vacuna Sinovac provista por China. A su vez, Argentina y Brasil se beneficiaron de altas cantidades de vacunas rusas e indias, así como chinas (Voss, Zhou y Shuldiner, 1.º de octubre de 2021).

Mi punto acá es doble. Por una parte, de poco sirve hablar de ‘valores compartidos’ en términos abstractos, si a la hora de la verdad esos valores no se traducen en acciones concretas que respondan a las urgencias nacionales del momento. Una sociedad basada en valores compartidos cuyos socios no responden cuando más deberían hacerlo no demuestra gran fortaleza. Por otra parte, una dimensión más amplia se relaciona con la importancia de la

diversificación de las relaciones internacionales y las opciones que ella abre, algo no desvinculado del NAA. Chile no habría podido asegurar la cantidad de vacunas chinas que aseguró en el momento crítico cuando lo hizo si no hubiese sido por su larga y profunda relación de medio siglo con China. Esta relación incluye no solo a los gobiernos, sino también a empresas y universidades, todos los cuales jugaron un papel decisivo en una compleja operación que contribuyó a salvar decenas de miles de vidas, en momentos en que socios tradicionales como Estados Unidos y Europa no estaban disponibles para ello.

Así, la noción de que, en pleno siglo XXI, el camino a seguir por los países de la región debería ser *restringir y limitar* sus vínculos internacionales, en aras de un supuesto compromiso con los valores democráticos, no resiste mayor análisis. Por el contrario, lo que la evidencia indica es que, tal como nos señala una extensa literatura en el campo de las relaciones internacionales, es en la *diversificación* y no en la *restricción* de estos lazos, ya sea en el campo diplomático, comercial, financiero o de inversión, que radica la mejor apuesta para promover el interés nacional. Si hay algo que ha marcado la inserción internacional de la región en el nuevo siglo ha sido esta diversificación de sus vínculos internacionales, particularmente con Asia y África (Cooper y Heine, 2009). Todo indica que ello continuará acentuándose a futuro.

El NAA en la práctica: Brasil bajo Lula

¿Hay un caso específico de un país en la región que haya aplicado el NAA y que nos permita entender mejor lo que ello significa en la práctica?

La respuesta es sí. Es lo que ha hecho Brasil desde el inicio del tercer período de gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026). Brasil, el mayor país de la región y uno con una larga tradición diplomática, se ha caracterizado por la aplicación de una política exterior independiente, de no subordinación a las grandes potencias, salvo contadas excepciones (Cepaluni, Vigevani y Schmitter, 2012). Esa larga tradición se remonta al barón de Río Branco y a la creación de agrupaciones como el ABC (Argentina, Brasil y Chile), a comienzos del siglo XX. Incluye iniciativas como la Operación Panamericana en los cincuenta bajo la presidencia de Juscelino Kubitschek (Long, 2015), y

una fuerte proyección al exterior bajo las presidencias de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Lula da Silva (2003-2010), aunque interrumpida durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022). Sin embargo, con el retorno de Lula da Silva a Planalto, el palacio presidencial en Brasilia, el país retomó lo que Celso Amorim denomina una política exterior “activa y altiva” (2021, p. 365).

Este caso en tal sentido es revelador, sobre todo por los desafíos internos que ofrece el Brasil pospandemia. El pesado legado de ser uno de los países con el mayor número de muertes por COVID-19, con una cifra superior a 700.000, y el estrecho margen de la victoria de Lula sobre Bolsonaro, podrían haber llevado a que el gobierno entrante priorizara la agenda interna sobre la externa. Sin embargo, no fue eso lo que ocurrió. Poco después de la toma de posesión, Lula comenzó a promover un plan de paz para la guerra en Ucrania y a desplegar toda una estrategia para materializarlo.

Ello se tradujo en una visita a Washington durante febrero en la que Lula le propuso a Biden la creación de un ‘club de paz’, un grupo de países que facilitaría el diálogo entre Rusia y Ucrania y que incluiría a potencias emergentes como China, India, Indonesia y Turquía. En marzo, Lula tuvo una extensa conversación vía teleconferencia con el presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, seguida por una visita a Moscú de Celso Amorim, su principal asesor internacional, en la que, rompiendo el protocolo, fue recibido por el presidente Putin. A su vez, el propio Lula retomó su propuesta con el presidente Xi Jinping durante una visita a Beijing en el mismo mes de abril. Todo esto ha sido posible gracias a que Brasil ha mantenido una posición no alineada en cuanto a la guerra en Ucrania. Lejos de mantenerse distante del conflicto, Brasil ha desplegado un dinámico activismo internacional comprometido con la promoción de la paz y el fin de esta trágica guerra, muy distinto al de la postura de las potencias occidentales, decididas a seguir la guerra, “por el tiempo que sea necesario”, en la expresión del presidente Biden (Heine y Rodrigues, 2023).

Simultáneamente, y teniendo claro que el NAA requiere de una fuerte dosis de cooperación regional, Brasil ha dado un nuevo impulso al regionalismo en América Latina, que llevaba varios años batiéndose en retirada. En enero de 2023, Lula da Silva tuvo una prominente participación en la cumbre de la CELAC realizada en Buenos Aires bajo la presidencia de Argentina, en la que

el retorno de Brasil fue recibido como la vuelta del hijo pródigo. En mayo de ese año, convocó a una cumbre diplomática sudamericana en Brasilia, cumbre que llevaba ocho años sin realizarse. Y en agosto convocó a una cumbre de la Amazonia, realizada en la ciudad de Belén de Pará, con la participación de ocho jefes de Estado sudamericanos, y que se abocó al tema de cómo conservar la selva amazónica y contribuir así a disminuir los peligros del calentamiento global que amenazan al planeta.

Nada de esto significa que en estas cumbres haya habido grandes avances en sus respectivas agendas. Las diferencias entre los países de la región no han desaparecido, y los desafíos regionales siguen siendo enormes. Pero su mera realización y el hecho de que los presidentes se sienten alrededor de una mesa para intercambiar puntos de vista sobre ellos ya indica progreso en una región hasta ahora tan fragmentada.

Conclusiones

La *Zeitenwende* aludida por el canciller Scholz a raíz de la guerra en Ucrania apunta a una innegable realidad: el cambio de época en que nos encontramos. Lejos de referirse solo a Europa, comprende profundos cambios en el sistema internacional, hacia una distribución del poder algo más amplia, más hacia un mundo multiplex (Acharya, 2018) que a uno multipolar. Esto significa que el poder no se expresará unívocamente en una sola dimensión, sino a través de varias de ellas, e implica el equivalente a un tapiz multicolor en el que diferentes países tendrán mayor poder en ciertas áreas que en otras (por ejemplo, podría darse una situación con Estados Unidos como la mayor potencia en lo militar, China en lo económico, India en lo cultural y así sucesivamente), por lo que se requieren herramientas mucho más finas para desbrozar el accionar internacional. En este contexto, las regiones asumen un papel especialmente significativo.

En el corto plazo, sin embargo, esta transición está signada por una dinámica de fuerte competencia entre las grandes potencias, sobre todo entre Estados Unidos y China, a lo que habría que agregar a Rusia, ahora en estrecha asociación con China.

En este marco, ¿cuál es el camino que debe seguir América Latina?

Como hemos señalado en este capítulo, el cuadro que nos presenta la región es doble. Por una parte, uno de profunda crisis, reflejada en el *annus horribilis* de 2020. Por otra, uno de gran oportunidad, con la llegada al poder de gobiernos más comprometidos con la cooperación regional y la acción colectiva, lo que ofrece esperanzas para salir de la crisis. La transición a una economía verde, a su vez, con todos los ajustes en modos de vida que implica, desde el transporte hasta la generación de energía, también ofrece grandes oportunidades. Esta es una región que, sobre todo en Sudamérica, tiene algunas de las mayores reservas de recursos naturales requeridos para esa transición (como cobre, litio, plata y níquel, entre otros), así como de las mayores y mejores extensiones de tierras cultivables para alimentar a la creciente población mundial (*The Economist*, 8 de agosto de 2023).

En otras palabras, las condiciones están dadas para que América Latina salga de su eterno ciclo de *boom* y *bust* y dé el gran salto al desarrollo.

Para ello, sin embargo, es indispensable que confronte su principal desafío internacional y actúe en consecuencia. La región vive hoy por hoy un dilema cuasiexistencial. Por una parte, se encuentra en el hemisferio occidental, algo que comparte con una de las grandes potencias de nuestro tiempo, los Estados Unidos. Con este país, América Latina ha tenido una relación de dos siglos y fuertes lazos políticos, económicos y culturales. Por otra parte, para Sudamérica en su conjunto, el mayor socio comercial hoy ha pasado a ser China, potencia en vertiginoso ascenso, que se proyecta superará el tamaño de la economía estadounidense en 2030 en precios de mercado (algo que ya ha hecho en términos de paridad de poder adquisitivo desde 2014). Ambas potencias ven a la región como un escenario de competencia para ejercer su influencia, competencia que ya ha significado altos costos para la región, con proyectos claves cancelados y venerables instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo sometido a fuertes presiones de ambas partes, que no han podido sino afectar su funcionamiento y efectividad.

Es en ese sentido que el No Alineamiento Activo, cuyos principios básicos hemos esbozado en este capítulo, ofrece una guía para la acción, una hoja de ruta para la América morena. Es solo manteniendo su independencia y autonomía de ambas potencias en pugna que los países de la región podrán sostener y potenciar los avances que requieren. Y como hemos visto en secciones

anteriores del capítulo, esta no es una cuestión ideológica. La gran virtud del NAA es que puede ser utilizado tanto por gobiernos de centro como de izquierda y derecha. Conforme han señalado algunos observadores, en buena medida esto es algo que ya ocurre en la práctica desde hace varios años (Winter, 24 de febrero de 2022), a lo largo y ancho de las Américas.

El gran desafío por delante, entonces, es transformar esta práctica ocasional en uso y costumbre habitual, formalizándola, lo que la haría tanto más efectiva.

Referencias

- Acharya, A. (2018). *The End of the American World Order*. Polity Press.
- Adler, D. y Long, G. (15 de agosto de 2023). Latin America Stronger Together: The Case for Regional Integration. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/south-america/latin-america-stronger-together>
- Aguirre, M. (2023). *Guerra Fría 2.0: claves para entender la nueva política internacional*. Icaria.
- Amaya, A. (25 de febrero de 2022). Así reaccionaron los líderes de América Latina ante la invasión rusa de Ucrania. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220225-reacciones-gobiernos-america-latina-ucrania>
- Amorim, C. (2021). Brasil y el Sur Global. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (comps.), *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo* (pp. 351-366). Catalonia.
- Arms Control Association (2022). *Ukraine, Nuclear Weapons and Security Assurances at a Glance: Fact Sheet and Briefs*. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Ukraine-Nuclear-Weapons>
- Berg, R. y Brands, H. (2021). *The Return of Geopolitics: Latin America and the Caribbean in an Era of Strategic Competition*. Jack Gordon Institute of Public Policy, Florida International University.
- Briceño, J. y Simonoff, G. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49(186), 39-89. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>.
- Bump, P. (18 de marzo de 2022). The newly important American political axis: Democracy vs. autocracy. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/03/18/newly-important-american-political-axis-democracy-vs-autocracy/>
- Cañizares, A. M. (11 de mayo de 2023). Ecuador y China firman tratado de libre comercio que busca potenciar las exportaciones no petroleras. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/05/11/ecuador-y-china-firman-tratado-de-libre-comercio-que-busca-potenciar-exportaciones-no-petroleras-orix/>
- Cepaluni, G.; Vigevani, T. y Schmitter, P. (2012). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lexington Books.
- Cohen, R. (31 de diciembre de 2022). Russia's war could make it India's world. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/12/31/world/asia/india-ukraine-russia.html>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c7dcbf0c-9e12-41dd-bd1c-db9f6f0f39a4/content>
- Cooper, A. F. (2016). *BRICS: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Cooper, A. y Heine, J. [Comps.] (2009). *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*. United Nations University Press.
- De la Torre, A.; Didier, T.; Ize, A.; Lederman, D. y Schmukler, S. (2015). *Latin America and the Rising South: Changing World, Changing Priorities*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/554911468179972438/pdf/96467-PUB-PUBLIC-Box391437B-9781464803550-EMBARGOED-19May2015-930am.pdf>
- Deters, H. y Zardo, F. (2023). The European Commission and Covid-19 vaccine cooperation: leadership vs coronanationalism? *Journal of European Public Policy*, 30(6), 1051-1071. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2022.2064900>
- Deutsche Welle (18 de mayo de 2022). *Suecia y Finlandia entregan su solicitud de ingreso a la OTAN*. <https://www.dw.com/es/suecia-y-finlandia-entregan-a-la-otan-su-solicitud-de-ingreso-en-la-alianza/a-61834057>
- Fernández de Soto, G. y Rugeles, A. (17 de julio de 2023). América Latina-UE: amor en tiempos de geopolítica. *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/america-latina-ue-amor-en-tiempos-de-geopolitica/>
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. (2020a). El No Alineamiento Activo: un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. (2020b). Latinoamérica: no alineamiento y segunda Guerra Fría. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), 107-115.
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. [Comps.] (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. (2022). La renovada vigencia del No Alineamiento Activo. *Política Exterior*, 36(210), 70-81.
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. [Eds.] (2023). *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. Anthem Press.
- Freifeld, K.; Shalal, A. y Shepardson, D. (10 de agosto de 2023). Biden orders ban on certain US tech investments in China. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/white-house-detail-plans-restricting-some-us-investments-china-source-2023-08-09/>
- Gallagher, R. y Heine, J. (27 de enero de 2021). Biden needs to reverse Trump's economic policy in Ecuador. *Foro Permanente de Política Exterior*.

<https://foropoliticaexterior.cl/biden-needs-to-reverse-trumps-economic-policy-in-ecuador/>

Garza, P. (6 de abril de 2022). México y la Invasión de Rusia a Ucrania: posiciones e incoherencias. *KAS Blog*. <https://www.kas.de/es/web/mexiko/einzeltitel/-/content/mexico-ante-la-invasion-de-rusia-a-ucrania-posiciones-e-incoherencias>

Ghervas, S. (2021). *Conquering Peace: From the Enlightenment to the European Union*. Harvard University Press.

González, G.; Hirst, M.; Luján, C.; Romero, C. A. y Tokatlian, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano, *Nueva Sociedad*. (291). <https://nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/>

Guerra, I. (12 de abril de 2019). Mike Pompeo advierte a Chile sobre China y Huawei: “esa infraestructura presenta riesgos para los ciudadanos de tu país”. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/12/944543/Mike-Pompeo-advierte-a-Chile-sobre-China-y-Huawei-Esa-infraestructura-presenta-riesgos-a-los-ciudadanos-de-tu-pais.html>

Heine, J. (2006). Between a Rock and a Hard Place: Latin America and Multilateralism after 9/11. En E. Newman, R. Thakur y J. Tirman (eds.), *Multilateralism under Challenge: Power, International Order and Structural Change* (pp. 481-503). United Nations University Press.

Heine, J. (2012). *La nueva India*. El Mercurio/Aguilar.

Heine, J. (2020), Crisis del orden internacional: ¿de vuelta al futuro? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 70-75.

Heine, J. (13 de septiembre de 2022). ¿Escalando la cuasi-crisis de Taiwán? *El Mercurio*. A-2.

Heine, J. (16 de julio de 2023). Chile en la cumbre UE-América Latina. *La Tercera*. <https://tinyurl.com/ypdcxh55>

Heine, J. y Rodrigues, T. (2023). Brazil's is Ukraine's Best Bet for Peace. *Foreign Policy*, (verano), 7-8.

Hopkin, J. (2020). *Anti-System Politics: The Crisis of Market Liberalism in Rich Democracies*. Oxford University Press.

Horowitz, J. (19 de enero de 2019). US unveils its case against Huawei, alleging China giant stole trade secrets and violated Iran sanctions. *CNN Business*. <https://www.cnn.com/2019/01/28/business/huawei-charges/index.html>

Huntington, S. P. (2015). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós.

- Ikenberry, J. (2020). *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crisis of the Global Order*. Yale University Press.
- Jacques, M. (2012). *When China Rules the World*. Penguin.
- Khanna, P. (2019). *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster.
- Long, T. (2015). *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge University Press.
- Lorenzini, M. E. (2022). La política exterior argentina en la administración de Alberto Fernández: puntos de partida y posicionamiento frente a la invasión Rusia-Ucrania. *Anuario Mexicano de Asuntos Globales*, 1(1), 375-393. <https://doi.org/10.59673/amag.v1i1.23>
- Masters, B. (24 de marzo de 2022). BlackRock chief Larry Fink says Ukraine war marks the end of globalisation. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/0c9e3b72-8d8d-4129-afb5-655571a01025>
- Norris, P. e Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press.
- Nye, J. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs.
- Ominami, C. (9 de agosto de 2019). Un No Alineamiento Activo. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/no-alineamiento-activo/774839/>
- Oppenheimer, A. (23 de febrero de 2023). La vergonzosa falta de apoyo de Argentina, Brasil, Colombia y México a Ucrania. *El Nuevo Herald*. <https://t.co/EE2CSKSbOW>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2023). *Economic Survey of Germany*. <https://www.oecd.org/economy/germany-economic-snapshot/>
- Orrego, F. [Comp.] (1975). *América Latina, clase media de las naciones*. Instituto de Estudios Internacionales.
- Osborn, C. (23 de diciembre de 2022). Latin America and the New Nonalignment. *Foreign Policy*, 20 December.
- Plokhy, S. (2023). *The Russia-Ukraine War: The Return of History*. W.W. Norton.
- Reuters (16 de enero de 2021). *Brazil's Bolsonaro to allow China's Huawei participation in 5G auctions: newspaper*. <https://www.reuters.com/article/us-brazil-huawei-tech-idUSKBN29LOJM>
- Roberts, C.; Armijo, L. y Katada, N. (2017). *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford University Press
- Sanahuja, J. A.; Stefanoni, P. y Verdes-Montenegro, F. J. (2022). *América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas* (Fundación

- Carolina, documento de trabajo nro. 62/2022).
https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf
- Sarotte, M. E. (2021). *Not One Inch: America, Russia and the Making of a New Cold War*. Yale University Press.
- Savio, R. (2021). De Bandung al No Alineamiento Activo: historia y lecciones. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (comps.), *El No Alineamiento Activo: una doctrina para el nuevo siglo* (pp. 168-179). Catalonia.
- Scholz, O. (5 de febrero de 2023). The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era. *Foreign Affairs*.
- Serbin, A. (2022). *Guerra en Ucrania y transición global: cómo se gestó y cómo nos afecta?* ERETE y CRIES.
- Solar, C. (16 de abril de 2023). Lula, Xi y el fantasma del no alineamiento. *El Mercurio*.
- Spektor, M. (18 de abril de 2023). In Defense of the Fence Sitters. *Foreign Affairs*.
<https://www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters>
- Stuenkel, O. (2020). *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones, Gobierno de Chile (2 de febrero de 2016). *Chile y China firman importante acuerdo bilateral de colaboración tecnológica*.
<https://www.subtel.gob.cl/chile-y-china-firman-importante-acuerdo-bilateral-de-colaboracion-tecnologica/>
- The Economist (11 de abril de 2023). *How to survive a superpower split*.
<https://tinyurl.com/yeannurp>
- The Economist (8 de agosto de 2023). *Latin America could become this century's commodity superpower*. <https://www.economist.com/the-americas/2023/08/08/latin-america-could-become-this-centurys-commodity-superpower>
- The Economist (17 de agosto de 2023). *The BRICS bloc is riven with tensions*.
<https://www.economist.com/international/2023/08/17/the-brics-are-getting-together-in-south-africa>
- Tokatlian, J. G. (3 de mayo de 2022). Ucrania: la guerra global. *Clarín*.
https://www.clarin.com/opinion/ucrania-guerra-global_O_YYOmtQYxvc.html
- Tooze, A. (28 de octubre de 2022). Welcome to the world of the policrisis. *Financial Times*.
<https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- Toro, J. P. (17 de julio de 2023). Las potencias extracontinentales en América Latina. *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/las-potencias-extracontinentales-en-america-latina/>

- TyN Magazine (14 de junio de 2017). *Chile avanza en proyecto de cable submarino para unir a China*. <https://tynmagazine.com/chile-avanza-en-proyecto-de-cable-submarino-para-unir-a-china/>
- Unmüßig, B. y Sitenko, A. (16 de abril de 2021). *Divididos fracasamos: la diplomacia de las vacunas y sus implicaciones*. Fundación Heinrich Boll. <https://cl.boell.org/es/2021/04/16/divididos-fracasamos-la-diplomacia-de-las-vacunas-y-sus-implicaciones>
- Velasco, A. (2 de marzo de 2023). El fracaso moral de América Latina. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-american-leaders-refuse-to-condemn-putin-by-andres-velasco-2023-03/spanish>
- Voss, G.; Zhou, J. y Shuldiner, H. (1.º de octubre de 2021). 'Vaccine Diplomacy' in Latin America. *The Weekly Asado, Latin American Program, Wilson Center*. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/vaccine-diplomacy-latin-america>
- Winter, B. (24 de febrero de 2022). Latin America Looks East: As Washington Idles, China is Cutting Deals. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2022-02-24/latin-america-looks-east>
- Wolf, M. (30 de marzo de 2012). Does the BRICS group matter? / Christopher Alessi, interviewer. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/interview/does-brics-group-matter>

Sección III

El actual gobierno de Colombia frente a los cambios geopolíticos globales y a la reconfiguración del mapa político regional



El trasfondo de la política exterior, algunas reflexiones sobre el primer año de gobierno de Gustavo Petro

○ **Diego Cardona Cardona***

* Escritor, editor, diplomático. Profesor universitario y analista internacional. Ha dirigido centros de investigación en cuatro universidades de Colombia y el exterior. PhD del Institut de Hautes Études Internationales de Ginebra (Suiza) y máster en Estudios de Asia y África. Diplomático en cinco países, ha sido también viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia. Contacto: dcardona@gmail.com.



Una comparación de la política exterior de Gustavo Petro es más provechosa si la examinamos a la luz no solo de la administración que le precedió (el gobierno Duque), sino también con las dos administraciones de Juan Manuel Santos (interesantes aportes en Pastrana, 2011). En el caso de Santos, Colombia tuvo una política exterior muy proactiva, con diversificación clara de su relacionamiento con el mundo, con funcionarios muy profesionales en la Cancillería y con dos hechos de la mayor importancia (Pastrana y Vera, 2012): por una parte, la pertenencia colombiana al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2011 y 2012); y por otra, sus iniciativas en el Consejo Económico y Social de la misma organización, que dieron lugar al lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Social, en parte por actividad de la Cancillería del país (Caballero y Londoño, 2022). También fue un período de buenas relaciones con los vecinos, con los países intermedios del mundo y con las potencias, comenzando por Estados Unidos (Sánchez y Campos, 2019; Tassara, 2015). Y desde la política exterior se trabajó el importante componente de explicación, acompañamiento y monitoreo del proceso de paz de la época, trabajando a nivel bilateral y en la esfera multilateral, tanto regional como global (Borda, 2007 y 2014; Cardona, 2020).

Por su parte, el período Duque, según sus detractores, se caracterizó por una disminución sin precedentes de la política exterior: relaciones no muy buenas con los vecinos y, en especial, ruptura de relaciones con Venezuela, con lo cual se dejó al millón y medio de colombianos que allí viven sin atención consular durante casi los cuatro años de su gobierno. También afirman que fue evidente la pérdida de gestión en Asia y en Europa: en el segundo caso, como consecuencia de los obstáculos impuestos a la aplicación de los acuerdos de paz de Colombia (Beltrán, 2022). El punto exitoso de dicha administración fue el de las migraciones (Coral Lucero, 2021), un tema resalta-do por quienes elogian a esta administración. En efecto, suele citarse que la Unión Europea recibió aproximadamente 700.000 refugiados de Siria y que el hecho causó una conmoción poco usual en el viejo continente. Por Colombia pasaron más de tres millones de refugiados de Venezuela, en un período de menos de dos años, de los cuales la mitad permaneció en el país. De alguna manera, Colombia acogió a esa inmensa cantidad de refugiados sin que hubiera un desbarajuste especialmente notorio (Molano y Rodríguez, 2022).

Por otra parte, los énfasis de la política exterior de Duque fueron: lucha contra las drogas; luego, tener que afrontar la reactivación del conflicto interno por no querer cumplir las obligaciones gubernamentales pactadas en los acuerdos de paz; y el incremento de bandas delincuenciales armadas con control territorial, en especial en Antioquia, Chocó, Córdoba, Bolívar y Norte de Santander en la zona norte del país y otros como Cauca, Nariño y Putumayo, en el sur. Recordemos que una agrupación delincencial, el llamado ‘Clan del Golfo’ (no confundirlo con el clan mexicano), despidió a la administración Duque con un paro armado de dos semanas, que fue efectivo en cinco departamentos del norte del país. El tema de las drogas no fue ausente a esta situación (Beltrán, 2022).

También la imposibilidad de llegar a acuerdo alguno con Venezuela fue aprovechada por varias agrupaciones al margen de la ley para hacer proliferar el tráfico de cocaína de Colombia a Venezuela, por la zona de frontera, desde La Guajira, en el norte, hasta el alto Orinoco, en el sur. Incluso el objetivo central que tener excelentes relaciones con EE. UU. se vio resquebrajado por la actitud de algunos miembros del partido de gobierno, que apoyaron de manera expresa a Trump y a candidatos republicanos

en Florida y Nueva York. El triunfo electoral de Biden en la elección presidencial llevó a una situación de frialdad por parte de la nueva administración de EE. UU. durante la casi totalidad del período Duque (Beltrán, 2022). Esto explica también en parte la inusual cordialidad de la administración Biden con los comienzos del gobierno de Gustavo Petro en Colombia. Si tales cercanía e interés se han sabido aprovechar o si, por el contrario, se desperdician, como algunos analistas parecen sugerir, es otro tema.

La visión del mundo en la administración Petro

Es este un tema de la mayor importancia para poder ubicar algunas de las declaraciones y acciones del presidente Petro en el tiempo transcurrido hasta el momento. Él es un hombre de izquierda, con militancia sostenida a lo largo de su vida. Su formación fue en economía, en una universidad receptiva a temas nuevos en el mundo, pero también abierta a reactivar temas tradicionales (Universidad Externado de Colombia). Su militancia política se dio en el movimiento M-19, en el cual confluían varias corrientes: era ante todo de carácter urbano pero con algún contenido rural, manejado por intelectuales, algunos de los cuales provenían del viejo partido comunista, con una visión de los temas internacionales adquirida en los años setenta, y con énfasis en temas sociales, reordenamiento de la economía y empoderamiento político de grupos no tradicionales del poder (Fuentes, 2021).

Es por ello que el presidente Petro y una parte importante de su entorno político es familiar con algunas de las siguientes ideas: la teoría de la dependencia, que nunca se ha extinguido (Cardoso y Faletto, 2007); la importancia de los temas referidos a la economía política (Jaguaribe, 1979); las obras de Eduardo Galeano, en especial la célebre *Las venas abiertas de América Latina*; y los escritos de la *NewLeft* (Chomsky, 2013). Nada más lejos de su preocupación que los escritos del neoliberalismo económico (Hayek, 2012), que pudieran entusiasmar a su predecesor. En algunos temas es posible que haya efectuado una lectura latinoamericana de Habermas (2010) y estado en la militancia de Chomsky. Es una marca de parte de una generación.

En los temas ambientales es casi seguro que recoge algunas de las afirmaciones de teóricos sobre los nuevos imperialismos (en especial, Negri y Hardt, 2005) y algunos de los puntos de vista de la economía política (en particular, Pickety, 2014). Todo lo anterior permite entender qué puede haber en el pensamiento del actual Presidente colombiano cuando hace referencia a temas como Norte-Sur, energías limpias, medio ambiente, desarrollo social, drogas, proceso de industrialización, cultura o educación. También es probable que tenga en mente un rol importante para el Estado y lo público a la manera como el asunto se ha intentado en países con gobiernos socialistas y socialdemócratas (Jaguaribe, 2002).

Si entendemos lo anterior, veremos que puede ser cierto lo que algunos críticos afirman cuando dicen que Gustavo Petro se mueve en algunos de los temas de los años setenta. Pero existen dos observaciones necesarias:

- a) Él considera que los sueños de los setenta quedaron a medias y son una materia pendiente (Russell y Tokatlian, 2003). Asuntos como diálogo Norte-Sur, cooperación horizontal, controles al capital, énfasis en formas de organización comunitaria, procesos de industrialización y autonomía, serían temas no cumplidos o abortados por el imperio del neoliberalismo de los noventa. Para quienes así piensan, lo que otros plantean como objeción, no es un problema sino una tarea inconclusa (Calkivik, 2020).
- b) Entre los ochenta del siglo XX y los años veinte del XXI han aparecido algunos temas nuevos: las preocupaciones ambientales que preconizan la preeminencia un medio ambiente sano; por otra parte, la idea de que no todo es competitividad y puede haber mecanismos de solidaridad, en especial la Sur-Sur; igualmente, que los altos rendimientos de los indicadores económicos (el PNB, por ejemplo) son insuficientes para medir el desarrollo real de las poblaciones. En este asunto, se insiste ahora en los indicadores de desarrollo humano (los indicadores Gini). Para el caso de América Latina, se ve con esos indicadores que Colombia es uno de los cuatro países más inequitativos de la región (World Bank, 2022).

Gustavo Petro parece compartir que del desarrollo ecoturístico en países como los nórdicos, Países Bajos, Islandia, Suiza, Austria o Costa

Rica, surge un modelo que podría ser aplicado con provecho por Colombia. Pero para que pueda aprovecharse el inmenso potencial ecoturístico del país, se requiere más desarrollo sostenible, mayor equilibrio social y proyectos comunitarios. Además, el aprovechamiento del ecoturismo implicaría el control de emisiones contaminantes y la preservación de recursos naturales importantes.

Otro factor fundamental es que un grupo de proyectos de esa naturaleza requiere estabilidad en las zonas rurales. La misma se concibe como garantizada por acuerdos con grupos de poder locales con control territorial y mediante el desarrollo de redes comunitarias. El proyecto de Paz Total enunciado por la administración Petro parece basarse en esas consideraciones.

- c) Finalmente, han surgido temas nuevos como el abandono de la vieja idea de que la producción de materias primas es la salvación de los países en desarrollo. Hoy se sabe (no era claro en los setenta) que se trata es de ganar competitividad e introducir valor agregado en los productos, y que ese es el mecanismo mediante el cual se obtienen los mayores márgenes de ganancia del comercio mundial. Por ello, la educación pareciera ser esencial.

En esa dirección, por ejemplo, el presupuesto presentado al Congreso para la vigencia 2023-2024 tiene como el mayor rubro la educación. Una tentativa de fortalecimiento de la educación pública sería fundamental para la administración Petro. Ello a diferencia de algunas administraciones anteriores, en las cuales el énfasis de inversión parecía situarse más en la educación privada, especialmente en el campo de la educación superior.

Prioridades del gobierno Petro

En el contexto de lo arriba indicado, es probable que el Presidente colombiano y su equipo cercano vean las siguientes tareas como prioritarias del Gobierno.

Primero: paz, su visión del tema

Se intenta, al parecer, un proceso de pacificación del territorio colombiano sobre la base de que las modalidades de delincuencia tienen una causa formativa en la desigualdad. Es este un proceso complejo, en la medida en que tiende a establecer –así fue en los primeros meses de gobierno– una relación muy estrecha entre los dos temas (esa mixtura es importante en la estrategia de MinDefensa, 2023). Quizás el asunto tenga que ser evaluado con más detalle, teniendo en cuenta que en países desarrollados y bastante igualitarios (como Noruega, Suecia, Islandia, Países Bajos, Suiza, Austria, Singapur, Corea del Sur, Andorra, Canadá y otros más) prácticamente no hay inseguridad interna, pero no por un proceso automático sino porque existe el ‘imperio del derecho’ por consensos o por imposición (una importante aproximación conceptual es la de Buzan, Wæaver y de Wilde, 1998).

El asunto requiere más discusión, pues en Colombia se encuentran fuerzas al margen de la ley nacional que son poderosos factores o mecanismos de poder local o regional. La paz con todos esos grupos (o casi todos), la llamada “Paz Total”, se basa en que es necesario llegar a acuerdos políticos con todos aquellos grupos que tienen poder regional en la práctica, cualquiera sea la manera de asumirlo (MinInterior, 2022). Es un experimento cuya evaluación podrá hacerse en el curso de los próximos meses o años. En este tema existen debates internos importantes y actores internacionales que, por el momento, parecen haber dado un compás de espera (Preciado, Castillo y Cajiao, 22 de agosto de 2023).

Esa circunstancia es la que, en apariencia, justifica que un experto en temas de paz con actores muy diversos se encuentre a la cabeza de la Cancillería (en lugar de encontrarse en el Ministerio del Interior o en la Alta Consejería de Paz). Su rol parece haber sido muy importante en la aproximación con el ELN que, entre otras cosas, tiene una gran fortaleza en Venezuela. Y también parece haberlo sido en aproximar a las disidencias de las FARC con miras a iniciar aproximaciones que comienzan por un cese al fuego. Por su parte, también parece haber sido muy relevante su aproximación al tema de Venezuela, no solo en relación con Colombia sino en la intermediación entre Gobierno y parte de la oposición en ese país. Ello va en concordancia con aspectos centrales del Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2023)

Segundo: medio ambiente

De entrada, se estaría hablando de la restricción a la producción y al uso de fuentes contaminantes, en especial petróleo y carbón. También de las fuentes mineras de contaminación fluvial y de procesos intensivos de polución en algunas industrias.

Colombia ha sido autosuficiente en petróleo, aunque no lo sea en sus derivados. Ello no lo convierte en un país petrolero, pues requeriría una explotación de mínimo un millón de barriles por día y esa cifra solo se ha logrado en muy pocas ocasiones. Normalmente produce entre 600.000 y 700.000 barriles por día. Quizás la posición del presidente Petro hubiera sido menos radical de no ser porque Ecopetrol, la empresa más importante del sector, y algunos intereses vinculados al capital privado e internacional insistían (fue muy claro durante el gobierno Duque) en que Colombia debía producir petróleo de esquistos, es decir el del sistema llamado *fracking*.

El problema es que el *fracking* choca con los requerimientos ambientales relacionados con las fuentes de agua superficiales y, sobre todo, con las subterráneas. Ello implicaba la presión de movimientos campesinos, agrupaciones indígenas, grupos de preservación de los parques nacionales y movimientos ambientalistas en general, con un gran activismo. El nuevo Presidente colombiano se opuso firmemente al *fracking* en el país, desde su campaña política como candidato (Cardona, 2023). Una vez elegido, la compañía petrolera colombiana tuvo que suspender sus prospecciones en esa dirección dentro del país y se ha visto obligada a promover alternativas para energías limpias como una condición para poder seguir operando (Rodríguez, 10 de septiembre de 2022; Canchila, Gómez, Torres y Valbuena, 2023; Mezú, 2018; Ecopetrol, 2023).

El *fracking* ha sido un tema complejo que ha conducido al no establecimiento de alianzas con grandes poderíos financieros vinculados al petróleo, que en otras condiciones podrían quizás contribuir a formas de desarrollo ambientalmente sano. Es paradójico y algunos mencionan que países con una gran renta petrolera tendrían interés en financiar no proyectos petroleros que les compitan, sino curiosamente, energías limpias y ecoturismo en algunos países del mundo. Es este un tema a evaluar en detalle. De momento,

las posiciones colombianas en foros internacionales hablan de una tendencia inevitable a un cambio del modelo energético (DNP, 2023).

En cuanto a energías limpias, Colombia tiene un enorme potencial para hidrógeno verde, porque incluso los mecanismos de la electrólisis que son necesarios para el proceso pueden ser garantizados con energía hidroeléctrica. Por el contrario, los proyectos de energía eólica chocan con algunos problemas concretos: la experiencia europea no siempre exitosa en cuanto a contaminación sónica, la muerte de aves locales y migratorias (un factor fundamental en el ecoturismo) por el choque con las hélices, más los altos costos de mantenimiento y reposición. Más porvenir podría tener en un país como Colombia la energía solar, asunto que todavía es un poco experimental en América Latina (Cardona, 2023).

Tercero: restricciones al crecimiento

La idea en este tema pareciera ser que las ganancias del gran capital pueden ser reducidas parcialmente, mediante menor crecimiento de algunos sectores de la economía. Es esta una visión que proviene de algunos sectores de la izquierda intelectual de países desarrollados (Chomsky, 2013). La base del razonamiento es la siguiente: las actuales injusticias del mundo (que existen y no han disminuido gran cosa en las últimas décadas) se deben al desarrollo del capitalismo y si el excedente del gran capital es su desiderátum, entonces, lo procedente sería disminuir la tendencia al crecimiento acelerado, e incluso disminuir las tasas de crecimiento en el mundo. Ello, según esta teoría, llevaría a un mundo más equitativo y un poco más respetuoso del medio ambiente (Latouche, 2009 y 2023).

El concepto admite una discusión detallada, estadísticas en mano. Existen al respecto varias tendencias. Una, expuesta en especial a partir de las conclusiones del estudio del Club de Roma sobre los límites del crecimiento, ha argumentado que el crecimiento del capitalismo conduciría inevitablemente a un recalentamiento de todas las esferas económicas del planeta, pero no necesariamente al bienestar de las poblaciones (Club de Roma, 1972, 1993, 2004 y 2012). Proponían sus seguidores un movimiento ciudadano de disminución del consumo que sería, según ellos, el principio de la solución. Defensores del anticapitalismo y enemigos acérrimos de la globalización, sus

argumentos no parecieron movilizar a los grandes movimientos políticos que esperaban.

Surgió entonces una segunda versión, más cerca de la alter-globalización que de la anti-globalización y más cerca de metas de desarrollo sostenible que de reducción de la producción o del consumo *per se*. Por ello, el autor francés Latouche planteó a comienzos del siglo XXI (2007) un proyecto alternativo para políticas posdesarrollistas. Esta corriente, una de las elaboraciones marxistas contemporáneas, comenzó a enseñarse en Francia y Bélgica (en especial en la Universidad Louvain la Neuve, en donde Gustavo Petro hizo estudios de posgrado) desde los años noventa (Latouche, 2009). Entender ese asunto permite comprender la fuente de algunos discursos y planteamientos del Presidente colombiano, no solo en lo económico (reivindicar el rol de la política en los temas económicos), sino en su visión de los temas energéticos.

El asunto es de importancia porque va en contravía a las políticas de desarrollo de los países del Sur global durante las décadas anteriores. Desde los setenta la idea era que la promoción del desarrollo económico en los países del Sur, era una tarea inaplazable. Se hablaba de la necesidad de incrementar el ingreso per cápita y de mejorar algunos indicadores como desarrollo de las regiones dentro de los países, se buscaba incorporar capital y tecnología, y promover el crecimiento y el consumo interno o externo.

Muchos proyectos de desarrollo económico se implementaron, buscando la elevación de los indicadores de producción industrial al precio que fuera, tanto restringiendo costos laborales o ambientales, como incrementando la contaminación ambiental. Algunos proyectos mineros, de industria de hierro, de acero o de aluminio, de mercurio y ácido sulfúrico, se desarrollaron como prioridad, por encima de consideraciones de salud pública o de preservación de los ecosistemas. Pero el ingreso per cápita no nos dice cómo está distribuida la riqueza. Los críticos de esa visión hablaban del ‘desarrollismo’, para contraponerle luego la de ‘desarrollo humano’, la primera aproximación a lo que más tarde se conocería como los Objetivos de Desarrollo Social o la Agenda 2030 –que probablemente pase para 2040– (Caballero y Londoño, 2022).

Lo que interesa aquí es constatar cuál es la fuente conceptual utilizada por el Presidente colombiano cuando habla de “crecimiento sostenible” o incluso de “decrecimiento”. La tentativa de aplicarla en el sector energético no

fue de buen recibo en su momento, quizás por la manera como fue presentada. Logró, por lo menos, frenar los proyectos de *fracking* en Colombia, lo cual salvó inapreciables fuentes de agua y, con ello, las posibilidades de ecoturismo, biodiversidad y bienestar.

Cuarto: los límites del libre comercio

El énfasis es una visión negativa de los acuerdos o tratados de libre comercio (ALC o TLC), comenzando por el vigente con EE. UU. Lo que se menciona en estos temas es que, para un país como Colombia, los TLC no han incrementado su producción de manufacturas; el valor agregado de sus exportaciones no ha aumentado de manera significativa desde que dichos acuerdos existen. Colombia tiene ALC con EE. UU., Canadá, la UE, casi todos los países latinoamericanos y algunos pocos de otras latitudes. El componente de las exportaciones de manufacturas en sus exportaciones totales no asciende en promedio a más del 15%. Solo el mercado con Venezuela antes de 2008 y con Perú o Ecuador superaba estos promedios (MinCIT, 2023).

La constatación es que de poco sirve tener TLC si no se tiene oferta manufacturera relevante y Colombia la tiene en poca cantidad. Por ello se ha parado en seco la suscripción de TLC y se estaría tratando de estimular algunos procesos de industrialización. La solución sería sencilla de no ser porque, acorde con los principios generales que orientan la administración, esa industrialización debe ser ‘limpia’, tanto como se pueda. No se considera aceptable industrializar con alta contaminación, como lo han hecho Reino Unido, EE. UU., Rusia o China en su momento.

El otro factor es que convertir a un país en exportador, no solo de paisaje sino de manufacturas, implica un esfuerzo sostenido de varias décadas, con dedicación de más del 10% del producto nacional a ciencia, tecnología e innovación. Esos parámetros son los que muestran países avanzados de Europa y algunos intermedios de Asia sudoriental. Si Colombia decide emprender ese camino, una administración alcanzaría solo para sentar las bases de una nueva visión. El ejemplo de Corea del Sur suele citarse para apreciar lo que un país en desarrollo debe hacer en estas materias.

El problema real es cómo crear en América Latina un sistema de políticas públicas estable; de consensos duraderos, con independencia de quién o

qué partido o movimiento esté en un momento dado en el gobierno. Si cada nueva administración asume, como ha sucedido en muchas ocasiones en Colombia, que el primer día de la creación es el de su posesión en la presidencia, obviamente esa continuidad es imposible.

En América Latina solo México, Chile y Brasil han logrado algún tipo de continuidad en los términos indicados (CEPAL, 2023). Los mecanismos utilizados han sido diversos. El asunto merece un examen más detallado, pero lo que interesa para el tema es que la propuesta enunciada por el presidente Petro requeriría un gran consenso nacional, con varios temas involucrados, a la manera del *spill over* en la UE. La polarización en el país durante los últimos años hace difícil (aunque no imposible) un consenso sostenible en la dirección indicada.

Quinto: menor importancia de la apertura comercial

Para comenzar, parece existir en algunos sectores del Gobierno un menosprecio hacia mecanismos como la Alianza del Pacífico, por haber sido creada sobre la base de la apertura comercial (Fernández de Soto y Pineda, 2012; Velosa, 2012a). Es cierto que la Alianza del Pacífico fue creada incluso por iniciativa de los Ministerios de Comercio de hace dos décadas, aperturistas y cercanos al comercio como motor del desarrollo. El tema parece haber cambiado, pero ese hecho no debe hacer olvidar algo fundamental para Colombia: a diferencia de los otros tres socios de la Alianza (México, Chile y Perú), la inserción del país en el Pacífico es ínfima todavía y, además, lo que existe es muy reciente (CEPAL, 2023; DANE, s. f.; DIAN, s. f.).

Los intercambios y las inversiones transpacíficas (salvo la cooperación para el desarrollo) son superiores a los transatlánticas desde comienzos del siglo XXI en el mundo. En ese tema, a Colombia le quedan tres alternativas: a) insertarse en solitario en el Pacífico, b) hacerlo acompañado de otros socios latinoamericanos que ya tengan experiencia y contactos en esos ámbitos y c) no insertarse del todo.

Lo primero desaprovecharía largos procesos de aprendizaje y experiencias diversas. La tercera opción sería desconocer que el gran Pacífico es la región de mayores intercambios del mundo y de mayor crecimiento desde que comenzó el siglo XXI. La segunda posición es la más apropiada; en ese proceso,

pese a ir en el vagón de cola, Colombia puede ser parte del tren de la inserción a la gran cuenca, que no solo es China sino también toda Asia suroriental, Australia y la costa Pacífica del continente americano.

Ese hecho parece no haber sido comprendido todavía: un asunto son las condiciones de nacimiento de un mecanismo internacional y otro, no siempre igual, las condiciones de desarrollo y las oportunidades que dicho mecanismo ofrezcan para el bienestar de la gente de un país. El tema implica, por supuesto, visión, creatividad, intercambios empresariales y, sobre todo, actividad diplomática intensa, a la manera de los otros miembros de la Alianza del Pacífico con la Gran Cuenca.

Un obstáculo importante existe: la situación de tensión de Colombia y México con el Perú, país que actualmente ejerce la Secretaría *pro tempore* del grupo. Mientras esa situación no se despeje (quizás será necesario esperar al próximo proceso electoral en dicho país), la situación permanecerá en el congelador, pese a la existencia de relaciones empresariales de interés. En su momento, podrán existir condiciones para reestructurar y relanzar la Alianza del Pacífico con otros criterios (Velosa, 2012a; *Más Colombia*, 20 de agosto de 2023).

Sexto: la posible diversificación de la agenda con Estados Unidos

En el Gobierno colombiano existe la convicción de que la agenda con EE. UU. debe diversificarse, dejando de lado el énfasis en drogas (Cardona, 2005 y 2012). No es la primera vez que el tema se plantea (Ardila, Cardona y Tickner, 2002; Ardila, 2011), pero sí es llamativo el énfasis en no perseguir a los campesinos que siembran la coca, sino tratar de concentrarse en las organizaciones que la transforman en pasta base y cocaína, y que comercializan el producto final hacia EE. UU., Europa y Asia.

Veamos algunos antecedentes para comprender mejor el problema: desde la Primera Cumbre de las Américas (finales de 1994) y las arduas discusiones en el seno de la OEA que condujeron a la “Estrategia americana antidrogas” (1995), quedaban claros varios asuntos:

En primer lugar, que existían por lo menos cinco grandes subtemas en la gran problemática: producción, tanto de las plantas como de las drogas

derivadas de ellas, transporte y distribución, consumo, lavado de las ganancias del negocio ilícito y el problema de los insumos o precursores químicos, sin los cuales no habría elaboración. La producción se podía ubicar de preferencia en algunos países del sur del continente americano; el transporte era evidente entre dichos países y los consumidores, para el caso, los EE.UU. o Canadá; la distribución y el consumo, obviamente en esos dos países; el lavado de activos, tanto en los sitios de producción como en los de intermediación y los de consumo; y la producción de los insumos, de preferencia en los países desarrollados o altamente industrializados (CICAD-OEA, 1996).

Como se ve, se identificaron los diversos elementos de la problemática, aún dentro de parámetros de compromisos a diverso nivel para ejercer algún tipo de control, pues era el planteamiento predominante de la época. Y se insistió en que, si era una cadena de cinco eslabones, y la resistencia de una cadena cualquiera que sea, grande o pequeña, está dada por el eslabón más débil, era obvio un asunto: que debían abordarse los cinco eslabones, sin pretender que solucionando el asunto en un solo lado (la producción, el transporte, el consumo o el lavado), automáticamente el problema desaparecía. Fue el llamado principio de la “responsabilidad compartida” o “corresponsabilidad”, que después fue aprobado (1996) por la Unión Europea en una célebre cumbre con los latinoamericanos y que también fue acogido por una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Hasta ahí se avanzó; luego el tema a nivel internacional prosiguió con la estrategia anterior a la expuesta, poniendo énfasis en producción e interdicción, aunque con resultados mediocres en el tema de consumo o en el de lavado en los países desarrollados. El control de los insumos nunca progresó a nivel internacional. El no cumplimiento de los compromisos y el enorme diferencial de precios entre insumos y producción básica, frente al del consumo en los países desarrollados, llevó a la constatación de un fracaso de la lucha antidrogas y a tratar de buscar nuevas alternativas.

En la administración Santos se intentó de nuevo mediante una nueva sesión especial de la Asamblea General de la ONU efectuada en 2016, pero la propuesta colombiana, que seguía un poco los argumentos de Bolivia, se encontró con la oposición tajante de la mayor parte de los países de Asia y África, en especial de los islámicos. El tema no avanzó en ese momento. Para el caso,

de 24.000 hectáreas sembradas de coca que había en Colombia al finalizar la administración de Ernesto Samper en 1998, se pasó a 220.000 hectáreas para cuando concluyó la administración Duque en 2022 (UNODC, 2023).

Se comenzó a asumir en algunos sectores en Colombia y en EE. UU., así como en otros países, que la guerra contra las drogas solo había producido un alto precio de dichos productos en los países de consumo y continuaba un enorme diferencial de precios con los países de producción. Mientras exista ese diferencial, y sea de la magnitud astronómica que es, siempre habrá organizaciones criminales dedicadas a la lucrativa actividad. La sustitución de cultivos por otros de carácter lícito (en especial, frutas tropicales y otros productos agrícolas) suele afrontar los problemas persistentes de los bajos costos de los productos en los mercados, la falta de infraestructura física para salir a los centros de compra y la insuficiente asistencia técnica para los campesinos productores.

Por todo lo anterior ha comenzado a hablarse de la necesidad de nuevas maneras de abordar la problemática. El Gobierno estadounidense ha sido receptivo a ese planteamiento hasta ahora, pero es posible que existan presiones internas y mantenimiento del alto nivel de consumo en ese país, a más de motivos electorales, con lo que la administración Biden comenzará seguramente a ejercer algún grado de presión al respecto. Así mismo, cada vez más parece existir una relación entre drogas y migraciones irregulares, por la vía del paso de migrantes desde la región fronteriza de Colombia con Panamá hasta México.

En efecto, las organizaciones delincuenciales regionales parecen estar en relación muy directa con mafias internacionales dedicadas al tráfico de drogas y de personas, desde el Darién hasta el río Bravo. Las mafias de ‘coyotes’ están cada vez más relacionadas o ‘pagan’ protección a las poderosas organizaciones de narcotráfico (International Crisis Group, 2023). Ello, sumado a la gravedad del tema de migraciones para EE. UU., hará que el tema drogas en relación con Colombia siga siendo considerado por un tiempo como una amenaza a la seguridad estadounidense. Existe en este tema un margen de negociación menos amplio del que algunos funcionarios de la administración quisieran considerar. Pero al parecer habrían quedado atrás las ideas de una invitación a la intervención exterior (Tickner, 2007)

Séptimo: el marco estratégico

Este aspecto tiene dos contenidos: la relación con Venezuela y el equilibrio mundial (Cardona, 10 de julio de 2022 y octubre de 2022).

Venezuela: desde hace por lo menos un par de años ya existía la convicción de que las tensiones con el país vecino eran muy negativas para el propio desarrollo de Colombia. En efecto, en 2007, se había alcanzado la suma de 7.000 millones de dólares en comercio entre los dos países, pero lo más importante era que Venezuela se había convertido en el mayor comprador de manufacturas colombianas. Un proceso gradual de industrialización en Colombia tenía en el comercio con Venezuela su corolario lógico, pues era parte de un proceso de aprendizaje de la capacidad exportadora de manufacturas para intentar convertirse en un exportador intermedio. El quiebre de la relación, que llegó a su máxima expresión en el gobierno Duque, luego de 2018, dio al traste con ese crecimiento manufacturero. La afirmación que luego resultó falsa, de que el gobierno Maduro caería “en cuestión de horas” y el reconocimiento de un gobierno artificial en cabeza de Juan Guaidó, sin ningún control sobre los hechos internos en Venezuela, crearon una situación de crisis.

Con la llegada del gobierno Petro, el sentimiento de variados sectores políticos era que se hacía necesario llegar a algún tipo de *modus vivendi* con el gobierno Maduro. Las consideraciones regionales y globales de equilibrio hicieron que los primeros cambios significativos fueran en relación con el país vecino. Se reabrieron relaciones diplomáticas, se inició la hoja de ruta para normalizar las relaciones comerciales y se reanudaron algunos contactos empresariales. Alguien que se pensaba que era de la entraña política del nuevo Presidente colombiano (después se vio que el asunto tenía más de un matiz), fue designado como embajador en Caracas. Sin embargo, la regularización política no fue seguida por el crecimiento del comercio, dadas las limitaciones de la economía venezolana.

Equilibrio mundial: como se ha dicho, en el Presidente colombiano existe una visión que viene de los años setenta y ochenta (Cardona, 2020), que vista para el siglo XXI resulta interesante. Es sabido que la Guerra Fría tuvo su existencia aproximadamente por más de 40 años, desde 1948 hasta 1991.

Salvo un periodo de distensión en los años sesenta luego del caso de los misiles soviéticos en Cuba y de los estadounidenses en Turquía y además de la activación económica entre 1985 y 1990, la polarización Este-Oeste no solo se dio con cierta fuerza en Europa. También existió una versión de naturaleza global, acompañada de incidencias, algunas de ellas importantes, en Asia, África y América Latina. En ese contexto surgió el llamado Movimiento de Países No Alineados, promovido de manera particular por India y otros Estados, entre los cuales vale destacar China, Indonesia, Malasia, Egipto, Argelia, Brasil, Cuba, y buena parte de los países africanos y de Asia sudoriental. El movimiento llegó a contar con 115 miembros y su presidente, por períodos de tres años, tenía acceso garantizado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Ominami, Heine y Fortin, 2021).

El conflicto Este-Oeste, en el sentido ideológico, ha desaparecido y ahora es más una confrontación con visos estratégicos casi clásicos, con un grupo de países tratando de acceder al *hinterland* de Eurasia y otros tratando de conservarlo en sus manos. Las antiguas visiones estratégicas de la Guerra Fría parecen volver a tener vigencia, pese a que las diferencias ya no son ideológicas, pero se disfrazan bajo el manto de democracias versus el resto. Y en ese contexto, desde India, el país más poblado y quinta potencia económica del mundo, se está tratando de revivir un llamado “no alineamiento activo” (Ominami, Heine y Fortin, 2021). Qué posibilidades tenga de progresar en medio de las alianzas creadas por EE. UU., por una parte, y la dupla China-Rusia, por la otra, es algo que solo podrá evaluarse con el tiempo (Nolte, 2010; Onuki, Mourón y Urdinez, 2016).

Lo interesante para el caso que nos ocupa es que el presidente Petro parece inclinarse con cierta fuerza por una posición de ese tipo, intentando quitarle importancia a la alianza casi exclusiva con EE. UU. propia de la administración de su predecesor. Recordemos que en política exterior la administración Duque ha sido la más parecida a la administración Turbay Ayala (Cardona, 2011). En ese contexto, las dos administraciones de Álvaro Uribe parecen haber ido por la misma línea: alejamiento de América Latina, cercanía estratégica a EE. UU., algún rol para Europa, ninguna priorización de África, visión economicista de Asia y alejamiento de las visiones del sur del planeta (Amaya, 2020).

La administración Petro no ha condenado a Rusia por la invasión de Ucrania, ni ha aportado apoyo material o político a este país, pese a la insistencia estadounidense, pero también ha mantenido cierta autonomía respecto de China, Brasil o México. Pese a lo que algunos suponían en un comienzo, la relación con China ha sido cautelosa.

Octavo: la violencia en Colombia y los vínculos internacionales

Es sabido que, en su trayecto prolongado como senador, Gustavo Petro expresó argumentos muy fuertes y reiterados sobre los temas vinculados a los grupos paramilitares derivados de las llamadas “fuerzas de autodefensa”, una especie de ‘privatización’ de la seguridad en varias zonas rurales del país que llegó a ser delincuencial en algunos casos.

La expresión más dramática de ese hecho fueron los “falsos positivos” del período Uribe Vélez: según el informe final al respecto, gente del campo y jóvenes de las ciudades habrían sido ejecutados, sus cuerpos vestidos como guerrilleros y luego presentados como éxitos en la lucha contra las guerrillas del país. Estos crímenes de lesa humanidad ascenderían, al parecer, a varios miles de colombianos (Comisión de la Verdad, 2022).

Ahora bien, esos “falsos positivos” tienen relación con excesos de algunos militares y con el fenómeno paramilitar. En los orígenes de este último fue esencial la actividad de entrenamiento y provisión de armas ligeras por parte de un excoronel de las FF. AA. de Israel, llamado Yair Klein. En la línea del célebre general Rafael Eitan, organizó un mecanismo de asesoría y venta de armas a varios países y a sectores privados en otros (en los dos casos entraría Colombia). El exjefe paramilitar Carlos Castaño lo relata de manera clara y exhaustiva en sus memorias (2001). El tema ha sido confirmado crudamente por declaraciones recientes de otro jefe paramilitar, Salvatore Mancuso.

Evaluando el asunto en frío, es posible que no haya habido una vinculación oficial del Estado de Israel más allá de la promoción de la venta de armas por parte de sus varios gobiernos para equilibrar presupuestos de defensa y tener alguna influencia política internacional, exactamente como lo hace Francia, por ejemplo, o parcialmente EE. UU., o Rusia o cualquiera de los grandes

exportadores de armas del mundo (SIPRI, 2022; IISS, 2022). Pero este hecho ha salido a relucir con los acontecimientos de la segunda mitad de 2023, en especial el asalto de Hamas al vecindario israelí de Gaza y los asesinatos de civiles y la respuesta de Israel con también asesinatos de civiles en la Franja. El presidente Petro ha asumido una posición que se fue endureciendo con el paso de los días, insistiendo en la necesidad de garantizar la existencia del Estado Palestino a la par de Israel. La no condena inicial a la actividad irregular de Hamas, aunque corregida después, dio origen a discusiones importantes en Colombia y fuera del país.

Quizás el manejo un poco errático del tema en sus comienzos pueda explicarse en parte por esa circunstancia. Por otra parte, porque el argumento esgrimido para defender a los palestinos no había sido utilizado para tomar una posición en el caso de Ucrania. Lo que sucede es que el contexto estratégico es diferente en los dos casos y aquí Petro parece moverse en direcciones diversas. EE. UU. apoya claramente a Israel y de momento a Ucrania, aunque esta segunda circunstancia podría desaparecer en caso de un gobierno republicano. Quizás en el fondo el tema central no sea el de los derechos de los más débiles, sino la visión estratégica de lo que él percibe como la ampliación de una política imperial por parte de EE. UU. Entender esa dinámica en su proceso de visión del mundo ayudaría a comprender las posiciones y motivaciones del Presidente colombiano, se esté de acuerdo o en desacuerdo con él.

Noveno: la primacía de los tribunales internacionales

Gustavo Petro predica su convicción absoluta acerca de la primacía de los mecanismos de protección interamericanos que impiden sanciones administrativas a funcionarios elegidos por voto popular. Esta idea proviene de su propia experiencia, cuando fue sancionado a 15 años de inhabilitación política por un Procurador de quien se dice que no hacía honor ni a su cargo ni a la ética y ejerció clara persecución política. Solo una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos logró la reivindicación de los derechos del ahora Presidente para poder proseguir en su actividad pública. El asunto tendría solo importancia local de no ser porque un caso ligeramente semejante –aunque previsto en la Constitución– se dio en el Perú con la destitución del presidente Castillo, en diciembre de 2022.

Por cuenta de ese proceso, Colombia y Perú no tienen embajadores acreditados en sus respectivos países y la tensión entre las dos naciones se ha hecho evidente en el seno de la Comunidad Andina (que solo hace un par de meses pudo nombrar un Secretario General peruano). También ha sido un factor de distorsión en la relación de los Gobiernos de Colombia y México con el peruano en el seno de la Alianza del Pacífico. Incluso el paso de la Presidencia *pro tempore* de México al Perú fue posible solo gracias a un artificio diplomático: se le entregó a Chile, país que de inmediato la retransfirió al Perú. Pero esa presidencia peruana de la Alianza del Pacífico se ha visto obstaculizada y ha hecho que el mecanismo sea inoperante por el momento. Algo semejante ha sucedido con la Comunidad Andina, que se encuentra virtualmente paralizada.

Como quiera que sea, es triste constatar que ningún proceso de integración en América Latina ha avanzado un paso sustancial durante los últimos años: primero, por la primacía de los intereses particulares de los Estados; luego, por la desaceleración que había comenzado en 2019, más los tres años de la pandemia propiamente dicha; finalmente, porque parece difícil hacer integración en época de vacas flacas como la actual. Quizás la importancia de los procesos de *nearshoring* de los cuales se habla en la época pospandemia reconduzcan a nuevos procesos de este tipo en el mediano plazo (Cardona, 2020), pero no es todavía el tiempo de reactivar la integración, por lo visto.

Décimo: las relaciones con Nicaragua

Colombia y Nicaragua traían, desde antes de 1989, una situación de tensión creciente por cuenta del archipiélago de San Andrés y Providencia y de las posteriores demandas nicaragüenses contra Colombia, primero por el archipiélago y luego por las aguas circundantes. Es posible que la actividad del gobierno Turbay, de competir de improviso con Cuba por un puesto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 1989, haya influido de manera importante en la decisión nicaragüense de denunciar un tratado limítrofe de 1928 sobre esa zona del Caribe. El caso es que diversas demandas han llegado hasta el año 2023 y aún existe un tema pendiente, aunque la Corte Internacional de Justicia, finalmente, parece haber despejado una parte importante de la temática (ICJ, 19 de noviembre de 2012, 21 de abril de 2022 y 13 de julio de 2023).

En efecto, las islas y los islotes han sido reconocidos como colombianos con derecho, en algunos casos, a mar territorial, y en otros, a zona económica exclusiva. El tratado de 1928 es válido, como venía sosteniendo Colombia, pero es claro que el meridiano 82 no es el límite marítimo entre los dos países, como había sostenido una corriente en Colombia durante todos esos años, y Nicaragua tendría derecho a una porción marítima de salida hacia el oriente en el Caribe, al norte y al sur de la antes vista como posición limítrofe colombiana. En otro sentido, rechazó la Corte todas las pretensiones de Nicaragua sobre plataforma extendida al este y al sur del archipiélago (ICJ, 19 de noviembre de 2012 y 13 de julio de 2023).

Sin embargo, es claro que existen temas pendientes sobre demarcación, así como de cumplimiento de las sentencias de la Corte, hasta que no se regulen algunos asuntos como la pesca ancestral de los sanandresanos y la protección ambiental de la reserva Sea Flower. Ello no opera bajo la égida de la Corte, al igual que no existe un mecanismo para llegar a acuerdos operativos y viables para los dos países. Nicaragua tiene una sentencia a su favor en el tema de las aguas, pero hay asuntos que deben ser operacionalizados mediante acuerdos con Colombia.

Una buena noticia ha sido, a poco de cumplir el primer año del mandato de Petro, que se ha pactado un mecanismo para la activación de conversaciones entre los dos países, en esa dirección. También es buena noticia que, entre los participantes por parte de los dos países, haya gente de la región caribeña; en el caso colombiano, por primera vez una persona nacida en la isla de Providencia, y ahora viceministra de Relaciones Exteriores para temas multilaterales, forma parte de la Comisión negociadora. El tema tardará seguramente algunos meses en aclimatarse, pero constituye un hito necesario para construir relaciones de compatibilidad con los países centroamericanos en algunos asuntos cruciales.

La vieja visión de la escuela realista de las relaciones internacionales que piensa que las fronteras son líneas que dividen y no el núcleo de regiones que integran (*verbi gratia* Escudé, 1995) tendería a matizarse con los aportes de la ‘interdependencia’ y, sobre todo, con los del constructivismo (Amaya, 2017; Tickner y Monroy, 2022).

Décimo primero: las relaciones con China

Es notorio que China es la segunda potencia económica del mundo. También que intenta impulsar una nueva visión del equilibrio mundial (Castrillón-Kerrigan, 12 de octubre de 2022). Su vocación parece expresarse en mecanismos de equilibrio global, a lo cual contribuyen varios hechos: su potencial económico, su sed profunda de materias primas, en especial productos minerales y agrícolas, y su población en ascenso económico, que la convierte en un mercado gigantesco para las exportaciones de muchos países (Zapata y Martínez, 2020). También cuenta el hecho de que China, a diferencia de EE. UU., los países europeos y Canadá, no plantea ninguna injerencia en los temas internos ni pregunta por el sistema político de sus socios, o por temas tales como los estándares laborales y ambientales, o los derechos humanos (ver el excelente análisis de Heine, 2022).

Por otra parte, durante varias décadas China se mostraba como un país del Sur (ya no lo es realmente por su alto nivel de desarrollo) y su relacionamiento con los países del mundo en desarrollo se ha dado, en muchas ocasiones, con ciertas ventajas: préstamos a más largo plazo que la banca mundial, tasas de interés relativamente más bajas, financiación de obras de infraestructura y comunicaciones. La gran nueva Ruta de la Seda constituye un proyecto ambicioso, al cual cada vez se unen más países, en especial del mundo en desarrollo. Seguramente en infraestructura (puertos, vías, carreteras, puentes, ferrocarriles) dicho país ofrece ventajas evidentes.

Sin embargo, existen dos temas que es necesario abordar con atención, para tener relaciones óptimas con el gigante asiático: el primero es que ciertos países (entre ellos Colombia) parecen tener un alto déficit del comercio exterior por cuenta de un relativo desequilibrio en los montos de las relaciones comerciales con China; el otro es que el comercio exterior chino ha contribuido tanto como el de otros países desarrollados a la reprimarización de algunas economías, entre las cuales vale citar a Argentina y Brasil, los dos más importantes socios de China en Sudamérica. En efecto, el país asiático exporta manufacturas y productos con diverso valor agregado, mientras importa o tiende a importar productos agrícolas y minerales diversos.

Quizás por ello el Gobierno colombiano ha preferido utilizar la cautela al no firmar de momento su adhesión a la nueva Ruta de la Seda. Sin embargo,

la relación entre los dos países parece ir por buen camino dentro de la gradualidad, dada la firma de 12 instrumentos de cooperación en diversos temas, con ocasión de la visita de Estado efectuada por el Presidente colombiano a Beijing en 2023. Entre ellos hay acuerdos-marco sobre educación, comercio, defensa, infraestructura e incluso la consideración de que los dos países son “aliados estratégicos” (Cancillería de Colombia, 25 de octubre de 2023). Aún es muy temprano para saber si esa consideración es más formal que real, en especial porque Colombia tiene un estatus semejante con EE. UU. (“socio estratégico no OTAN”).

Conclusiones

Si se quisiera evaluar de manera objetiva el primer año de la política exterior de la actual administración, deben registrarse las realizaciones y también los temas pendientes.

Ante todo, debe registrarse un intento por una política diferente en algunos aspectos a la que caracterizó a la anterior administración. Si el énfasis del gobierno Duque había sido ubicar a Colombia como peón de la nueva guerra fría, el de Petro se ha esbozado como una pretensión autonómica, que sin embargo todavía no registra grandes realizaciones (Borda y Silva, 2023; Ramírez, 21 de agosto de 2023).

Los elementos más dicientes de ese cambio han sido la política frente a Venezuela, la visión del tema cubano y la tentativa por multiplicar los temas de agenda con Estados Unidos. La política de migraciones también ha registrado cambios (*El Espectador*, 13 de agosto de 2022; López-Portillo, junio de 2022; Martínez, 1.º de marzo de 2023).

No se ha producido un relanzamiento de las relaciones con la Unión Europea ni los países europeos en general, la política respecto de Asia ha sido casi inexistente y el relacionamiento con América Latina no ha registrado avances relevantes. Se ha efectuado un intento de reactivación (o activación) en las relaciones con África. Finalmente, Oceanía no ha existido.

En cuanto a los temas, ha sido importante la actividad en derechos humanos y en asuntos ambientales, pero aún está por verse si habrá resultados en materias como energía, ecoturismo y agenda internacional sobre drogas.

Colombia ha seguido siendo socio global (*global partner*) de la OTAN y parte integrante de la OCDE, aunque la expresión mediática al respecto ha descendido notablemente (Cardona, octubre de 2022).

A comienzos de la administración de Gustavo Petro, como una tendencia interesante se podía mencionar una eventual fortaleza de la multiplicidad de actores internacionales con los cuales establecer un nivel de relacionamiento. Por eso se esperaba una relación fuerte y clara con el Gran Sur, con los países de Asia y África (Calkivik, 2020) y, sobre todo, en los procesos de integración de América Latina, pese a las restricciones estructurales (Schenoni y Malamud, 2021).

Una de las bases de ese relacionamiento ampliado parecía ser un proceso de desideologización del relacionamiento externo, pero ha pesado más hasta el momento la idea de salir de la ideologización profunda en la que Colombia había incurrido durante la administración Duque. En efecto, en dicha administración, la política exterior del país parecía haber comprado la idea, que estuvo tan de moda en la época del expresidente Turbay, de que Colombia era un país occidental, que tenía que ser pragmático y asociarse de manera acrítica y total con el pensamiento imperante en EE. UU., el que fuera, y que el norte de Colombia era la lucha contra el comunismo y todo lo que se quisiera clasificar como tal.

Se había asumido que el gobierno Petro centraría dicha visión, abandonando esa ideologización de la política exterior (Cardona, 10 de julio de 2022 y octubre de 2022), pero, por una curiosa circunstancia o por la ausencia de direccionamiento claro, la tendencia muestra resistencia de los mandos medios que siguen funcionando en automático con la lógica anterior. A ello contribuyen algunas expresiones aisladas de las políticas (mediante trinos en la red social X, por ejemplo), pero no parece existir claridad para los funcionarios intermedios sobre el necesario direccionamiento estratégico. Así, intentando enderezar las cosas para que Colombia tenga una política exterior autónoma, se ha llegado en ocasiones a lo contrario, es decir, a solo un posicionamiento ideológico en otra dirección.

No es válido, por supuesto, el argumento de que la administración Petro falla porque está cambiando (o intentando cambiar) algunas de las tendencias tradicionales de la política exterior (Petro y Márquez, 2022). Y falla el

argumento, precisamente, porque la dirección máxima de la política exterior está, por supuesto, en manos del Presidente. En estos temas, la Cancillería u otros ministerios son, por norma constitucional, los operadores de las políticas, pero no sus máximos definidores.

Donde ha estado el problema ha sido en tres aspectos:

1. La no definición de políticas: han sido letales la ausencia de directrices y el acceso, al parecer restringido, del Canciller al Presidente y de los funcionarios de Cancillería al Canciller. El resultado ha sido el contrario al esperado por los más altos funcionarios. Los mandos medios han seguido funcionando, tratando de identificar las grandes líneas de la política y adivinando, cuando se puede, cuáles podrían ser las directrices. Por la lógica burocrática estándar en cualquier país el mundo, han tomado la línea más conservadora posible y en el día a día se sigue funcionando como si no hubiera nueva administración.
2. La ausencia de diálogo fluido entre el Presidente y la mayor parte de sus Ministros: el diálogo no ha podido ser sustituido por un mecanismo que permita conocer directrices claras y coordinadas, condiciones de previsibilidad y solidez de las políticas. No es lo ideal, pero una solución *ad hoc* podría ser en una de dos direcciones: la reubicación del titular de la Cancillería en los temas de paz, con los que se sentiría más cómodo y con ello podría haber en Relaciones Exteriores alguien conocedor de la política exterior y los temas internacionales en su conjunto, comprometido además con la integralidad de la política exterior, que tiene más de una veintena de temas de atención cotidiana; o bien una segunda opción podría ser una unidad formal en Presidencia, con una alta consejería presidencial en el tema que pueda servir no solo de puente entre Presidente y Canciller, sino además de orientador de la política bajo la dirección del Presidente

La ausencia de directrices se hubiera podido solucionar en parte con un mecanismo de reflexión auspiciado por la Cancillería, para fijar, acorde con las líneas generales de la administración, una serie de análisis y pautas claras. No se trata por supuesto de un mecanismo para intentar consolidar posiciones internacionales de Colombia que provienen de la administración anterior. Por el contrario, se trataría

de explorar nuevas alternativas, pero obviamente ello requeriría acceso al Presidente o que los temas se trataran en Consejo de Ministros, y sobre todo, que se abordara la discusión objetiva y serena de los temas a la luz de preceptos presidenciales claros.

3. No se trata de que lo técnico remplace a lo político. Cada administración tiene derecho a asignar sus propias prioridades y modos operacionales. Lo técnico y lo operacional deben estar subordinados, pero deben existir, pues son parte del *know how* acumulado en cada área de la administración pública y de la vida internacional. Como ha sucedido en otras áreas, la tardanza en tomar decisiones y una deficiencia de la gestión han pesado, por descuido, no compromiso con la temática general de los asuntos internacionales o, simplemente, por un desprecio olímpico hacia los aspectos operativos.

En efecto, como ha sucedido con parte de la administración pública, los requerimientos electorales y de ajuste inicial del Gobierno llevaron un tiempo prolongado. Muchos cargos claves permanecieron durante largos meses, o aún permanecen, con funcionarios encargados o con los mismos que habían desarrollado políticas muy diferentes a las que la nueva administración aspira. En otros casos, los cambios ideológicos y los tiempos de ajuste de funcionarios, que poco o nada conocían sobre ciertos temas, han sido extensos y en ocasiones sencillamente no han dado resultado. Es parte de la lógica burocrática de las grandes organizaciones dentro y fuera del país.

Colombia no es Reino Unido, en donde cualquier cambio de orientación política implica que la agrupación política que acceda al poder tiene una especie de gabinete en la sombra por meses y a veces años, con óptimo conocimiento de los temas y sus procedimientos operativos. En este caso, el asunto se ha dado con eficiencia en los Ministerios de tipo social o en Comercio Exterior, pero no así en otros sectores, incluida la política exterior.

El caso más evidente es la diferencia con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Su titular ha trabajado sobre esos temas (de manera crítica, por cierto) durante muchos años. Tenía muy claro qué hace o debería hacer ese Ministerio, conoce la dinámica multilateral por su trabajo en la CAN y en Bruselas y sabía muy bien que su prioridad inmediata era hacer lo posible por

el desarrollo de la parte industrial. Sobre todo, tenía la certeza, desde el principio, que el énfasis anterior en acuerdos de libre comercio de nada servía si no había capacidad industrial de exportación. Y en turismo tiene una directriz clara: intentar impulsar formas de ecoturismo, un poco a la manera de Costa Rica quizás. Ese *know how* sobre los temas de la Cartera o, en su defecto, un interés real en aprender sobre esa complejidad, son indispensables para una buena administración y liderazgo.

La no estrategia clara en general y en los diversos temas y las deficiencias de gestión podrían corregirse para hacer una política exterior más exitosa. Hay muchos mecanismos para hacerlo. Algunas grandes líneas pueden servir de orientación general (Boff, 2000 y 2001; Quesada, 7 de noviembre de 2022; DNP, 2023), pero esas grandes líneas requieren implementación en la práctica.

Escenarios y recomendaciones

Hay varias maneras de abordar la problemática en concreto.

- 1) En primer lugar, asumir que, en ocasiones, una reubicación de funcionarios puede ser más eficaz. Un gran conocedor de la botánica o la zoología a lo mejor puede tener una gestión deficiente si le encargan funciones en el sector aeroespacial o en una oficina estadística. Se trata de ubicar a las personas en el lugar donde pueden florecer con una temática y metodologías que conozcan, y que quieran y puedan ‘ponerse la camiseta’ del ministerio que asumen.
- 2) En segundo lugar, es muy cierto que un jefe de Estado dirige y orienta, y no debe desgastarse con la micropolítica, es decir, con el día a día y con temas menores de cada cartera ministerial, pero debe existir una coordinación por lo menos básica. Ello implica dos cosas: a) acceso, que obviamente no puede ser sino para los temas sustanciosos y por tiempos muy medidos, y es parte de la inteligencia administrativa que debe acompañar a quienes dirigen un país; y b) líneas claras, pues no basta con decir ‘hágalo bien’ para que las cosas funcionen. No es necesario quizás efectuar constantes y desgastantes Consejos de Ministros, pero funcionar por áreas, en reuniones más o menos periódicas y ágiles, puede ser la mejor solución.

- 3) A falta del punto 1, que es el ideal, una alta consejería formal en Presidencia sobre los temas internacionales podría ser aconsejable. Por lo menos existiría un puente claro para ventilar la mayor parte de los temas que en ocasiones no dan espera. Si se administra sabiamente, sería una especie de radar para que otros funcionarios no tengan que ‘volar sin instrumentos’, especialmente en momentos climáticos políticamente complejos.
- 4) Sería necesaria una reflexión, sustanciosa y ágil, promovida en el seno de la Cancillería, para producir líneas y estrategias de acción concretas en áreas diversas, principalmente las nuevas que se quieran implementar. Los mejores ejemplos serían algunos esfuerzos exitosos en el pasado en la propia Cancillería y el realizado ya por el MinCIT durante esta administración.
- 5) La lógica del ejercicio administrativo, que debe acompañar a las grandes estrategias y decisiones de fondo, indica que sería muy conveniente aprovechar al máximo el know how de funcionarios y exfuncionarios de la Cancillería, y de manera muy especial el de expertos diversos y los funcionarios de carrera diplomática y consular. Es cierto que, en algunas ocasiones, los funcionarios adquieren manías administrativas y creen que la única manera de hacer bien las cosas es como ellos las han hecho en el pasado. Eso es válido solo de manera parcial, porque a veces se requiere reorientar prioridades, asignar algunas nuevas, funcionar de maneras operativas más actuales y, sobre todo, ágiles. En ciertos momentos algunos funcionarios se convierten de buena fe en un lastre, en particular cuando creen o pretenden que son los únicos que conocen los temas o que pueden manejarlos, pero en muchos casos, su know how conceptual y de experiencia diplomática son preciosos y su aporte puede ser no solo conveniente, sino también muy apropiado y aconsejable.

Toda agrupación humana requiere gente que innove (de lo contrario, seguiríamos viviendo en las cavernas), pero también requiere el conocimiento y la experiencia de los mejores cazadores, los mejores cultivadores, los mejores constructores de ciudades y de puentes con otras regiones. Sin la innovación, estamos condenados a ser periferia, pero

sin la experiencia y el conocimiento corremos el riesgo de estrellarnos contra los muros y repetir la historia, incluyendo épocas de desastre.

- 6) Finalmente, pareciera que la coordinación entre diversos Ministerios y otras oficinas públicas ha sido débil y, en algunos casos, inexistente. Si se considera muy complejo efectuar Consejos de Ministros, existen varias alternativas: consejos por sectores, coordinadores por sectores en Presidencia, que a su vez coordinen entre ellos bajo la dirección del Presidente, o reuniones y mecanismos interinstitucionales a alto nivel. La unidad de propósitos no está dada solo por un acto inspirador desde la cúpula. Es necesario implementarla en la práctica.

Bibliografía

- Amaya, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En A. Tickner y S. Bitar, S. [eds.], *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 39-64). Universidad de los Andes. <https://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt1zw5tn9>
- Amaya, R. (2020). *El proceso decisorio de la política exterior colombiana: abriendo la 'caja negra'*. Tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona [ed.], *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Fescol. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/O8196.pdf>
- Ardila, M. (2012). La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 643-658). KAS. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_6989_4.pdf/d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffb3
- Ardila, M. y Vieira, E. [Eds.] (2020). *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- Ardila, M.; Cardona, D. y Tickner, A. (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. 21-44). Fescol y Hans Seidel Stiftung.
- Beltrán, S. (2022). Logros y fracasos de la política exterior en Colombia, 2018-2022. 100 Días vistos por Cinep. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/logros-y-fracasos-de-la-politica-exterior-en-colombia-2018-2022/>
- Boff, L. (2000). *La dignidad de la tierra*. Editorial Trotta.
- Boff, L. (2001). *Ética planetaria desde el Gran Sur*. Editorial Trotta.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65(1), 2007, 66-89.
- Borda, S. (2014). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. En A. Ayuso, S. Borda, F. Floriano, V. Moy y M. Pallarès [coords.], *Liderazgos regionales emergentes en América Latina: consecuencias para las relaciones con la Unión Europea* (pp. 29-39). https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/liderazgos_regionales_emergentes_en_america_latina/politica_exterior_de_la_administracion_santos_un_liderazgo_de_via_media_para_colombia

- Borda, S. y Silva, G. (2023). La política exterior del gobierno de Petro. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2023-3.
- Borda, S. y Tickner, A. [Comps] (2011). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Universidad de los Andes.
- Braveboy-Wagner, J. A. [Ed.] (2003). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Lynne Rienner.
- Buzan, B.; Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security -A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Caballero Gómez, P. (1997). Colombia y la agenda ambiental internacional. *Colombia Internacional*, (38), 21-27.
- Caballero, P. y Londoño, P. (2022). *Redefining Development: The Extraordinary Genesis of the Sustainable Development Goals (The Policy and Practice of Governance)*. Lynne Rienner Publishers.
- Calkivik, A. (2020). Foreign policy. En A. Tickner y K. Smith, K. (eds.), *International Relations from the Global South: Worlds of Difference* (pp. 197-218). Taylor and Francis.
- Canchila, M. A.; Gómez, J. J.; Torres, J. E. y Valbuena, B. (2023). Condiciones de posibilidad de la política exterior colombiana en el gobierno de Gustavo Petro frente a la emergencia climática y la problemática ambiental. *Ratio Juris UNAULA*, 18(36), 73-88. <https://doi.org/10.24142/raju.v18n36a4>
- Cancillería de Colombia (20 de septiembre de 2022). *Intervención del Presidente Gustavo Petro en la Asamblea General de la ONU* [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=Byb75u2SWSO>
- Cancillería de Colombia (25 de octubre de 2023). *Declaración conjunta entre la República Popular China y la Republica de Colombia sobre el establecimiento de la asociación estratégica*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-conjunta-republica-popular-china-republica-colombia-establecimiento>
- Cardona, D. (2005). Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral. En M. L. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez [eds.], *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (pp. 353-388). Fondo Editorial CEREC.
- Cardona, D. (2011). *Colombia: una política exterior en transición* (1a. ed.). Fescol y Hans Seidel Stiftung.
- Cardona, D. (2020). América Latina en el mundo. En W. Grabendorff y A. Serbin (eds.), *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina* (pp. 69-82). CRIES. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/actores-globales-version-web1-2.pdf>
- Cardona, D. (Octubre de 2022). ¿Cambio de rumbo en Colombia? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 22(4). <https://revistafal.com/fal-22-4/>

- Cardona, D. (10 de julio de 2022). Las prioridades de la política exterior de la administración Petro. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/las-prioridades-la-politica-exterior-la-administracion-petro/>
- Cardona, D. (2023). *Energía: fuentes tradicionales y nuevas opciones*. Ponencia en el VII Congreso de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (Accpol), Universidad de los Andes.
- Cardoso, F. E. y Faletto, E. (2007). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Castañón, C. (2001). *Mi confesión*. Oveja Negra.
- Castrillón-Kerrigan, D. (12 de octubre de 2022). Sobre el futuro de las relaciones Colombia-China: Q&A con David Castrillón-Kerrigan. *The Dialogue*. <https://www.thedialogue.org/analysis/sobre-el-futuro-de-las-relaciones-colombia-china-qa-con-david-castrillon-kerrigan/?lang=es>
- Chomsky, N. (2013). *El nuevo orden mundial (y el viejo)*. Austral.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos [CICAD-OEA] (1996). *Estrategia antidrogas en el hemisferio*. Adoptada por la AG/RES XXVII-O/97.
- Club de Roma (1972). *Límites del crecimiento*. Informe para el MIT, FCE.
- Club de Roma (1993). *Más allá de los límites del crecimiento*. Círculo de Lectores.
- Club de Roma (2004). *Los límites del crecimiento: 30 años después*. Galaxia Gutemberg.
- Club de Roma (2012). *Les limites à la croissance (dans un monde fini)*. Rue de l'Echiquier.
- Comisión de la Verdad (2022). *Hay futuro si hay verdad. Informe Final, tomo 2: hallazgos y recomendaciones*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2022 = Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2022*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48706-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2022-statistical-yearbook-latin>
- Coral Lucero, J. I. (2021). Las relaciones internacionales entre Colombia y Alemania: más allá de la cooperación en el posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y S. Reith [eds.], *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 451-475). CRIES y KAS. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021.pdf>
- De la Vega, M. (2 de febrero de 2023). El nuevo gobierno de Colombia y América Latina: un catálogo de buenas intenciones. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/politica/marta-de-la-vega-colombia-politica-exterior-gustavo-petro/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE] (s. f.). *Estadísticas por tema: comercio internacional*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>

- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN] (s. f.). *Estadísticas de comercio exterior*. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasComEx.aspx>
- Domínguez, J. y Covarrubias, A. [Eds.] (2022). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge.
- Ecopetrol (2023). *Estrategia 2040 - Energía que transforma*. <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/estrategia2040>
- El Espectador (13 de agosto de 2022). *Las movidas diplomáticas de Petro y el giro en la política exterior colombiana*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/las-movidas-diplomaticas-de-gustavo-petro-y-el-giro-en-la-politica-exterior-colombiana-noticias-de-hoy/>
- Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Fernández de Soto, G. y Pineda, S. [Coords.] (2012). *El Pacífico: la inserción aplazada. La relación de Colombia con el Asia-Pacífico en el contexto de América Latina*. Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales [CORI].
- Fuentes, C. (2021). *Aquiles, o el guerrillero y el asesino*. Penguin.
- Galeano, E. (2021). *Las venas abiertas de América Latina (edición conmemorativa 50º aniversario)*. Siglo XXI Editores.
- Galeano, H.; Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. *OASIS*, (29), 57-79. <https://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/5880>
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Editorial Trotta.
- Hayek, F. (2012). *Individualism and economic order*. University of Chicago Press.
- Heine, J. (2022). *Xi-na en el siglo del dragón: lo que todos deben saber sobre China*. LOM Ediciones.
- International Court of Justice [ICJ] (19 de noviembre de 2012). *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*. <https://www.icj-cij.org/case/124>
- International Court of Justice [ICJ] (21 de abril de 2022). *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in The Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*. <https://www.icj-cij.org/case/155>
- International Court of Justice [ICJ] (13 de julio de 2023). *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical*

- miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia)*. <https://www.icj-cij.org/case/154>
- International Crisis Group (2023). El cuello de botella de las Américas: crimen y migración En el tapón del Darién. *Informe sobre América Latina*, (102). <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-11/102-darien-gap-spanish.pdf>
- International Institute for Strategic Studies [IISS] (2022). *Strategic Survey 2022: The Annual Assessment of Geopolitics*. Routledge.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- Jaguaribe, H. (2002). *Un estudio crítico de la historia*. Fondo de Cultura Económica.
- Latouche, S. (2009). *Decrecimiento y posdesarrollo*. Editorial de Intervención Cultural.
- Latouche, S. (2023). *Introducción al decrecimiento*. Editorial Popular.
- Lindarte, E. (11 de diciembre de 2022). Cambios e incertidumbre bajo Petro: el caso de la política exterior. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/cambios-e-incertidumbre-petro-caso-la-politica-exterior/>
- Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.
- López-Portillo, R. (Junio de 2022). Los cuatro ejes de la política exterior de Gustavo Petro. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/los-cuatro-ejes-de-la-politica-exterior-de-gustavo-petro/>
- Martínez, I. (1.º de marzo de 2023). La Colombia de Petro. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/revista/la-colombia-de-petro/>
- Martín-Jiménez, I. (24 de abril de 2023). La política exterior de Gustavo Petro: una nueva ruta para llegar al mismo 'norte'. *LinkedIn* [Universidad de San Buenaventura Cali]. <https://www.linkedin.com/pulse/la-pol%C3%ADtica-exterior-de-gustavo-petro/?originalSubdomain=es>
- Más Colombia (20 de agosto de 2023). *¿Qué está pasando con la Alianza del Pacífico?* <https://mascolombia.com/que-esta-pasando-con-la-alianza-del-pacifico/#:~:text=La%20balanza%20de%20Colombia%20con,de%20Relaciones%20Exteriores%20de%20M%C3%A9xico>
- Mezú, P. J. (2018). *Normatividad ambiental colombiana. Principales normas ambientales que rigen en Colombia*. Universidad del Valle. https://www.academia.edu/38716887/NORMATIVIDAD_AMBIENTAL_COLOMBIANA
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCit] (2023). *Estadísticas de comercio exterior de Colombia*. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/comercio-exterior-de-colombia>
- Ministerio de Defensa Nacional [MinDefensa] (2023). *Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana nacional. Garantías para la vida y la paz*.

https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/PolíticasSectoriales/PolíticaDefensaSeguridad/Recursos/PDS_2023_web.pdf

Ministerio del Interior [MinInterior] (2022). *Ley 418/2022, de Paz Total*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (7 de agosto de 2022). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>

Molano, A. y Rodríguez, F. [Eds.] (2022). *Bitácora de política exterior colombiana: balance de la política exterior de Iván Duque y horizontes para el gobierno Petro*. Universidad del Rosario.

Negri, A. y Hardt, M. (2005). *Imperio*. Paidós.

Nolte, D. (2010). How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36(4), 881-901.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2023). *Colombia, monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022*. https://biesimci.org/fileadmin/2023/documentos/informe_de_monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2022.pdf

Ominami, C.; Heine, J. y Fortin, C. (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Editorial Catalonia.

Onuki, J.; Mourón, F. y Urdínez, F. (2016). Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. *Contexto Internacional*, 38(1), 433-465.

Otero Prada, D. (2022). La transición energética en el gobierno Petro. *100 Días Vistos por CINEP*, (106), 44-47. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/wp-content/uploads/2022/12/cien-dias-106-transicion-energetica.pdf>

Pastrana Buelvas, E. (2011). *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* (KAS Paper nro. 3).

Pastrana Buelvas, E. y Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-79). KAS. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_6989_4.pdf/d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3

Pastrana Buelvas, E.; Velosa, E. y Vera, D. (2023). *Política exterior colombiana: la agenda de Gustavo Petro*. KAS y CRIES. <https://www.kas.de/documents/d/kolumbien/kas-politica-exterior-2023-pec-version-web>

- Pearson, F. S. y Rochester, J. M. (2000). *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. McGraw-Hill Interamericana.
- Petro, G. y Márquez, F. (2022). *Programa de Gobierno. Colombia, potencia mundial de la vida*. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>
- Pickety, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Preciado, A.; Castillo, J. y Cajiao, A. (22 de agosto de 2023). Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro. *Fundación Ideas Para la Paz*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-08/paz-total-disputas-e-inseguridad-en-el-primer-ano-del-gobierno-petro>
- Quesada, J. D. (7 de noviembre de 2022). Petro en la COP27: “es la hora de la humanidad y no de los mercados”. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-07/petro-en-la-cop-27-es-la-hora-de-la-humanidad-y-no-la-de-los-mercados.html>
- Ramírez, S. (21 de agosto de 2023). Política exterior del gobierno Petro. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/politica-exterior-del-gobierno-petro/>
- Rodríguez, M. (10 de septiembre de 2022). Descarbonización de la economía. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/columna-de-manuel-rodriguez-becerra-descarbonizacion-de-la-economia-701526>
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, (57), 85-105.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2003). From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 1-24.
- 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. L. y Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, (291), 66-79. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2.TC_Schenoni_Malamud_291.pdf
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2022). *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press. <https://www.sipriyearbook.org/>
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 69-103. https://www.researchgate.net/publication/288338670_La_politica_exterior_de_Colombia_la_OCDE_y_la_revision_entre_pares_de_las_politicas_publicas
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65(2), 90-111.

- Tickner, A. y Monroy, M. C. (2022). Política exterior de Colombia: más allá de los lugares comunes. *Desafíos*, 34(especial). <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/12715/11237>
- Urrego-Sandoval, C. (2015). *Alianza del Pacífico: realidad y retos para Colombia* (Universidad ICESI, Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico, documento de trabajo nro. 1).
- Velosa, E. (2012a). Colombia frente al Asia Pacífico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 357-370). KAS. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_6989_4.pdf/d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3
- Velosa, E. (2012b). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-54). KAS. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_6989_4.pdf/d9b70a91-979c-bbfb-6ddb-76fafc8ffbe3
- Velosa, E. (2020). Los roles de Colombia. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 155-181). Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- World Bank (2022). *Gini Index, Poverty and Inequality Platform*. <https://api.worldbank.org/v2/en/indicators/SI.POV.GINI?downloadformat=excel>
- Zapata, S. y Martínez, A. (2020). La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China. *Colombia Internacional*, (104), 63-93. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.03>

El cambio de enfoque de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Gustavo Petro: de la *performatividad* al No Alineamiento Activo

○ **Andrés Peña-Galindo***

* Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas Políticas y miembro del Grupo de Estudios Políticos y Jurídicos de la Universidad El Bosque (Bogotá D.C., Colombia). Doctor en Estudios Políticos e Internacionales. Investiga acerca de la producción de conocimiento como herramienta de dominación en la disciplina de las relaciones internacionales. Ha publicado una serie de textos en los que explora tanto procesos teóricos para el análisis de la política internacional, como fenómenos propios del Sur global y su marginalización. Contacto: aapenag@unbosque.edu.co.



Si bien la política exterior no ha ocupado un lugar preponderante en el gobierno de Gustavo Petro, lo cual es un fenómeno recurrente en la historia de Colombia tanto para los tomadores de decisiones (Cepe-da Ulloa y Pardo García-Peña, 1989) como para académicos (Espinosa-Arias, 2022; Tickner y Monroy, 2022), desde su posesión ha mostrado indicios de la hoja de ruta que pretende para el país en el ámbito internacional. Esto queda en evidencia según Raquel López-Portillo Maltos (23 de junio de 2022), quien reconoce cuatro ejes fundamentales en la materia planteados por el –para el periodo en el que ella escribe– recién electo presidente. Según la analista, estos cuatro ejes son: el diálogo en las Américas sin exclusiones, a través del cual Petro busca establecer vínculos más estrechos con Estados gobernados por la izquierda, pero sin claridad acerca de aquellos encabezados por líderes de derecha o de izquierda no democrática; una nueva relación con Estados Unidos, en la que Colombia desempeñe un papel más independiente y señale las afectaciones al medio ambiente causadas por la potencia norteamericana, además de abordar paradigmas disruptivos en el manejo del fenómeno de las drogas ilícitas y los tratados de libre comercio; la transición energética en Latinoamérica, a partir de la cual se propone liderar políticas de transición

energética y economías descarbonizadas en la región; y, finalmente, Colombia como una potencia mundial de la vida, lo que corresponde a una agenda amplia e inclusiva con la que impulsaría los elementos de lo que posteriormente el Gobierno denominó “paz total”, con un enfoque en la solución de conflictos mediante pilares medioambientales, de diálogo e integración.

Lo anterior se ha entendido como una disrupción de la manera convencional con la que históricamente Colombia ha manejado su política exterior. En principio, más allá de la escasa centralidad del rol de la Cancillería respecto de otras carteras en la agenda de gobierno, Petro ha demostrado un interés en el manejo de temas internacionales superior al acostumbrado (Cardona Cardona, 10 de julio de 2022). Sin embargo, el asunto más llamativo y que resulta transversal a una diversidad de aspectos –como políticas de drogas, migración venezolana, medio ambiente, seguridad, etcétera– es la reformulación de las relaciones con Estados Unidos. Históricamente, tras la pérdida de Panamá, Colombia ha mantenido un perfil bajo e introvertido en el escenario mundial (López Michelsen, 1989), amparado en una asociación cercana a Washington (Bitar y Tickner, 2017) que ha propiciado, incluso, en algunas coyunturas, solicitudes desde Bogotá para que la potencia intervenga en el país suramericano (Tickner, 2007)

El estrecho vínculo ha sido estudiado desde la doctrina *respice polum* (Galeano David, 2009; Camacho Arango, 2010; Tokatlian, 2000) generada el 31 de mayo de 1914 por el entonces canciller colombiano Marco Fidel Suárez¹, en un artículo acerca de la relación con Estados Unidos en el que expresó:

El norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América. Si nuestra conducta hubiera de tener un lema que condensase esa aspiración y esa vigilancia, él podría ser *respice polum*, es decir, no perdamos de vista nuestras relaciones con la gran confederación del norte (Suárez, 1955, p. 163).

Tal ha sido la aceptación de la doctrina en cuestión como referente analítico que para la lectura de contextos en los que Colombia se ha apartado de Estados Unidos se han establecido modelos de la misma naturaleza, pero con diferente lógica. El *respice similia*, que hace referencia a mirar a los semejantes

1 Posteriormente, de 1918 a 1921, ocuparía el cargo de presidente de la República.

en contraposición al *respice polum* y fue promulgada por Alfonso López Michelsen² (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 1971), tuvo sus raíces en las políticas económicas propiciadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que se adoptaron en los sesenta y se guiaron hacia el relacionamiento regional y el desarrollo de la industria nacional (Drekonja Kornat, 2011). La doctrina ‘mirar hacia el mundo’ de los noventa quiso romper con las anteriores al abrir un espacio de maniobra global (Galeano David, 2009; Tokatlian, 2000). Incluso para ampliar el espectro de las doctrinas se propuso –paradójicamente, una más– el *varia et mutabilia* con la finalidad de aproximarse al espacio internacional, pero entendiéndolo como cambiante, complejo y con diversidad de temas (Cardona Cardona y Tokatlian, 1991).

Las doctrinas se trasformaron en derrotero del análisis de la política exterior colombiana (Tickner y Monroy, 2022), por más que sus postulados impidiesen lecturas complejas de las dinámicas propias de la política exterior de un país tan convulsionado. Lo anterior ha significado dos cosas: 1) que los análisis de política exterior colombiana estén, principalmente, desarrollados bajo los modelos del *respice polum* y sus ramificaciones opuestas; y 2) que el vínculo que Colombia ha forjado con Estados Unidos haya sido la piedra angular de su política exterior. En ese sentido, la llegada al poder de Petro supone una variación profunda para el país en el escenario mundial, ya que ha manifestado su interés de efectuar cambios en el relacionamiento con Washington, mediante una posición menos sumisa. Muestra de ello es que desde su elección ha propuesto un manejo divergente frente al tema de drogas, una renegociación de los tratados de libre comercio (TLC) y una transición energética con miras a reducir los impactos ambientales –punto en el que directamente responsabiliza a Estados Unidos– sin minar los que consideró importantes vínculos con la potencia del norte (*El Espectador*, 20 de junio de 2022). El nuevo contexto colombiano implica el reto de propiciar análisis fuera de los marcos convencionales de las doctrinas, que puedan dar cuenta de fenómenos complejos y trasgresores de modelos tradicionales (Hudson y Day, 2019).

Precisamente este capítulo tiene la intención de elaborar un diagnóstico sobre la política exterior de Petro respecto de las relaciones con Estados

2 Presidente de la República de Colombia de 1974 a 1978.

Unidos, sin limitarse a los esquemas de las doctrinas señaladas. Con ese objetivo se parte de dos enfoques novedosos para el análisis de la política exterior. En primera medida, se trae a colación la propuesta de Mauricio Palma-Gutiérrez y Tom Long (2022) en la que los autores evalúan el proceder de la política exterior colombiana a partir de la *performatividad*; paso seguido, se desarrolla el concepto de No Alineamiento Activo (NAA) expuesto por Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominani (2021). Así, se definen los marcos para establecer si, con el nuevo gobierno, en Colombia la política exterior se sigue rigiendo según los lineamientos de la *performatividad* tradicionales, o si se está allanando el camino para un NAA. Esto, en definitiva, permite explorar si el gobierno de Petro efectivamente fomenta un cambio estratégico respecto de la relación con Estados Unidos como líder del orden mundial liberal (OML) (Amadi, 2020; Nye Jr., 2023; Peña-Galindo, 2018) o si tal cambio es simplemente retórico.

Puntualmente el ejercicio consistió en un análisis cualitativo e interpretativo de contenido de cuatro discursos. Los dos iniciales fueron el primer –y a la fecha de escritura de este texto, único– discurso de Petro ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (20 de septiembre de 2022) y –para guardar correspondencia– el primero de su antecesor, Iván Duque Márquez, en el mismo espacio (26 de septiembre de 2018) Con ello se posibilitó una comparación que, en última instancia, dio cabida a una interpretación acerca de la pretensión de alineamiento –o no– con el orden mundial liderado por Washington como elemento rector de la política exterior de Colombia para los dos gobiernos observados.

Más adelante, con el propósito de indagar cómo ha percibido y respondido el Gobierno de Estados Unidos el discurso y las acciones del gobierno Petro, se profundizó en la conferencia de prensa dada por el Presidente colombiano y el secretario de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken (3 de octubre de 2022), durante la visita del segundo a Bogotá, días después de la participación de Petro en la Asamblea General de la ONU. Las respuestas dadas en dicho evento se sumaron a la intervención de Ted Cruz (5 de agosto de 2022), senador estadounidense del Partido Republicano, para contrastar la posición del Gobierno norteamericano con la de uno de sus más férreos opositores en referencia al nuevo gobierno en Bogotá. En definitiva, los discursos de Blinken y de Cruz se evaluaron según categorías de apoyo o contradicción a

las posturas de Petro y así se desarrolló la interpretación acerca del impacto que el nuevo Gobierno colombiano ha generado en las relaciones bilaterales con Washington.

En este punto es necesario anotar que en la presente investigación la herramienta para evaluar modificaciones o coherencia entre retórica y estrategia es el discurso, ya que se entiende como un constructor de realidad en correspondencia –según se detallará más adelante– con la propuesta de *performatividad* desarrollada por Palma-Gutiérrez y Long (2022). La base teórica que sustenta el discurso como factor constitutivo de la realidad se encuentra en autores como Michel Foucault (2013) que lo valora como una dinámica atravesada por dispositivos de poder y, por ello, re-productora de realidades; Ludwig Wittgenstein (1968), quien encuentra en el lenguaje el proceso que crea realidades; o, propiamente en la disciplina de relaciones internacionales, David Campbell (1992) cuando señala que el discurso tiene el poder de establecer las identidades propias y de otros, por lo que posee la capacidad de moldear las lógicas de vinculación entre actores³.

El análisis se realizó mediante codificación temática utilizando el *software* Atlas ti versión 23, en el que se procesaron los discursos. Esto permitió evidenciar la recurrencia de conceptos, temas o patrones en funcionalidad de los objetivos anteriormente expuestos. Para los dos primeros discursos, que hacen relación al perfil de política exterior de Petro y su antecesor, se asignaron los códigos de los enfoques marco –alineamiento, ceñido a la lógica de *performatividad* colombiana, y confrontación, más cercano a la propuesta del NAA–, para el tercero y el cuarto discursos, los códigos estipulados fueron contradicción o apoyo frente a las nuevas políticas del Gobierno colombiano, allí se prestó especial atención al tema de drogas y al de las relaciones de Bogotá con Caracas y La Habana, debido a que son temas fundamentales para la relación colombo-estadounidense (Cañón Salinas y Márquez Restrepo, 2023; *El Tiempo*, 3 de octubre de 2022; Pastrana Buelvas y Valdivieso Collazos, 2023; Torrado, 27 de marzo de 2023).

3 Para más sobre el tema en la disciplina de relaciones internacionales, ver: Campbell y Bleiker (2021), Finlayson y Valentine (2005), Nabers (2019) y Wojczewski (2023).

La *performatividad* colombiana ante las potencias

Como se anotó, la política exterior colombiana se suele entender a partir de una estrecha relación con Estados Unidos (Bitar y Tickner, 2017; Camacho Arango, 2010; Galeano David, 2009; Tickner, 2007; Tokatlian, 2000), factor que ha sido de gran valía para la nación norteamericana (Cruz, 5 de agosto de 2022) y las potencias promotoras del OML en general (Long, 2022). En ese entramado, Palma-Gutiérrez y Long (2022) desarrollan una investigación que da cuenta de un accionar colombiano, bajo los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque Márquez, ceñido al interés de una relación cercana y alineada con los estándares estadounidenses –y occidentales en general–, lo que servirá de rumbo para explorar los objetivos de esta investigación. Es decir, teniendo como base los argumentos de Palma-Gutiérrez y Long, se analizará si el gobierno Petro continúa con el accionar exterior de sus antecesores, caracterizado por la búsqueda de vínculos estrechos con Washington y demás líderes del OML, o si, por el contrario, el mandatario colombiano está efectivamente –como algunos analistas sospechan (Lindarte, 11 de diciembre de 2022; López-Portillo Maltos, 23 de junio de 2022; Maihold, 25 de julio de 2022; Puyana y Bermúdez, 2023; Zorita, 2 de septiembre de 2022)– propiciando alteraciones que minen dichos vínculos.

Palma-Gutiérrez y Long (2022) señalan que Colombia tiene la intención de posicionarse ante los ojos del mundo occidental como un ‘buen miembro’ secundario –lo que significa cumplir un rol encaminado a cumplir reglas y no a proponerlas– y para ello se ha encargado de elaborar un *performance* teatral, que mezcla acciones y retórica, ante los funcionarios representantes de los Estados líderes del OML y otros actores de prestigio. Lo anterior encuentra razón de ser en la postura de Rebecca Adler-Nissen y Ayşe Zarakol (2021), quienes entienden el OML como un orden en el que el reconocimiento juega un papel central para los actores secundarios. En el caso colombiano, durante los gobiernos de Santos y Duque, Bogotá cumplió su papel al dirigir su actuar hacia el robustecimiento del OML a través de facilitar su operatividad y cumpliendo con sus prerrogativas. Sin embargo, ello implicó una variedad de ‘guiones’ según el nivel de ejecución –interno o externo– y ciertas actuaciones

encaminadas a resaltar al país como un ‘buen’ participante, en contraposición a actores ‘malos’ que cumplen un rol revisionista (Cardozo y Niño, 2023). Dos aspectos fueron esenciales para que Colombia cumpliera el rol de buen miembro secundario: la política de recepción de migrantes venezolanos y su participación en el régimen de prohibición de la droga.

Frente al asunto de la recepción de migrantes venezolanos, Colombia –según Palma-Gutiérrez y Long (2022)– se enfocó en diseñar un guion, elaborar una puesta en escena y crear una audiencia apropiada para su objetivo. El guion estuvo delimitado por el principio de generosidad hacia un pueblo víctima del actor ‘malvado’ irrespetuoso del OML: la Venezuela autoritaria encabezada por Nicolás Maduro. En palabras de los mismos autores (2022, pp. 11-12):

Con el fin de las negociaciones con las FARC a finales de 2016, el gobierno colombiano pudo delinear con mayor autonomía un guion para posicionarse como un ente responsable ante sus obligaciones con el OIL [orden internacional liberal]. Este incluía presentarse como un país generoso y fraterno, interesado en profundizar el alcance del orden, frente a un régimen que empujaba a miles de personas hacia el exilio. A lo largo de 2017, mientras que la situación en Venezuela empeoraba, se transitó hacia un discurso progresivamente antagónico en contra de Maduro en espacios como la OEA, en el recientemente creado Grupo de Lima y en la Asamblea General de la ONU. Ante esta instancia, Santos aseguró que: “Nos preocupa sobremanera la precaria situación de nuestra hermana y vecina República de Venezuela [...] Nos duele Venezuela. Nos duele la destrucción paulatina de su democracia. Nos duele la persecución a la oposición política y la violación sistemática de los derechos de los venezolanos.

Ello se presentaba como respuesta a una crisis que estaba afectando valores enaltecidos desde el OML como los derechos humanos, tanto para los migrantes como para receptores en zonas vulnerables, sobre todo en la frontera (Gómez Johnson y González Gil, 2022) No obstante, el guion se ejerció haciendo un énfasis particular en Venezuela como un régimen autoritario ‘malvado’ e irruptor de los valores a defender, lo que permitió entender a Colombia como un miembro respetuoso y defensor del OML.

Por su parte, desde Bogotá también se gestionó una puesta en escena conveniente para el objetivo de presentar al país como un miembro, no líder, activo del OML. En ello Palma-Gutiérrez y Long (2022) destacan un lenguaje

enmarcado en la protección de los derechos de los migrantes. El Gobierno logró usar tal lenguaje de manera efectiva, al punto que Colombia consiguió reconocimiento en la materia por parte de funcionarios de agencias de cooperación, congresistas estadounidenses, miembros del Parlamento Europeo y personas emblemáticas de la talla de la actriz Angelina Jolie en su papel de embajadora de buena voluntad de la agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR). En definitiva, fue un lenguaje apropiado para el éxito en la intención de mostrar a Colombia como defensor del OML, incluso priorizada sobre una protección efectiva a los migrantes venezolanos (del Real, 2022). Con la puesta en escena funcionando, se estableció una audiencia que legitimara el rol colombiano.

Por otro lado, respecto de la participación en el régimen de prohibición de la droga, Colombia se ha esforzado por desvincularse del señalamiento de país problema adquirido en la última década del siglo XX. Para ello, el Estado suramericano también ha intentado mostrarse como un buen miembro del orden liderado por Estados Unidos. Desde la instauración del Plan Colombia, en el gobierno de Andrés Pastrana, la política exterior del país se ha encaminado a presentarse como víctima del fenómeno (Cardona Cardona, 2001). Así se propone una respuesta a atender el flagelo desde el multilateralismo, que es una herramienta principal de los valores defendidos por Washington. En palabras de Palma-Gutiérrez y Long (2022, p. 18):

Durante el mandato de Pastrana, el gobierno colombiano desarrolló otras prácticas mediáticas, entre ellas, coordinar visitas de congresistas estadounidenses y (menos frecuentemente) las de funcionarios europeos y de organizaciones internacionales. En estas rondas, los funcionarios colombianos reiteraron que Colombia se había dedicado a ser un buen miembro del OIL [orden internacional liberal], tanto en términos de cosmopolitanismo (respaldando el libre comercio) como de soberanía (apoyando un régimen internacional de prohibición). Esta actuación se consolidó como un importante instrumento diplomático y el mensaje parece seguir vigente años después.

Durante el siglo XXI –al menos hasta el mandato de Duque–, los funcionarios colombianos han elaborado un discurso uniforme para presentar al país como uno de los miembros respetuosos del OML que más caro ha pagado el precio del fenómeno de las drogas. Para ello, el *performance* se ha dirigido a

presentar el problema desde un carácter no nacional sino global, y al país como un actor que ha respondido a ese flagelo desde los principios que el orden instaura.

Más allá de la paradoja liberal que supone –entre otros– el problema del narcotráfico (Chandler, 2015), en la que la globalización que se promueve en Occidente facilita los canales de tráfico criminal, pero además mediante la cual la libertad individual se ve restringida por el prohibicionismo, Colombia ha sabido presentarse como un buen miembro del OML.

En ambos casos [gobiernos de Santos y Duque], la actuación colombiana en temas de narcotráfico –incluyendo la elección del escenario, el cultivo de su audiencia y la evolución de su guion– sirve para co-constituir y de cierta forma legitimar el OIL [orden internacional liberal]. Colombia ha reivindicado su papel como actor competente en la materia, a través de su participación en foros internacionales. Este es un cambio notable para la imagen del país, luego de ser visto como un Estado casi “fallido” en los años noventa. Más allá, Colombia ha buscado posicionarse como un modelo que cumple plenamente con su lado del trato, implícito en la idea de corresponsabilidad (Palma-Gutiérrez y Long, 2022, p. 21).

En definitiva, la política exterior colombiana de los últimos años se ha efectuado mediante un *performance* teatral, robustecido por guiones, puestas en escena y selección de audiencias, para exponer al país como un buen miembro, secundario, del OML. Ello ha servido para erradicar los estigmas de décadas anteriores cuando el país era considerado a nivel internacional como una de las fuentes de las amenazas al orden establecido, tanto por el fenómeno del narcotráfico como por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, que llegaron a índices alarmantes durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (Borda Guzmán, 2012; Posnanski, 2005). Dos de los ámbitos esenciales para la ejecución de dicha teatralidad han sido el manejo de migrantes provenientes de Venezuela y el régimen de prohibición enmarcado en la política de guerra contra las drogas que lidera Estados Unidos (Mccoy, 2021).

Frente al primer escenario, Colombia ha sabido moldear sus discursos para dar cuenta de una generosidad a la hora de recibir migrantes, lo que corresponde a la protección de valores liberales humanitarios que se contraponen al actuar ‘malicioso’ del régimen autoritario de Nicolás Maduro. Por su parte,

en el ámbito del narcotráfico, desde Bogotá se instan narrativas de corresponsabilidad y cumplimiento de normas propias del régimen de prohibición, tras un reconocimiento prioritario sobre el fenómeno. En esos contextos, Colombia –como Estado secundario– negocia su aprobación ante las potencias líderes del OML con estrategias definidas, puesto que dicho orden trasciende espacios de simple mandato y cumplimiento (Long, 2018; Palma-Gutiérrez y Long, 2022), lo que redundará en un espacio de actuación para los países que buscan integrarlo.

El No Alineamiento Activo como herramienta de autonomía

En contraposición a la *performatividad* efectuada por Colombia para lograr ser reconocida como un buen miembro del OML, otras posturas invitan a los Estados menos poderosos a adoptar políticas conducentes a la consecución de mayor autonomía. Enraizados en la CEPAL, que abrió las puertas para que la región se concentrara en el desarrollo como problemática propia que no ocupaba mayor espacio en la agenda del primer mundo (Kristensen, 2019), surgieron una serie de enfoques que abogaban por la desvinculación de países periféricos, específicamente latinoamericanos, respecto de las grandes potencias (Tickner, 2003). Las teorías de la dependencia y de la autonomía periférica se erigieron, entonces, como propuestas en pro de la irrupción del relacionamiento obediente frente a Estados Unidos.

La dependencia nació a mediados de la década de los sesenta, configurándose en una perspectiva dirigida a denunciar las afectaciones que producía el capitalismo global en regiones periféricas como América Latina (Treacy, 2022). Sus acusaciones versaron acerca de la imposibilidad de desarrollo para las periferias en el sistema económico reinante, razón por la cual proponían medidas revolucionarias en aras de romper los vínculos con los centros –especialmente Estados Unidos– y lograr así el anhelado y esquivo progreso. Por su lado, la autonomía periférica propuso vías alternativas a la revolución para el mismo objetivo emancipatorio (Tickner, 2014). Sus más grandes exponentes, Juan Carlos Puig (1975) y Helio Jaguaribe (1979), entendieron la autonomía como la herramienta para que los actores menos desarrollados adquirieran capacidades para insertarse en regímenes internacionales comandados por

las potencias, especialmente Estados Unidos, sin dejar de lado su esfuerzo por libertad (Frasson-Quenoz, 2016).

Estos enfoques, desarrollados en las décadas de los sesenta y setenta, más allá de su importante valía, resultan desactualizados. Sin embargo, la relevancia de la pugna latinoamericana por lograr autonomía frente a Estados Unidos y, en menor medida, otras potencias, sigue siendo central para varios académicos (Baracaldo Orjuela y Chenou, 2019; Caballero y Crescentino, 2020; Guimarães, 2020). Allí, Fortin, Heine y Ominani (2021) proponen el NAA como hoja de ruta para la política exterior de los Estados de la región, la cual va en contravía de la *performatividad* expuesta previamente. Su preocupación parte de la situación actual de América Latina, ya que la reconocen como una región donde el crecimiento económico está estancado y los índices sociales son preocupantes –fenómeno recrudecido por la pandemia del COVID-19–. A grandes rasgos, hablan de un subdesarrollo ocasionado por un papel internacional caracterizado por la subordinación a la potencia hegemónica (2020).

Su argumento encuentra asidero –al igual que las propuestas más clásicas– en las lógicas del sistema mundo, desarrolladas por Immanuel Wallerstein (2005), que denota un rol periférico atrapado en un sistema inconveniente para sí mismo, dado que es controlado por un centro que se encarga de reproducir los lazos desiguales y así se impide el crecimiento de los Estados periféricos. Las relaciones comerciales, mediante las cuales la periferia se limita a la producción de materias primas y el centro a la fabricación de manufacturas con avances tecnológicos, son la razón de ser de la desigualdad señalada. De allí que, en los sesenta, desde la CEPAL se haya propuesto un modelo de industrialización por sustitución de importaciones que llevara a los Estados de América Latina a generar sus propias industrias, para darle valor agregado a las materias primas y así lograr el desarrollo que las potencias impedían (Reche, 2019). Sin embargo, y más allá de periodos de ciertos grados de autonomía, la región se ha mantenido dependiente de los centros, especialmente de Estados Unidos, y cada vez más de potencias emergentes (Stallings, 2021).

En la actualidad, la competencia por el liderazgo mundial entre Estados Unidos y China ha significado para la periferia latinoamericana –según Fortin,

Heine y Ominani (2021)– una coyuntura de poco margen de maniobra, ya que desde Washington se han arreciado las políticas de control sobre su continente ampliado, en una especie de retorno de la doctrina Monroe (Smilde, 2020). Empero, el problema no pasa por la elección de la potencia a seguir, sino el papel de seguidismo adoptado por los países de la región. En palabras de Fortin, Heine y Ominani (2020, párr. 8):

De hecho, para Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, China es hoy el principal socio comercial, desplazando de esa condición a Estados Unidos, Europa o Japón. La paradoja de la presencia china en la región, sin embargo, es que por una parte disminuye la dependencia tradicional de los Estados Unidos y Europa, al aumentar las opciones y alternativas para América Latina. Ello no puede sino ser bienvenido. Sin embargo, la forma de inserción internacional resultante de los lazos con China no es sustancialmente distinta de la clásica relación centro-periferia. Ella se traduce en un comercio basado en las exportaciones de materia prima de la región y la importación de productos manufacturados chinos.

De esa manera, los autores proponen el NAA, que se traduce en una política exterior que impida la resurrección de la doctrina Monroe o el papel sumiso frente a Estados Unidos, pero que también evite el alineamiento obediente hacia cualquier otra potencia. Se trata de evadir las relaciones de subordinación con el objetivo de priorizar las preferencias nacionales, por lo que la invitación no se dirige a romper del todo los vínculos con Estados más poderosos, sino a reestructuraciones adecuadas para configurar un diálogo más horizontal. Evidentemente, la propuesta en cuestión resulta del todo opuesta a la *performatividad* de la política exterior colombiana presentada por Palma-Gutiérrez y Long (2022).

El NAA guía hacia unas conexiones complejas y plurales; ello significa generar lazos con zonas del planeta tradicionalmente ignoradas, manteniendo al tiempo relaciones equidistantes con los socios convencionales. Lo anterior se sustenta en las transformaciones económicas del siglo XXI, en las que continentes como Asia y África empiezan a erguirse como regiones importantes y prometedoras (Stuenkel, 2016)

A diferencia del no alineamiento de antaño, que junto a su agenda propositiva en materia de descolonización tenía también un elemento defensivo que buscaba mantenerse al margen de los conflictos de las superpotencias, este no

alineamiento tendrá una actitud proactiva y será efectivamente no-alineado. Buscará oportunidades de expandir y no de limitar los lazos de nuestros países con ese vasto mundo no-occidental que surge ante nuestros ojos, y que le dará la impronta al nuevo siglo (Fortin *et al.*, 2020, párr. 16).

La propuesta se compone, en definitiva, de una serie de aspectos esenciales: fortalecimiento de organismos regionales, coordinación para la atención de los desafíos globales, priorización de medidas para detener el cambio climático, redefinición de las lógicas de seguridad para atender amenazas reales e ignoradas, equidad de género, sobre todo en ámbitos laborales, y un no alineamiento caracterizado por un actuar definido por los intereses nacionales y no de alguna potencia extranjera. Dado lo anterior, el NAA se presenta como opuesta a la *performatividad* expresada en la política exterior colombiana de los últimos gobiernos. La segunda busca cercanía, la primera pretende autonomía, ya sea frente a Estados Unidos o ante los principios del OML, puesto que tanto el NAA como la *performatividad* encuentran congruencia entre el orden señalado y Estados Unidos.

Estados Unidos y el OML

En la actualidad resulta casi automático imaginar que un vínculo –sea este de alineamiento o de oposición– con Estados Unidos es un vínculo directamente proporcional con el OML. Lo anterior encuentra asidero en la posición de la potencia norteamericana en el sistema internacional, pero sobre todo en que dicha posición le permitió ser el actor que terminó por configurar el mencionado orden (Ikenberry, 2011). Desde posturas realistas, que estudian las dinámicas internacionales según la polaridad del sistema, John Mearsheimer (2014) da cuenta del ascenso estadounidense para erguirse como el actor ordenador del sistema internacional durante cinco momentos del siglo XX.

El primero de esos momentos se da desde 1900 hasta avanzada la Primera Guerra Mundial, cuando Estados Unidos se concentró en potencializarse, delegando en sus aliados la contención de enemigos comunes. El siguiente momento se da desde su participación militar en la Gran Guerra hasta 1923, cuando sus aliados fueron debilitados y debió enfrentar directamente a sus enemigos y mantener tropas en Europa. Luego, como tercer momento, una vez conseguida la victoria y al saber que el continente de sus aliados más

poderosos se encontraba estable, volvió a jugar la carta del aislacionismo (Peña-Galindo y Frasson-Quenoz, 2016; Zieger, 2001). Posteriormente, la derrota de Francia a manos de la Alemania nazi que llevó a que Estados Unidos interviniera en favor de la democracia y en defensa del Reino Unido (Spencer, 1968) se estableció como el cuarto momento. Finalmente, el comienzo de la Guerra Fría dirigió a que la, ahora, gran potencia global se estableciera como líder del mundo occidental para propagar sus valores y detener el crecimiento soviético (Morrow, 1991), el ascenso chino (Kim y Kim, 2022), el terrorismo global (Martini, 2022) o cualquier otro fenómeno que considerara amenazante.

Desde las reseñadas lecturas realistas, esos cinco momentos dieron como fruto la polaridad actual, en la que el *statu quo* beneficia, más que a cualquier otro actor, a Estados Unidos. Así que una amenaza sobre el *statu quo* es, en resumidas cuentas, una amenaza sobre la potencia norteamericana (Schweller y Pu, 2011). Incluso ciertos argumentos que sostienen un declive del OML se refieren al declive de la hegemonía estadounidense. Mearsheimer (2019), por ejemplo, describe dos órdenes mundiales liderados por Estados Unidos. El primero durante la Guerra Fría, en el que la potencia lideró militarmente la contención de la Unión Soviética; y el segundo desde 1990, cuando Washington impulsó valores mundiales que terminaron configurando realmente el denominado OML y que además se encuentra en riesgo en la actualidad dado el declive en el poder del Estado norteamericano.

Sin embargo, este tipo de lecturas no provienen exclusivamente de enfoques realistas⁴. John Ikenberry (2010, p. 509), un reputado pensador liberal, se refiere al OML como el “sistema mundial dirigido por Estados Unidos”⁵. En palabras del mismo autor (2018, p. 7):

4 Para autores como Hans Kundnani (2017), paradójicamente el OML responde a un enfoque más realista que liberal.

5 Las citas textuales en inglés fueron traducidas al español por el autor. En este caso específico, la frase original en inglés “*American-led world system*”, se tradujo al español cambiando “América” por “Estados Unidos” para evitar el error usual de referirse al país norteamericano con el nombre de todo el continente.

Durante siete décadas, el mundo ha estado dominado por un orden liberal occidental. Tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y sus socios construyeron un orden internacional polifacético y extenso, organizado en torno a la apertura económica, las instituciones multilaterales, la cooperación en materia de seguridad y la solidaridad democrática. Por el camino, Estados Unidos se convirtió en el “primer ciudadano” de este orden, proporcionando un liderazgo hegemónico –anclando las alianzas, estabilizando la economía mundial, fomentando la cooperación y defendiendo los valores del “mundo libre”–. Europa Occidental y Japón surgieron como socios claves, vinculando su seguridad y sus fortunas económicas a este orden liberal ampliado. Tras el final de la Guerra Fría, este orden se extendió hacia el exterior. Los países de Asia Oriental, Europa del Este y América Latina llevaron a cabo transiciones democráticas y se integraron en la economía mundial. A medida que el orden de posguerra se ampliaba, también lo hacían sus instituciones de gobierno. La OTAN se amplió, la OMC se puso en marcha y el G20 adquirió protagonismo. A finales del siglo XX, se podía pensar que la historia avanzaba de forma progresiva en dirección del liberalismo internacional.

Después se argumentaría que la elección de Donald Trump puso en crisis el orden mundial, ya que se trata de un presidente contrario a los principios de dicho orden, en el país líder del mismo. Idea secundada por Kundnani (2017), quien subraya la crisis del OML desde un ámbito externo con el ascenso de Estados revisionistas como Rusia y China, y desde un ámbito interno –tal y como señalan Jeff D. Colgan y Robert Keohane (2017)– con la llegada al poder de gobiernos, en Europa occidental y Estados Unidos, poco comprometidos con dicho orden internacional.

Más allá de su estado actual, existen voces en pro de reanudar el liderazgo estadounidense para volver a consolidar el OML alrededor del planeta (Stokes, 2018) dado, según quienes abogan por tal alineación, lo beneficioso de sus principios. La apuesta es, entonces, por consolidar los elementos que se le adjudican al OML. Dentro de dichos elementos se rescatan: un progreso sustentado en los ideales de la ilustración (Barnett, 2021); una seguridad apoyada no en la capacidad material de los Estados, sino en una amalgama de reglas e instituciones que limiten el uso de la fuerza para la resolución de disputas; una economía abierta que permita flujos de diversas naturalezas que sobrepasen los límites artificiales de los Estados, lo que co-constituye factores propios de la globalización; y un respeto universal por los derechos humanos (Kundnani, 2017).

Como se ha señalado, los defensores del OML abogan por un restablecimiento del rol de liderazgo de Europa occidental, pero sobre todo de Estados Unidos, de tal manera que el sistema internacional retome el rumbo pensado a mediados del siglo XX y difundido a vastas zonas del planeta desde la finalización de la Guerra Fría. Sin embargo, para que ello suceda, no basta con un rol activo de Estados poderosos, también es requisito que países más pequeños integren el ordenamiento establecido, acepten sus reglas, se muevan dentro de sus marcos y divulguen sus principios (Long, 2022). En ese sentido, sin invalidar la importancia de sus reconocidos líderes, el OML también necesita de la participación de otros actores.

Es en ello, en la importancia que Estados menos poderosos adquieren, que algunos países obstaculizan el desarrollo del OML y les hacen contrapeso a las grandes potencias. Más allá del mencionado crecimiento de naciones consideradas ajenas al orden en cuestión como Rusia y China (Clunan, 2018; Huang, 2021; Kundnani, 2017; Mearsheimer, 2019; Nye Jr., 2023), Estados menos poderosos han ejercido un papel revisionista (Alcaro, 2018; Cardozo y Niño, 2023). Además, otros han decidido retar el orden sin fraguar una confrontación evidente con las grandes potencias (Cooley y Nexon, 2020; Kat, 2021; Peña-Galindo, 2018; Peña-Galindo y Frasson-Quenoz, 2016; Tourinho, 2021).

En ese sentido, Gregorio Bettiza, Derek Bolton y David Lewis (2023) desarrollan unos marcos amplios –denominados civilizacionistas– con los cuales explican ciertas dinámicas contrahegemónicas adoptadas por actores no –plenamente– liberales para contrarrestar el OML. En primera medida, los actores retadores del orden liderado por Estados Unidos pueden dar cuenta de una sensación de inseguridad tanto física como inmaterial de la que son víctimas, para así producir narrativas de crisis en las que su existencia se entiende amenazada por la predominancia liberal. La segunda lógica civilizatoria corresponde a la construcción de un ‘yo’ diferenciado de la identidad occidental para resistir las presiones occidentales. Como tercer punto, los autores exponen la posibilidad de que los actores rechacen y contrarresten los señalamientos sobre ellos por su carácter no –del todo– liberal; en esto se resalta la exaltación de valores no solo diferenciados de los señalados como universales por los líderes del OML, sino también útiles para erradicar los estigmas impuestos sobre los agentes no –completamente– liberales.

Finalmente, estos actores desafiantes se enfrentan a la lógica universalista del OML y de este modo impulsan nociones de pluralismo que deterioren el espíritu de superioridad impregnado en los valores occidentales.

De cualquier manera, estudiar la cercanía o las múltiples formas de rebeldía de un Estado frente a Washington implica hacerlo también, y de manera directa, respecto del OML y viceversa. En ese sentido, analizar la *performatividad* –para seguir la conceptualización realizada por Palma-Gutiérrez y Long (2022)– o el NAA –expuesto por Fortin, Heine y Ominani (2021)– de Colombia bajo el gobierno de Petro en relación con ámbitos propios del OML, es hacerlo simultáneamente frente a Estados Unidos. Tal como lo explican Alejandro Cardozo y César Niño (2023) –quienes estudian la política exterior de Irán y Venezuela desde finales del siglo pasado–: las posiciones rebeldes frente al OML⁶ son posiciones rebeldes frente a Estados Unidos.

Colombia ante la ONU

Tras revisar el primer discurso de Duque y el primero de Petro ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, los elementos destacados tanto por la *performatividad* como por el NAA salen a la luz. El estudio, mediante análisis de contenido, que trasciende el conteo de palabras para interpretar el significado y el sentido de los discursos observados en los contextos particulares en los que fueron pronunciados (Guix Oliver, 2008), da cuenta de lo anterior. Si bien Duque expuso una narrativa enmarcada en la intención de presentar a Colombia como un buen miembro secundario del OML y de esta forma mostrar alineamiento con Estados Unidos, Petro se aleja de esa estrategia y se encamina a una confrontación de los valores establecidos por los líderes occidentales.

Lo anterior se puede observar en la frecuencia de conceptos y palabras empleados en cada discurso. Por un lado, en la intervención de Duque (26 de septiembre de 2018) –además de términos como Colombia, país, mundo, entre otros– se resaltan conceptos como legalidad, sanción, dictadura, justicia y compromiso (ver figura 1). Ello se vincula de manera directa a la explicación de *performatividad* realizada por Palma-Gutiérrez y Long (2022), ya que rescata

6 Los autores no se refieren al orden sino al sistema mundial liberal.

la importancia de comportamientos en los marcos del OML empleando el vocablo de legalidad, pero además resalta la importancia tanto de un compromiso por las normas como por la justicia. Finalmente, subraya la necesidad de sanciones hacia aquellos miembros ‘malos’ en el orden establecido, para lo que usa una constante referencia a la dictadura, en alusión al régimen venezolano. Otros conceptos recurrentes en su discurso refuerzan la idea anterior, ya que sobresalen, también, términos como ley, protección, verdad, equidad, paz, oportunidad y excelencia.

Figura 1. Nube de palabras, primer discurso de Duque ante la Asamblea General de la ONU



Fuente: elaboración propia.

De ese mismo discurso se pueden retomar algunos apartes que dan mayor sentido a la intención *performativa* de Duque. Por ejemplo, el expresidente menciona frases como: “Excelencias, es un honor para mí dirigirme a esta Asamblea, exponer la visión que tenemos para Colombia, llamar a la solidaridad global frente al pueblo venezolano” (Duque, 26 de septiembre de 2018,

párr. 66), “celebro que hayan escuchado la solicitud de Colombia y que el Secretario General haya designado a Eduardo Stein como Representante Especial Conjunto para los Refugiados y Migrantes de Venezuela, y así elevar esta discusión” (párr. 61) y “Colombia, en menos de dos años, les ha abierto las puertas a casi un millón de hermanos venezolanos” (párr. 53). Estas premisas dan cuenta del discurso de generosidad al que Palma-Gutiérrez y Long (2022) hacen referencia. Tal y como indican los autores, Colombia se presenta ante los líderes del OML como un buen miembro dada su generosidad frente a los maliciosos comportamientos de Venezuela con su población.

Adicionalmente, y en concordancia con los argumentos expuestos en la caracterización *performativa* del país, Duque evidenció una posición alineada con el régimen prohibicionista hacia las drogas. En ese aspecto, resaltan frases como “el narcotráfico, excelencias, es una amenaza global” (Duque, 26 de septiembre de 2018, párr. 32), “el narcotráfico en Colombia es un depredador del medio ambiente, un destructor de instituciones y, ante todo, un corruptor social” (párr. 34) y “celebro que hace dos días apoyamos el llamado global a la Acción contra el Problema de las Drogas, reconociendo que el trabajo es de todos y requiere que todos los países contribuyan, incluyendo aquellos donde el consumo crece” (párr. 36). Allí se destaca una posición alineada con los principios del OML, pero además se invita a concebir al fenómeno como un problema global, lo que implica limpiar la imagen de país problema que recaía sobre Colombia a finales del siglo XX.

De manera más específica, el discurso en cuestión fue analizado a partir de tres categorías –interpretadas de la investigación de Palma-Gutiérrez y Long (2022)– para entender la naturaleza del alineamiento propuesto por el Gobierno colombiano de la época. Resulta necesario resaltar que también se emplearon categorías para rastrear posiciones confrontativas –en este caso dilucidadas de la propuesta de Fortin, Heine y Ominani (2021), además del estudio de Bettiza, Bolton y Lewis (2023)–, pero no se encontró ninguna, lo que termina por dar más peso al enfoque de alineamiento pretendido por Bogotá durante el periodo 2018-2022. La primera de esas categorías, denominada *aceptación*, se refiere al cumplimiento sumiso de lineamientos impuestos por los líderes del OML. La segunda, nombrada *acción*, describe la operatividad del Gobierno colombiano en los marcos del mismo orden. Finalmente, la categoría *exaltación* da cuenta del elogio y la elevación de los valores adoptados.

Para el caso de la categoría aceptación, hay una denotada inclinación por favorecer el desarrollo desde las ópticas estadounidenses. Ello se vislumbra en acotaciones como “nuestra apuesta de desarrollo, excelencias, nuestro pacto por Colombia, también busca impulsar el emprendimiento y la reactivación de la economía” (Duque, 26 de septiembre de 2018, párr. 44), “construyamos un plan y una agenda de desarrollo para definir las políticas de Estado en las próximas décadas, teniendo como referente alcanzar para el año 2030 los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en un marco de legalidad y emprendimiento” (párr. 14) y “debemos impulsar la propuesta que ha sido anunciada por el Banco Interamericano de Desarrollo y su presidente, Luis Alberto Moreno” (párr. 64). Así entonces, en el discurso de Duque, la noción de desarrollo formulada por los líderes del OML resulta apropiada como hoja de ruta para Colombia.

En la categoría acción hay un denotado interés por exaltar, ante los líderes del OML, el progreso colombiano en el cumplimiento de sus principios. Allí se resaltan frases como “nuestra fuerza patriótica, trabajadora, incansable, ha hecho de Colombia un pueblo que se ha ganado el respeto del mundo, el interés de la inversión, y que construye un camino de progreso con instituciones democráticas” (párr. 8), “de igual manera, excelencias, vamos a trabajar para que lleguen a todas las regiones del país, principalmente a las que han sido golpeadas por la violencia, los recursos y las inversiones que generan esperanza” (párr. 21) y “hemos visto transformar las ciudades y dinamizar los sectores productivos, expandiendo la clase media, mientras nos acomodamos a los retos de la globalización” (párr. 10). Por lo anterior, se puede sostener que el gobierno Duque pretendió resaltar acciones colombianas propias de los valores del OML, en las que se resalta el progreso económico como bastión de la transformación social.

Finalmente, la *performatividad* colombiana en el periodo 2018-2022 se materializó en la exaltación de los valores impulsados desde Washington. Lo anterior se puede ver en frases de Duque tales como “luchar contra este fenómeno [el narcotráfico] y al mismo tiempo promover una sociedad que rechace las drogas por sus efectos devastadores en la salud y la sociedad, es nuestro deber moral” (párr. 35), “es el momento de hacer del comercio y la cooperación el camino de las oportunidades compartidas” (párr. 69) y “el mundo hoy más que nunca requiere de la cooperación y el multilateralismo” (párr. 67). En



La confrontación planteada se evidencia desde elementos sencillos que demuestran el tono empleado. Mientras Duque se refirió a la audiencia, en repetidas ocasiones, como “excelencias”, Petro usó el mismo vocablo una sola vez, en el saludo de su intervención. En cambio, se dirigió a los participantes de la asamblea como un grupo del que Colombia no hace parte. En el ejercicio de responsabilizar a las potencias de problemas vigentes y relegados en la agenda internacional, las palabras empleadas por Petro fueron “su” y “ustedes” –como, por ejemplo, “para ustedes mi país no les interesa si no para arrojarle venenos a sus selvas, llevarse a sus hombres a la cárcel y arrojar a sus mujeres a la exclusión” (Petro, 20 de septiembre de 2022, párr. 12) o “no es la selva la culpable. La culpable es su sociedad educada en el consumo sin fin, en la confusión estúpida entre consumo y felicidad que permite, eso sí, que los bolsillos del poder se llenen de dinero” (párr. 17)–. Lo anterior demuestra que mientras Duque usó formulaciones que exponían a Colombia como miembro, la narrativa de Petro apuntó a lo contrario. Colombia, de esa manera, ya no se reconoce a sí misma como un –buen– miembro del OML, sino como un Estado revisionista que confronta problemáticas endilgadas al proceder de los líderes occidentales.

En ese sentido, el citado discurso fue analizado mediante tres categorías de naturaleza confrontativa –dilucidadas tanto de los argumentos de Fortin, Heine y Ominani (2021), como de la investigación de Bettiza, Bolton y Lewis (2023)–. En este caso, contrario a lo que sucedió con el análisis del contenido del discurso de Duque, no se encontraron argumentos que indiquen alineamiento. La primera de dichas categorías se bautizó *denuncia* y se usa para describir expresiones de inseguridad ocasionada por el rol secundario o externo del sistema. La segunda, denominada *autonomía*, reseña la intención de desligarse de los lazos de dependencia con las grandes potencias. Por último, la titulada como *rechazo* expone la exaltación de valores ajenos a los propuestos por Estados Unidos y el OML.

Así las cosas, se encontró que Petro usó la plataforma de la ONU, la misma que en gobiernos anteriores había servido para el *performance* colombiano en pro de exponer al país cual fiel seguidor de los valores estadounidenses, como un espacio de denuncias hacia el modelo económico, el régimen antidrogas y en general los principios occidentales, por afectar la selva y atentar contra la vida de pobladores latinoamericanos. En ese orden de ideas, se destacan

frases como “destruid la planta que mata gritan desde el norte, pero la planta no es sino una planta más de las millones que perecen cuando desatan el fuego sobre la selva” (Petro, 20 de septiembre de 2022, párr. 9), “por destruir o poseer la hoja de la coca mueren un millón de latinoamericanos asesinados y encarcelan a dos millones de afros en la América del Norte” (párr. 9) y “mientras dejan quemar las selvas, mientras hipócritas persiguen las plantas con venenos para ocultar los desastres de su propia sociedad, nos piden más y más carbón, más y más petróleo” (párr. 14). En definitiva, Petro enarbola denuncias que dan cuenta de una pretensión de establecer una hoja de ruta independiente de las políticas estadounidenses.

En segunda medida, el actual Presidente colombiano también expresó enunciados en procura de la autonomía del país. Frases como “no nos presionen para alinderarnos en los campos de la guerra” (párr. 40), “la guerra es solo una trampa que acerca el fin de los tiempos en la gran orgía de la irracionalidad” (párr. 40) y “no toquen con sus venenos la belleza de mi patria” (párr. 24) evidencian lo anterior. Se trata, entonces, de una autonomía en la que la agenda global, proveniente de Washington, no sea priorizada ni en Bogotá ni en Latinoamérica. Lo que propone Petro es desarrollar políticas diferentes respecto del régimen mundial antidrogas y de la explotación de hidrocarburos. En ello, adicionalmente, aboga por la no intervención.

Por último, el discurso examinado tiene componentes de rechazo a los principios que Estados Unidos pretende para el mundo. Tal rechazo se expresa en ideas como “según el poder irracional del mundo, la culpa no es del mercado que recorta la existencia, la culpa es de la selva y de quienes la habitan” (párr. 16), “40 años ha durado la guerra contra las drogas, si no corregimos el rumbo y esta se prolonga otros 40 años, Estados Unidos verá morir de sobredosis a 2.800.000 jóvenes por fentanilo, que no se produce en nuestra América Latina” (párr. 20) y “¿quieren menos drogas? Piensen en menos ganancias y en más amores. Piensen en un ejercicio racional del poder” (párr. 23). La intervención de Petro se dirige al planteamiento de enfoques que riñen con los valores del OML y que los responsabiliza de problemas existenciales.

A partir de lo anterior, queda claro que Petro le imprime un viraje a la política exterior colombiana. La *performatividad* llevada a cabo por gobiernos anteriores, y demostrada acá con el primer discurso de Duque ante la Asamblea Ge-

neral de la ONU, mediante la cual Colombia trabajaba por un reconocimiento como un buen miembro del OML y, en ello, un aliado obediente de Estados Unidos, se transforma hacia un nuevo rol. Con Petro a la cabeza, Colombia empieza a abogar por una agenda internacional ajena a la de Washington, en la que los modelos occidentales se presentan como causantes de las problemáticas a enfrentar. En otras palabras, Colombia empieza a labrar un camino hacia un NAA. La diferencia puede observarse, también, en la frecuencia de las categorías pertenecientes a alineamiento y confrontación de los dos discursos estudiados (Duque Márquez, 26 de septiembre de 2018; Petro Urrego, 2022) (ver tabla 1).

Tabla 1. Frecuencia subcategorías, primeros discursos de Petro y Duque ante la Asamblea General de la ONU

Categorías	Subcategorías	Petro ante la ONU	Duque ante la ONU
Alineamiento	Aceptación	0	11
	Acción	0	14
	Exaltación	0	18
Confrontación	Denuncia	32	0
	Autonomía	5	0
	Rechazo	13	0
Totales		50	43

Fuente: elaboración propia.

Recepción estadounidense del nuevo norte de la política exterior colombiana

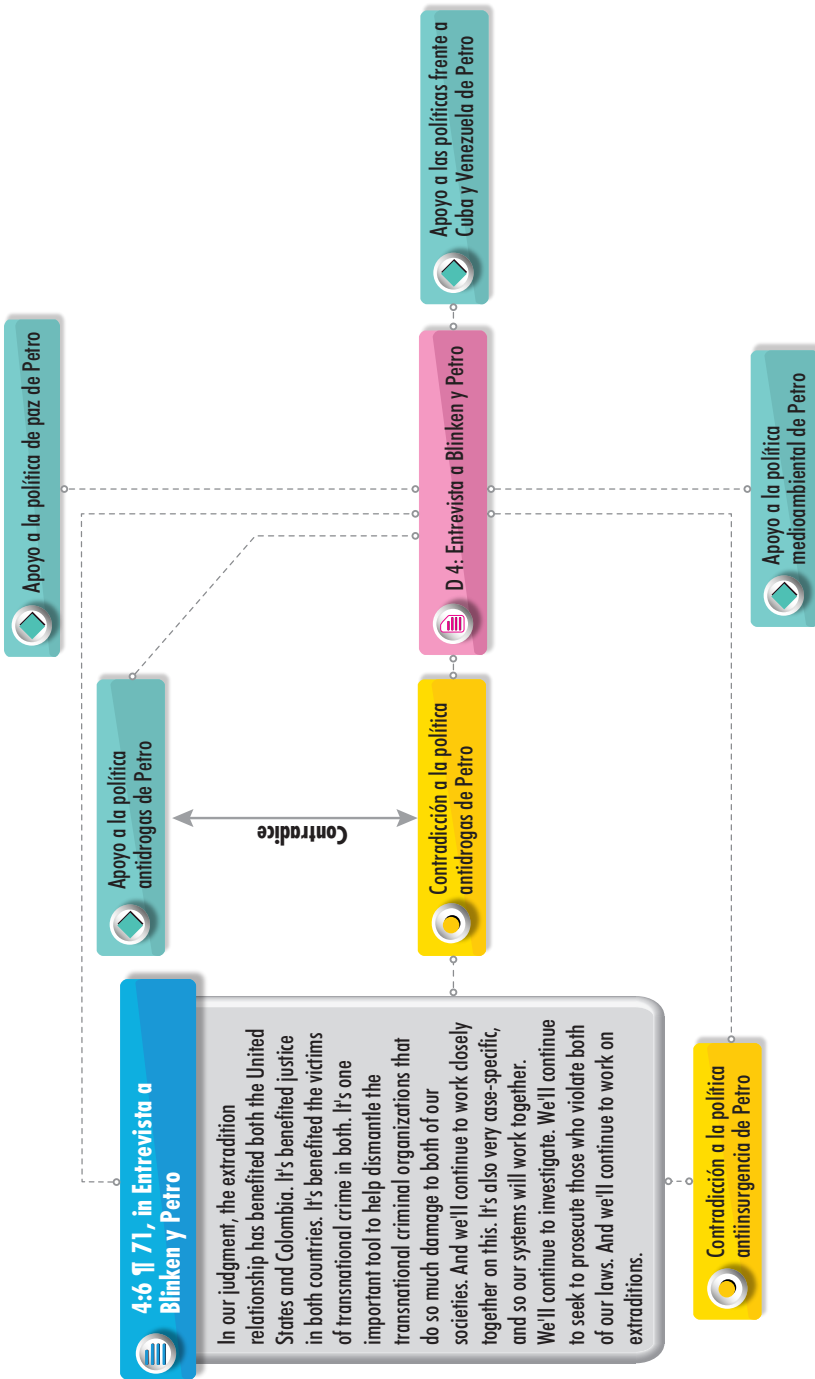
La renovada postura internacional de Colombia ha generado desacuerdos al interior del líder del OML. Como se señaló previamente, los lazos entre Colombia y Estados Unidos se han forjado por décadas y se han caracterizado por una dependencia obediente del primero hacia el segundo. En ese sentido, las posiciones del nuevo Gobierno en Bogotá han despertado una serie de inquietudes sobre el futuro de la relación en cuestión (Cañón Salinas y Márquez Restrepo, 2023; Pastrana Buelvas y Valdivieso Collazos, 2023). En ese

sentido, en esta investigación se exploraron un par de intervenciones sobre lo que significa para Estados Unidos la nueva hoja de ruta de la política exterior colombiana, a la luz del apoyo o la contradicción que despiertan las políticas de Petro.

En primera instancia se observó la respuesta del Gobierno de Estados Unidos a la intervención de Petro en la Asamblea General de la ONU. Para ello, se realizó un análisis de contenido de una rueda de prensa ofrecida por el mandatario colombiano y el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, el 3 de octubre de 2022 en Bogotá. Es necesario recalcar que al tratarse de una rueda de prensa conjunta, los enunciados pueden sufrir cierto grado de distorsión, ya que la presencia de otro actor en los marcos de relaciones diplomáticas invita a matizar la confrontación. Sin embargo, más allá del contexto, las respuestas brindadas por Blinken permiten el análisis que esta investigación pretende. Por otro lado, y para confirmar las confrontaciones internas en la materia, se estudió un discurso del senador Ted Cruz (5 de agosto de 2022), en el que se refiere, precisamente, a lo que significa para Estados Unidos la llegada de Petro al poder.

En el primer caso, hay un denotado apoyo hacia temas destacados por el Presidente colombiano. Desde el Gobierno estadounidense se respaldan las políticas de paz y medioambiental descritas por Petro, incluso cuando esta última irrumpe con principios –sustentados en el mercado– defendidos por la potencia del norte. Ello permite interpretar que por más que la política exterior del país suramericano esté tomando distancia del alineamiento tradicional con Washington, Estados Unidos sigue favoreciendo la cercanía entre ambos países. Respecto a las políticas contra la droga y la insurgencia también existe un acuerdo, salvo por particularidades referentes al mecanismo de la extradición para el manejo de crímenes vinculados a esos dos fenómenos (ver figura 3).

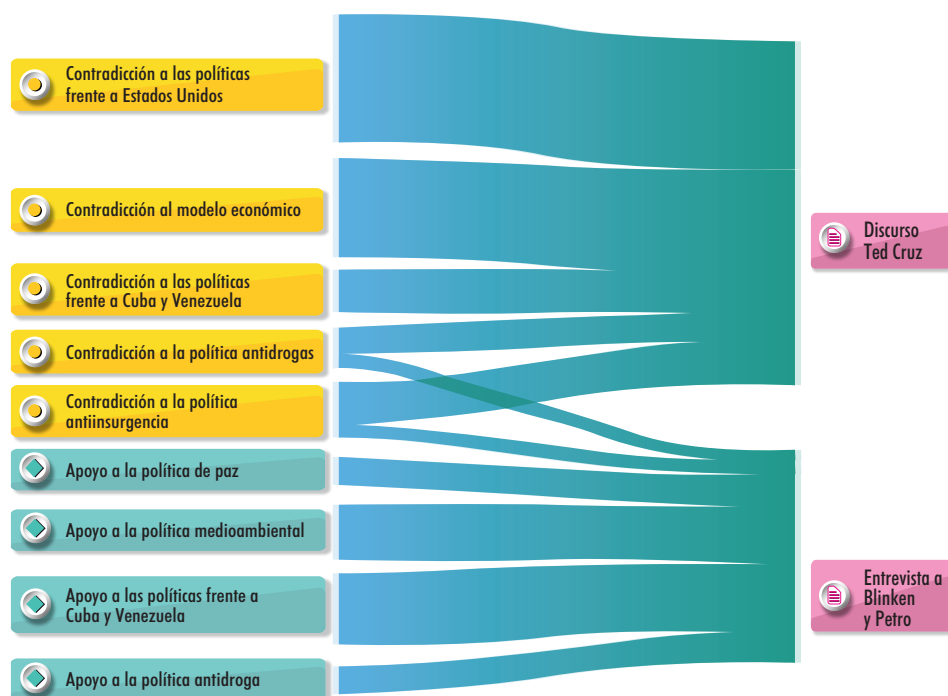
Figura 3. Apoyos y contradicciones de Antony Blinken frente a políticas de Gustavo Petro en rueda de prensa conjunta en Bogotá



Fuente: elaboración propia.

En contraposición, desde las huestes del Partido Republicano, el senador Cruz encuentra en Petro una amenaza a las relaciones cordiales entre Colombia y Estados Unidos, ya que lo cataloga como un impulsor de políticas antiestadounidenses. Dado lo anterior, presenta contradicciones respecto del manejo de diversos asuntos por parte del mandatario colombiano y ningún apoyo. Allí, se destaca la refutación a temas como: las –mencionadas– políticas frente a Washington, el modelo económico, las relaciones con Cuba y Venezuela, la política antidroga y la política antiinsurgente –o antiterrorista, para ponerla en sus términos–. En definitiva, desde la oposición estadounidense se evidencia una confrontación absoluta a la política exterior de Petro, lo que puede socavar las relaciones bilaterales en una eventual llegada al poder del Partido Republicano, pero desde el Gobierno de turno existe un apoyo –con salvedades– a las iniciativas colombianas bajo el nuevo mandato (ver figura 4).

Figura 4. Apoyos y contradicciones de Antony Blinken y Ted Cruz frente a políticas de Gustavo Petro



Fuente: elaboración propia.

Conclusión y recomendación

La política exterior colombiana ha caído en un lugar común (Tickner y Monroy, 2022). Las relaciones de Bogotá con Washington han sido el tema central de la diplomacia del país suramericano. Ello ha empujado a reducir el dinamismo que el área requiere hacia ciertas doctrinas demarcadas por cercanía o lejanía con la potencia del norte. En ese sentido, diversos gobiernos se han esforzado por contar con el beneplácito estadounidense, de tal manera que han optado por medidas alineadas a las políticas del gigante americano. Allí, Palma-Gutiérrez y Long (2022) evidencian cómo Santos y Duque efectuaron un *performance* para conseguir la anhelada aceptación.

La llegada al poder de Petro rompe con ese esquema y se presenta con una nueva dirección para Colombia, en la que se priorizan temas ajenos a los defendidos por Estados Unidos e, incluso, se responsabiliza a Washington de algunas de las problemáticas que el nuevo mandatario pretende priorizar. De esa manera, Colombia no solo se empieza a alejar del *performance* habitual, sino que además se aproxima a nociones de autonomía caracterizadas por una agenda independiente, relaciones heterogéneas y centralidad de las necesidades propias. Ello es descrito, en la actualidad, por Fortin, Heine y Ominani (2021) mediante el modelo denominado NAA.

Aunque la *performatividad* y el NAA difieren en sus objetivos, cuentan con elementos en común que pueden ser apropiados por el Gobierno colombiano en la ejecución de su política exterior. Si bien la *performatividad* se encamina a lograr reconocimiento por parte de las potencias, Palma-Gutiérrez y Long (2022) aclaran que las estrategias de los Estados secundarios –como Colombia– trascienden las meras sujeción y disciplina y dan un marco amplio de acción, ya que a las potencias también les conviene el interés de Estados más débiles de seguir sus lineamientos. Por su parte, el NAA más allá de que aboga por autonomía, no la pretende desde actos revolucionarios o absolutamente disruptivos –como sí lo hacía el enfoque dependentista de la década de los sesenta–. Así las cosas, no se procura una confrontación con Estados Unidos, sino una relación más horizontal, que se acompañe de la exponenciación de vínculos con países de las diversas zonas del planeta.

Lo anterior implica una oportunidad para Colombia en la coyuntura actual pues por más que Petro –como se evidenció en el discurso acá analizado (2022)– haya tomado posiciones confrontativas hacia Estados Unidos, el Gobierno norteamericano ha aceptado esas denuncias y ha buscado integrarlas en su discurso, situación radicalmente diferente cuando de la oposición republicana en Washington se trata. Por esto es recomendable que los tomadores de decisión en materia exterior de Colombia se apalanquen en ese margen de maniobra para priorizar los temas propios en la agenda internacional, adquiriendo, a su vez, mayor autonomía, sin afectar las relaciones con Estados Unidos y así evitar enemistades peligrosas. No obstante, es necesario advertir que esta es una oportunidad temporal pues, con gobiernos más de derecha, el mencionado margen de maniobra será reducido y Colombia estará obligada a decidir si opta por una autonomía que afecte negativamente las relaciones con la potencia o si retoma su rol de obediencia.

Referencias

- Adler-Nissen, R. y Zarakol, A. (2021). Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Merger of Its Discontents. *International Organization*, 75(2), 611-34. doi: 10.1017/S0020818320000454.
- Alcaro, R. (2018). Contestation and transformation. Final thoughts on the liberal international order. *The International Spectator*, 53(1), 152-167. doi: 10.1080/03932729.2018.1429533.
- Amadi, L. (2020). Globalization and the Changing Liberal International Order: A Review of the Literature. *Research in Globalization*, (2). doi: 10.1016/j.resglo.2020.100015.
- Baracaldo Orjuela, D. y Chenou, J-M. (2019). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. *International Area Studies Review*, 22(1), 41-63. doi: 10.1177/2233865918815008.
- Barnett, M. (2021). International progress, international order, and the liberal international order. *The Chinese Journal of International Politics*, 14(1), 1-22.
- Bettiza, G.; Bolton, D. y Lewis, D. (2023). Civilizationism and the Ideological Contestation of the Liberal International Order. *International Studies Review*, 25(2). <https://doi.org/10.1093/isr/viad006>
- Bitar, S. y Tickner, A. (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes.
- Blinken, A. J. y Petro Urrego, G. (3 de octubre de 2022). Secretary Antony J. Blinken and Colombian President Gustavo Petro at a Joint Press Availability. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-colombian-president-gustavo-petro-at-a-joint-press-availability/>
- Borda Guzmán, S. (2012). La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negación a la contención estratégica. *Análisis Político*, 25(75), 111-37.
- Caballero, S. y Crescentino, D. (2020). From the quest for autonomy to the dual break: structural and agential changes in Brazil's foreign policy during the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(1). doi: 10.1590/0034-7329202000111.
- Camacho Arango, 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.
- Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. University of Minnesota Press.
- Campbell, D. y Bleiker, R. (2021). Poststructuralism. En T. Dunne, M. Kurki, y S. Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 197-219). Oxford University Press.

- Cañón Salinas, A. y Márquez Restrepo, M. L. (2023). Hacia una mayor autonomía: las relaciones de Colombia y Estados Unidos en el primer semestre del gobierno de Gustavo Petro. *Revista 100 Días*, (107). <https://www.revistaciendiascinep.com/home/hacia-una-mayor-autonomia-las-relaciones-de-colombia-y-estados-unidos-en-el-primer-semestre-del-gobierno-de-gustavo-petro/>
- Cardona Cardona, D. (2001). La política exterior de la Administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, (53), 53-74. doi: 10.7440/colombiaint53.2001.03.
- Cardona Cardona, D. (10 de julio de 2022). Las prioridades de la política exterior de la administración Petro. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/las-prioridades-la-politica-exterior-la-administracion-petro/>
- Cardona Cardona, D. y Tokatlian, J. G. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. *Colombia Internacional*, (14), 3-10. doi: 10.7440/colombiaint14.1991.00.
- Cardozo, A. y Niño, C. (2023). Irán y Venezuela: del realismo periférico a la diplomacia resiliente (1999-2023). *Revista Relaciones Internacionales*, 96(1), 165-89. doi: 10.15359/ri.96-1.6.
- Cepeda Ulloa, F. y Pardo García-Peña, R. (1989). La política exterior colombiana 1930-1946. En Á. Tirado Mejía (ed.), *Nueva historia de Colombia*. Vol. III (pp. 9-28). Planeta.
- Chandler, D. (2015). Resilience and the “Everyday”: Beyond the Paradox of “Liberal Peace”. *Review of International Studies*, 41(1), 27-48. doi: 10.1017/S0260210513000533.
- Clunan, A. L. (2018). Russia and the Liberal World Order. *Ethics & International Affairs*, 32(1), 45-59. doi: 10.1017/S0892679418000096.
- Colgan, J. D. y Keohane, R. O. (2017). The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither. *Foreign Affairs*, 96(3), 36-44.
- Cooley, A. y Nexon, D. (2020). *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. Oxford University Press.
- Cruz, T. [Senator Ted Cruz] (5 de agosto de 2022). *Sen. Ted Cruz delivers floor speech on Colombia* [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=66mBluxqZ-U>
- Del Real, D. (2022). Seemingly inclusive liminal legality: the fragility and illegality production of Colombia’s legalization programmes for Venezuelan migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(15), 3580-3601. doi: 10.1080/1369183X.2022.2029374.
- Drekonja Kornat, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. Borda y A. B. Tickner (eds.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (pp. 49-77). Universidad de los Andes.

- Duque Márquez, I. (26 de septiembre de 2018). El pacto por la equidad está en marcha, palabras del Presidente Iván Duque ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 73° periodo de sesiones ordinarias. *Cancillería de Colombia*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/pacto-equidad-marcha-palabras-presidente-ivan-duque-asamblea-general-naciones-unidas>
- El Espectador (20 de junio de 2022). *Petro y su política exterior: las propuestas del próximo presidente de Colombia*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/gustavo-petro-y-su-politica-exterior-las-propuestas-del-proximo-presidente-de-colombia-noticias-hoy/>
- El Tiempo (3 de octubre de 2022). *Académicos piden que Cuba sea retirado como país patrocinador del terrorismo*. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/academicos-piden-que-cuba-sea-retirado-como-patrocinador-del-terrorismo-706966>
- Espinosa-Arias, M. (2022). El análisis de política exterior: desarrollo en Colombia. *Desafíos*, 34(especial). doi: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11933.
- Finlayson, A. y Valentine, J. (2005). *Politics and Post-Structuralism: An Introduction*. Edinburgh University Press.
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. (2020). El No Alineamiento Activo: un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>
- Fortin, C.; Heine, J. y Ominami, C. (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Editorial Catalonia.
- Foucault, M. (2013). *La arqueología del saber*. Siglo XXI Editores.
- Frasson-Quenoz, F. (2016). Latin American Thinking in International Relations Reloaded. *Oasis*, (23), 53-75. <https://www.redalyc.org/journal/531/53163712004/html/>
- Galeano David, H. J. (2009). Política exterior colombiana; nacimiento y evolución del rópice polum. *Económicas CUC*, 30(1), 167-74. <https://revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/1212>
- Gómez Johnson, C. y González Gil, A. (2022). Violent Contexts and “Crisis” in Mexico-Central America and Colombia-Venezuela Cross-Border Dynamics, 2010-2020. En E. Coraza de los Santos y L. A. Arriola Vega (eds.), *Crises and Migration: Critical Perspectives from Latin America (Latin American Societies)* (pp. 177-200). Springer International Publishing.
- Guimarães, F. D. S. (2020). The Uneasy ‘Well-Placed’ State: Brazil within Latin America and the West. *Cambridge Review of International Affairs*, 33(4), 603-19. doi: 10.1080/09557571.2020.1723059.
- Guix Oliver, J. (2008). El análisis de contenidos: ¿qué nos están diciendo? *Revista de Calidad Asistencial*, 23(1), 26-30. doi: 10.1016/S1134-282X(08)70464-0.

- Huang, Q. (2021). The Pandemic and the Transformation of Liberal International Order. *Journal of Chinese Political Science*, 26(1), 1-26. doi: 10.1007/s11366-020-09698-0.
- Hudson, V. M. y Day, B. S. (2019). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (3rd edition). Rowman & Littlefield.
- Ikenberry, G. J. (2010). The Liberal International Order and its Discontents. *Millennium*, 38(3), 509-521. doi: 10.1177/0305829810366477.
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23. doi: 10.1093/ia/iix241.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- Kat, Q. (2021). Subordinate-State Agency and US Hegemony: Colombian Consent versus Bolivian Dissent. *International Studies Review*, 23(1), 140-63. doi: 10.1093/isr/viaa025.
- Kim, S-H. y Kim, S. (2022). China's Contestation of the Liberal International Order. *The Pacific Review*, 36(6), 1215-1240. doi: 10.1080/09512748.2022.2063367.
- Kristensen, P. M. (2019). Southern Sensibilities: Advancing Third Wave Sociology of International Relations in the Case of Brazil. *Journal of International Relations and Development*, 22(2), 468-94. doi: 10.1057/s41268-017-0107-z.
- Kundnani, H. (2017). *What Is the Liberal International Order?* The German Marshall Fund of the United States.
- Lindarte, E. (11 de diciembre de 2022). Cambios e incertidumbre bajo Petro: el caso de la política exterior. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/cambios-e-incertidumbre-petro-caso-la-politica-exterior/>
- Long, T. (2018). Latin America and the liberal international order: An agenda for research. *International Affairs*, 94(6), 1371-1390. <https://doi.org/10.1093/ia/iyy188>
- Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.
- López Michelsen, A. (1989). La cuestión del canal desde la secesión de Panamá hasta el tratado de Montería. En Á. Tirado Mejía (ed.), *Nueva historia de Colombia*, Vol. I (pp. 145-186). Planeta.
- López-Portillo Maltos, R. (23 de junio de 2022). Los cuatro ejes de la política exterior de Gustavo Petro. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/los-cuatro-ejes-de-la-politica-exterior-de-gustavo-petro/>
- Maihold, G. (25 de julio de 2022). Colombia y su papel internacional, un reto para Petro. *DW*. <https://www.dw.com/es/colombia-y-su-papel-internacional-un-reto-para-el-gobierno-de-petro/a-62587035>

- Martini, A. (2022). Global Hegemonies, Power, and Identities: The Liberal International Order, the International Community and International Terrorism. *Interdisciplinary Political Studies*, 8(2), 299-314. doi: 10.1285/i20398573v8n2p299.
- Mccoy, A. W. (2021). *War On Drugs: Studies In The Failure Of U.S. Narcotics Policy*. Routledge.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton.
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43(4), 7-50. https://doi.org/10.1162/isec_a_00342
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (1971). *Memoria de relaciones exteriores, 1968-1969, Alfonso López Michelsen, Vol. I*. Imprenta Nacional.
- Morrow, J. D. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*, 35(4), 904-933. doi: 10.2307/2111499.
- Nabers, D. (2019). Discursive Dislocation: Toward a Poststructuralist Theory of Crisis in Global Politics. *New Political Science*, 41(2), 263-278. doi: 10.1080/07393148.2019.1596684.
- Nye Jr., J. S. (2023). After the Liberal International Order. En J. S. Nye Jr. (ed.), *Soft Power and Great-Power Competition: Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China, China and Globalization* (pp. 83-85). Springer Nature.
- Palma-Gutiérrez, M. y Long, T. (2022). Política exterior colombiana y performatividad: ¿un “buen miembro” del orden internacional liberal? *Desafíos*, 34(especial), 1-34. doi: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11844.
- Pastrana Buelvas, E. y Valdivieso Collazos, A. (2023). *Colombia ante la paz total de Gustavo Petro: precedentes históricos, retos y expectativas* (Fundación Carolina, documento de trabajo nro. 78). https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/03/DT_FC_78.pdf
- Peña-Galindo, A. (2018). ¿Soft power o hard power? Reflexiones teóricas sobre la política exterior brasileña. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 97-121. doi: 10.18359/ries.3164.
- Peña-Galindo, A. y Frasson-Quenoz, F. (2016). *Brasil: ¿hegemonía a pesar de todo?* Universidad Externado de Colombia.
- Petro Urrego, G. (20 de septiembre de 2022). Discurso del Presidente Gustavo Petro ante la 77ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas – ONU. *Presidencia de la República de Colombia*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-del-Presidente-Gustavo-Petro-ante-la-77-Asamblea-General-de-la-Org-220920.aspx>

- Posnanski, T. (2005). Colombia Weeps but Doesn't Surrender: The Battle for Peace in Colombia's Civil War and the Problematic Solutions of President Alvaro Uribe. *Global Studies Law Review*, 4(3), 719-741. <https://journals.library.wustl.edu/globalstudies/article/636/galley/17471/view/>
- Puig, J. C. (1975). La política exterior argentina y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, 1(1), 7-21.
- Puyana, A. M. y Bermúdez, S. Y. (2023). Promises and Prohibitionism in Colombia's New Drug Policy. *NACLA Report on the Americas*, 55(1), 39-44. doi: 10.1080/10714839.2023.2184074.
- Reche, F. H. (2019). La industrialización por sustitución de importaciones (ISI): usos y sentidos de una expresión polisémica. *Folia Histórica del Nordeste*, (35), 27-50. doi: 10.30972/fhn.0353578.
- Schweller, R. L. y Pu, X. (2011). After unipolarity: China's visions of international order in an era of US decline. *International Security*, 36(1), 41-72.
- Smilde, D. (2020). Trump and Venezuela: Return to the Monroe Doctrine. En T. Gill (ed.), *The Future of U.S. Empire in the Americas* (pp. 37-58). Routledge.
- Spencer, F. (1968). The United States and Germany in the Aftermath of War: II The Second World War. *International Affairs*, 44(1), 48-62. doi: 10.2307/2613528.
- Stallings, B. (2021). A Dependency Perspective on the United States, China, and Latin America. En A. Madariaga y S. Palestini (eds.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 29-53). Springer International Publishing.
- Stokes, D. (2018). Trump, American hegemony and the future of the liberal international order. *International Affairs*, 94(1), 133-50. doi: 10.1093/ia/iix238.
- Stuenkel, O. (2016). *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. Polity.
- Suárez, M. F. (1955). *Doctrinas internacionales*. Imprenta Nacional.
- Tickner, A. B. (2003). Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-50.
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), 90-111. doi: 10.7440/colombiaint65.2007.04.
- Tickner, A. B. (2014). Autonomy and Latin American International Relations Thinking. En A. Covarrubias y J. Domínguez (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 74-84). Routledge.
- Tickner, A. B. y Monroy, M. C. (2022). Política exterior de Colombia: más allá de los lugares comunes. *Desafíos*, 34(especial). <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/12715/11237>

- Tokatlian, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, (48), 35-43. doi: 10.7440/colombiaint48.2000.01.
- Torrado, S. (27 de marzo de 2023). Colombia promete no darle “sorpresas” a Estados Unidos. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-27/colombia-promete-no-darle-sorpresas-a-estados-unidos.html>
- Tourinho, M. (2021). The Co-Constitution of Order. *International Organization*, 75(2), 258-81. doi: 10.1017/S0020818320000466.
- Treacy, M. (2022). Dependency Theory and the Critique of Neodevelopmentalism in Latin America. *Latin American Perspectives*, 49(1), 218-36. doi: 10.1177/0094582X211066531.
- Wallerstein, I. M. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Siglo XXI Editores.
- Wittgenstein, L. (1968). *Philosophical Investigations*. Basil Blackwell.
- Wojczewski, T. (2023). Theorizing the Relations Between Populism and Foreign Policy: A Discursive, Poststructuralist Approach. En T. Wojczewski (ed.), *The Inter- and Transnational Politics of Populism: Foreign Policy, Identity and Popular Sovereignty (Global Political Sociology)* (pp. 73-104). Springer International Publishing.
- Zieger, R. H. (2001). *America's Great War: World War I and the American Experience*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Zorita, A. (2 de septiembre de 2022). Gustavo Petro's victory the latest affront to US imperialism in Latin America. *Green Left Weekly*, (1360), 16-17. <https://www.greenleft.org.au/content/colombia-gustavo-petros-victory-latest-affront-us-imperialism-latin-america>

Colombia y China: perspectivas de la relación en el mandato de Gustavo Petro

○ **Camilo Defelipe***

* PhD. en Teoría política de la East China Normal University. Docente de estudios de área y política exterior de Asia Pacífico de la carrera de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Contacto: camilo.de@javeriana.de.



El 7 de agosto de 2022, en el discurso de posesión como Presidente de la República, Gustavo Petro presentó una posición crítica frente a problemas socioeconómicos estructurales de Colombia y unos lineamientos sobre su plan de gobierno. Buena parte de este discurso estuvo dedicada a denunciar la desigualdad en la distribución de la riqueza y el problema del cambio climático.

El horizonte programático del discurso planteó un cambio de paradigma productivo e integracionista que apuntó en el primer caso a desarrollo sostenible y prácticas alternativas y en el segundo, a la autonomía política en espacios diversificados de regionalismo poshegemónico y posliberal dentro de América Latina y más allá del hemisferio occidental (IPH, 2022, citado por Cañón Salinas y Márquez Restrepo, 2023). Desde tal orientación, el discurso reivindicó lo local y a aquellos sectores sociales que han sido negativamente afectados o excluidos por el mercado. A nivel externo, proyectó una conversación global alrededor de la cuestión del cambio climático y el desarrollo sostenible que involucra directamente acciones de coordinación de agenda regional para la preservación del Amazonas, la lucha contra el cambio climático, y la transición hacia las energías limpias y renovables. El discurso apuntó así a vincular las agendas interna y externa a un propósito común.

En consonancia con tales propósitos, en política exterior, anunció que se buscarían mayores alianzas con África y se promovería la integración con las Antillas a través de San Andrés. Prometió también buscar “una alianza con el mundo árabe en el camino de transitar hacia las nuevas economías descarbonizadas” y, por último, “juntar nuestra Buenaventura y nuestro Tumaco con el este asiático rico y productivo”(Cancillería, 7 de agosto de 2022, párr. 74). Así entonces, se hizo evidente la intención de la administración de Gustavo Petro de revitalizar la cooperación con áreas geográficas ignoradas por las agendas de la política exterior colombiana y aportar a la acción colectiva solidaria para el Sur Global. Esto naturalmente implicaba acercamientos a actores relevantes y a espacios de integración poshegemónica con potencial solidario y de provisión de bienes públicos globales en la cuenca del Pacífico y Eurasia.

Entre tales actores, la administración de Xi Jinping en la República Popular China ha buscado proyectar globalmente una identidad de socio solidario y un rol de proveedor de bienes públicos para una agenda discursiva y programática surglobalista. En tal medida, la administración de Gustavo Petro tendría la posibilidad de crear esquemas de cooperación práctica y de coordinar voces poshegemónicas con China, en lo que podría ser el inicio de una nueva era de relaciones binacionales y de los procesos de integración entre América Latina y Beijing.

A pesar de ello, solo a un año de inicio del gobierno Petro se establecieron los mecanismos de agenda y los términos políticos sobre los que se basarían en adelante las relaciones con China. Después de mucha expectativa, especulación y politización y muy poca divulgación de un plan de agenda, en octubre de 2023 el gobierno colombiano visitó China. Este primer acercamiento dejó una serie de preacuerdos en varias áreas, una declaración conjunta y se otorgó la categoría de ‘asociación estratégica’ a los vínculos entre los dos países. Estos antecedentes y el resultado de la visita plantean reflexiones e interrogantes sobre las perspectivas de las relaciones del gobierno de Gustavo Petro con la administración de Xi Jinping.

A partir de lo anterior, el presente trabajo se propone hacer un análisis general de la política exterior de la administración de Gustavo Petro hacia China a un año de su mandato y plantear algunas perspectivas de las relaciones

con ese país. Esta reflexión se hará tomando como marco el papel de China frente a la crisis de gobernanza global como líder de procesos de integración poshegemónicos y su implicación en América. El análisis se plantea desde el supuesto de que las orientaciones y acciones iniciales de la administración de Gustavo Petro predisponen un relacionamiento con China en torno a cuestiones surglobalistas frente a los retos de la gobernanza global.

El trabajo se desarrollará en cinco partes, además de la introducción y unas conclusiones. En la primera se describirá el contexto de cambio global; en la segunda parte, se establecerán convergencias discursivas y programáticas entre China y el gobierno colombiano; en la tercera se analizarán las relaciones de Colombia con China a 15 meses del inicio del mandato de Petro; en la cuarta parte se expondrán los determinantes de la relación de Colombia con China; y por último, se analizarán las relaciones a la luz del factor de la importancia de Estados Unidos para la agenda del Gobierno.

Colombia en contexto de poshegemonía

Gustavo Petro asume la Presidencia de Colombia en medio de una metamorfosis del orden internacional y regional causada por dos procesos. En primer lugar, los coletazos de la quiebra financiera global de 2008, las afectaciones al funcionamiento de los mercados globales y las fallas en la cooperación internacional para atender la pandemia de 2019 y sus consecuencias sociales, el conflicto entre Rusia y Ucrania y las dificultades para lograr compromisos en la lucha contra el cambio climático, entre otros, son evidencia de una crisis de la gobernanza global.

En segundo lugar, a nivel regional, desde la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), su relacionamiento con la mayoría de los países de América Latina ha pasado de ser sobre todo comercial y de gobierno a gobierno, a vínculos “multinivel y multitemáticos” (Raggio, 26 de octubre de 2023). En 2000, China representaba el 2% de las importaciones latinoamericanas. A partir de entonces el comercio creció a una tasa anual promedio de 31%, impulsada por la demanda china de materias primas. En consecuencia, el comercio pasó de un valor de USD 180.000 millones en 2010 a un récord de USD 450.000 millones en 2021 y 2022, con proyecciones de

alcanzar los USD 700.000 millones hacia 2035 (Roy, 15 de junio de 2023). Estas cifras permitieron a China convertirse en el segundo socio económico más importante de la región y ampliar espacios de cooperación multilateral aún a costa de una balanza comercial deficitaria. A nivel político, la publicación del documento blanco para América Latina de 2016, posteriormente la extensión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) en 2018, el despliegue de la para-diplomacia y el aumento de los intercambios entre personas, actualizaron la base ideológica de la fórmula discursiva vinculante con la región.

Tales procesos han supuesto para Colombia y América Latina emprender acciones y cooperar con socios externos. Sin embargo, desde la óptica de la dependencia de la región de Estados Unidos y la rivalidad de este con Beijing, también han implicado hacer elecciones tácitas ‘entre un bando u otro’, de tal forma que se mantenga un equilibrio estratégico (*hedging*) con ambos. El resultado es una ansiedad frente a cómo abordar la presencia de China en la región, que se refleja en la tensión entre narrativas de integracionismo (por ejemplo, Jiang y Mallimaci, 2018; Schulz y Staiano, 2022) y escepticismo (Ellis, 2022a; Laufer, 2019). Esta última tendencia evoca dinámicas de conflicto suma-cero, alianzas y contención y por esa vía se enmarca la lectura de las relaciones de China con América Latina en torno a una dinámica de una ‘nueva Guerra Fría’, al punto que en el caso de Colombia, se ha llegado a afirmar que la llegada de Petro al poder podría convertirse en un incentivo para que China expanda su influencia en la región y debilite los tradicionales vínculos entre Colombia y Estados Unidos (Puig de la Bellacasa, 21 de mayo de 2023). Por tales motivos, tras el conflicto comercial o *decoupling* iniciado en 2018, Estados Unidos ha venido buscando evitar el posicionamiento de China en América Latina. Ello ha hecho que el riesgo de influencia de China sea el principal factor impulsor de las relaciones con América Latina y, en consecuencia, las propuestas programáticas estadounidenses sean expresión de una respuesta competitiva hacia el gigante asiático (Castro Alegría, 2023).

El fenómeno de la presencia de China en América Latina “es mucho más complejo que la simple lectura de un poder global emergente que busca apoderarse del ‘patio trasero de Estados Unidos’” (Coloma Rojas, 2021, p. 292). El análisis de los procesos poshegemónicos que surgen como reacción ante las dificultades que para los países crean los problemas de la gobernanza global

mencionados y el desencanto con el neoliberalismo, resulta adecuado para comprender el protagonismo que Beijing busca en la gobernanza global y el aumento de su presencia en América Latina. En esa medida, la respuesta de Estados Unidos ya no es tanto una cuestión de alianzas militares e ideológicas, sino evitar que un aumento de presencia económica se traduzca en influencia que rivalice con el monopolio estadounidense sobre las normas y fuerzas de la globalización de la economía de libre mercado en América Latina.

En tal medida, desde 2013 y recientemente en 2022, China ha venido adelantando diferentes iniciativas poshegemónicas de integración. En 2013, Xi Jinping formuló la Iniciativa de la Franja y la Ruta, IFR; la Comunidad de Destino Compartido para la Humanidad, en 2017; la Iniciativa de Desarrollo Global, en 2021; y la Iniciativa de Seguridad Global, en 2022. Estas iniciativas son parte de una ambición más amplia de China para reafirmarse como reformador de la gobernanza global a partir de la creación de un entramado de marcos normativos y mecanismos de cooperación internacional para el acceso a bienes públicos chinos, orientados especialmente hacia el Sur global (Schuman, Fulton y Gering, 21 de junio de 2023). Dichas iniciativas suponen pautas de regionalización que comportan mecanismos de diálogo, negociación y canalización principalmente a través del foro China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) e idealmente con la Alianza del Pacífico en torno al acceso a la oferta de bienes públicos ofrecidos por China, como infraestructura dura y digital y bienes y energías renovables, entre otros.

El carácter poshegemónico de estas iniciativas reside en la identificación que China hace de las contradicciones en el orden y la gobernanza globales de hoy y en los reclamos de otorgar a los países en vías de desarrollo una mayor representación en los espacios multilaterales. Recientemente, en un documento emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la necesidad de reformar la gobernanza global (MFA, 13 de septiembre de 2023), Beijing hace una evaluación pesimista del mundo contemporáneo. En este considera que existen déficits en la paz, el desarrollo, la seguridad y la gobernanza que están poniendo a la humanidad en una encrucijada. Si bien no es una posición que no se haya expresado antes (Huang, 14 de octubre de 2015), dicho documento actualiza la posición crítica de China y el contexto discursivo en el que se adelantarían sus relaciones con la izquierda latinoamericana, todo

lo cual tiene además como base la identificación que China hace de sí misma como país en vías de desarrollo.

Paralelo a lo anterior, el giro a la izquierda desde 2018 de México, Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Colombia, Brasil y Honduras, a nivel global la ampliación de la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO) y de los BRICS, y a nivel regional el fracaso de la Cumbre de las Américas, la intención de revivir UNASUR y las reuniones del Grupo de Puebla, entre otros, conforman posiciones discursivas críticas que suscitan el respaldo de potencias emergentes regionales como India, Türkiye, Irán o Brasil a la búsqueda de nuevos horizontes frente a la impracticabilidad de los valores, normas y prácticas de la gobernanza global y el orden internacional que la sustenta.

En este sentido, la percepción compartida de una crisis de gobernanza global y el interés del gobierno de Petro de tener un papel activo en espacios poshegemónicos de cooperación, suponen un terreno fértil para una convergencia discursiva y programática bilateral entre Colombia y China, o bien triangularmente entre Colombia, países de la región y China. Sin embargo, como se expondrá a continuación, aunque existen puntos iniciales de convergencia, estas convergencias van a estar restringidas por factores de orden institucional y por el factor estadounidense mencionado.

Convergencias discursivas y programáticas entre China y el Gobierno colombiano

La llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de Colombia proyecta un escenario favorable para impulsar el acercamiento con China desde el aspecto político (Ellis, 2022b; Vali Consultores, 24 de mayo de 2023). Desde esta óptica, tanto Xi Jinping como Gustavo Petro han señalado problemas y contradicciones del orden económico y la gobernanza global y han recalcado la necesidad de generar soluciones alternativas. Tales posiciones se han encontrado en diferentes espacios multilaterales.

Ambos presidentes coinciden en la necesidad de reformar el sistema financiero internacional para atender el cambio climático. En el Foro de Mandatarios Progresistas realizado durante la III Cumbre UE-CELAC, en la Cumbre

para un Nuevo Pacto Financiero Mundial y en la reunión del G77+China en septiembre de 2023, el Presidente colombiano enfatizó en la necesidad de hacer una transición hacia una economía descarbonizada por medio de un cambio de paradigma en el sistema financiero mundial. Para ello, propuso diseñar, por medio del Fondo Monetario Internacional (FMI), una gran emisión mundial de derechos especiales de giro que se destine al fondo del clima, a fin de liberar espacios presupuestales en los países que se dediquen a mitigar o adecuarse a la crisis climática, con apoyo de ingresos adicionales obtenidos de gravámenes a las transacciones financieras globales y la reducción de la deuda pública de todos los países del mundo (Presidencia de la República, 18 de julio de 2023) La idea es redirigir recursos en forma de inversión productiva hacia la mitigación y la adaptación a la crisis climática, donde el Estado tenga un papel central (Arango, 23 de junio de 2023).

De manera paralela, durante la Cumbre para un Nuevo Pacto Financiero Mundial de 2023, China a través de su primer ministro Li Qiang se refirió a campos de acción amplios como “avanzar firmemente en la reforma de la gobernanza financiera mundial y crear un entorno de financiamiento estable para los países en desarrollo” y sostuvo que “China está dispuesta a colaborar con todas las partes para construir una estructura de gobernanza financiera mundial justa y eficiente y a fortalecer la coordinación de la política macroeconómica internacional”. Para ello advirtió que “el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales deben implementar el consenso alcanzado por los líderes del G20, completar una nueva ronda de reforma de cuotas y derechos de voto e incrementar la voz de los mercados emergentes y de los países en desarrollo”, así como “construir una asociación de desarrollo mundial y proporcionar a los países en desarrollo más recursos para el desarrollo” e “impulsar firmemente la globalización económica y el libre comercio para inyectar un nuevo impulso de crecimiento en los países en desarrollo” (*Xinhua*, 24 de junio de 2023, párrs. 3-5).

En este orden, la propuesta de Petro de un cambio de paradigma y el llamado de China a proporcionar más recursos para los países en vías de desarrollo podrían llevarse a cabo si, como sostiene Petro, el FMI o el Banco Mundial asumieran parte de las pérdidas generadas por los impagos a los prestamistas ocurridos durante la pandemia, pues esto liberaría recursos y hasta capacidad de endeudamiento de los países deudores con bancos afiliados al regionalismo

poshegemónico chino, como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, el Banco de Desarrollo de China o el Banco Chino de Exportaciones e Importaciones.

En la misma línea, la propuesta de Petro de destinar derechos especiales de giro a resolver la cuestión climática presenta una oportunidad para Beijing para permitir una disponibilidad de capital en países en desarrollo con el propósito de acceder a productos y fuentes de energías renovables con inversión china, algo que incluso abre la puerta a dar una mayor participación a su moneda, el renminbi, en tales transacciones. Este supuesto se rige por la misma práctica china en la cual, ante situaciones de *default* de países prestatarios, el gigante asiático prefiere renegociar las condiciones de las deudas más que condonarlas o cancelarlas, o bien la demanda de Beijing de reestructurar deudas caso por caso y no de una forma estandarizada, empezando por las deudas bilaterales y siguiendo con los préstamos comerciales y multilaterales del ‘Common Framework’ del G-20. Todo esto en última instancia significa facilitar a los países deudores mejores condiciones en los mercados dentro de las condicionalidades su deuda existente.

La posición de Petro de que superar la crisis climática es cuestión de cambiar la matriz energética y de desarrollar un transporte sostenible coincide con la oferta china en energías renovables, vehículos eléctricos y otra clase de bienes. En este orden China tiene un potencial real porque no solo se ha posicionado como el principal prestamista bilateral de muchos países en desarrollo, sino porque al ser su oferta inversora integral –es decir, incluye una variedad de sectores y a escala amplia–, podría facilitar en buena parte la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible a los que se adhiere Colombia.

En consonancia con lo anterior, si bien China no es el principal prestamista de Colombia, se abren oportunidades, pues Beijing busca promocionar inversión en energías renovables hacia países en desarrollo, combinando los recursos de los sectores público y comercial de China y los países receptores (Xiaoying, 19 de junio de 2023) y aprovechando mecanismos nuevos de financiación en el marco de la IFR, como los fondos de inversión para el desarrollo en el extranjero (ODIF). Estos fondos se distribuyen entre diversos sectores (infraestructura, manufactura, agricultura, tecnología, finanzas, desarrollo

verde, social, bienes de consumo y servicios, fortalecimiento de capacidades), son una novedad y se perfilan como fuentes de financiación importantes en la IFR, tal como se ha mencionado en documentos oficiales. Son una alternativa para los países en desarrollo. Las directivas chinas sobre la IFR dan importancia a los fondos de la IFR verde, es decir, a energías verdes y bajas en carbón.

Adicional a los ODIF están los mecanismos tradicionales de canalización de la cooperación a los cuales Colombia pertenece o con los que podría desarrollar vínculos. Entre estos se cuentan bancos como el HSBC Bank, el Banco Asiático de Infraestructura, el Fondo de la Ruta de la Seda, el Banco Chino de Desarrollo, China Exim Bank, Industrial and Commercial Bank of China, Agricultural Bank of China, China Construction Bank o el Citi; mecanismos multilaterales como el foro China-CELAC, que tiene mecanismos de coordinación con ministros y empresarios en temas como agricultura, desarrollo científico, desarrollo empresarial y otros; mecanismos de coordinación al interior de la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo; y a nivel local, entidades de promoción del comercio y la inversión como ProColombia, Analdex o la Cámara de Comercio Colombo China, entre otros.

En los espacios regionales, unidos por la importancia que le otorgan a un multilateralismo que favorezca a los países en vías de desarrollo, Petro y China coinciden con Lula da Silva en espacios como la CELAC, el Foro de Sao Paulo, UNASUR y el Grupo de Puebla, instancias todas de diálogo de la izquierda progresista donde Brasil ejerce liderazgo y en las cuales Brasilia podría ejercer como coordinador entre Colombia y China.

Como muestra de ello, en noviembre de 2022, se reunieron en Santa Marta, Colombia, los expresidentes Ernesto Samper, Evo Morales, Luis Rodríguez Zapatero y Dilma Rousseff, y académicos de la izquierda hispanoamericana, congresistas del Pacto Histórico y delegados del Partido Comunista Chino, en el marco del VIII Encuentro del Grupo de Puebla. Durante el mismo, el expresidente de Colombia Samper dijo:

Para nadie es un misterio que la China se está consolidando como uno de los grandes polos de poder y nuestro interés era indagar cuáles eran las bases

de su poder y nos dieron la tranquilidad de que están hablando de temas que compartimos en América Latina como la coexistencia pacífica, la no intervención en los asuntos internos de los países o lo que llaman ellos la prosperidad común, que es para nosotros la inclusión social (Carrasquilla León, 17 de noviembre de 2022, párr. 5).

En el mismo encuentro, el delegado del Partido Comunista Chino, Zhu Rui, planteó que América Latina no debería ser vista como “patio trasero” e insistió en que la ideología no era el estándar de los vínculos entre China y la región. Por el contrario, recalcó que los intercambios y cooperaciones de China con todos los partidos políticos del mundo se basan en los principios de autodeterminación e independencia, respeto mutuo y no interferencia. A ello agregó que con la izquierda progresista latinoamericana hay “similitud y cercanía ideológica” e interés en fortalecer intercambios (Grupo de Puebla, 10 de noviembre de 2022, párrs. 1 y 3). Estas declaraciones indican una intención de articular discursos y agendas aprovechando el Grupo de Puebla como un espacio de promoción de poshegemonía.

Petro y China se acercan además dentro de la CELAC a posiciones poshegemónicas. En la séptima cumbre celebrada en Argentina, el 24 de enero de 2023, a la cual asistió Petro y contó con la asistencia remota de Xi Jinping, este último reafirmó que “América Latina y el Caribe son miembros importantes del mundo en desarrollo”, que la CELAC ha crecido para convertirse en una fuerza motora indispensable de la cooperación Sur-Sur y que ha jugado un papel importante en salvaguardar la paz regional, promover el desarrollo común y avanzar en la integración regional. Para el mandatario chino, la CELAC es un socio clave “para aumentar la solidaridad ente países en vías de desarrollo e impulsar la cooperación Sur-Sur”. Aprovechó también el contexto para publicitar que cada vez más países de la región están participando en IFR y están “trabajando con China en la construcción de una Comunidad sino-latinoamericana con un futuro compartido”. En el mismo espacio, Petro dijo que los países latinoamericanos pueden superar sus limitaciones de desarrollo si se unen para aumentar el peso geopolítico de la región en el orden mundial actual. Para ello, propuso abordar colectivamente los desequilibrios exponenciales que genera el capitalismo contemporáneo en los ecosistemas (Friends of Socialist China, 9 de enero de 2023, párrs. 9, 10 y 4, traducción propia). También sostuvo que su propuesta se trata de “un relanzamiento de la

economía mundial”, “no una lucha contra el capital sino un nuevo paradigma” en el cual “se recupere el potencial del Estado” (Arango, 23 de junio de 2023).

Si bien todas estas convergencias podrían apuntar a la formación de un frente común basado en normas alternativas, el carácter estadocéntrico de la política china mediará en las relaciones de cooperación con Colombia y América Latina y definirá los límites de la convergencia ideológica con estos. La presencia económica global de China y la magnitud de las crisis globales están forzando gradualmente una reconceptualización de las prácticas existentes de gobernanza y de los paradigmas de libre mercado y los regímenes económicos basados en reglas, hacia un perfil estadocéntrico alrededor de una estructura de conceptos y principios de integración, a menudo vaga y fluida (Mattlin, 2021; Menegazzi, 2023; Mokry, 2022).

En razón de lo anterior, si bien los acuerdos alcanzados en la visita de Petro a China en octubre de 2023 se enmarcan en el paradigma del libre mercado y el sistema global de normas, la relación con el país asiático estará mediada por un paradigma alternativo de normas definido por el mismo Estado chino y Colombia deberá fortalecer el papel del Estado en la negociación y la cooperación con China, algo que quedará condicionado de cara a la fragmentación de las fuerzas políticas nacionales y a la asimetría de poder entre China y Colombia.

En lo referente a la convergencia ideológica, la vaguedad y la fluidez de los principios de las iniciativas de integración de China implican un enlace difuso con la agenda discursiva del Gobierno colombiano. El enfoque ideológico e institucional estadocéntrico chino pareciera ser incompatible con la agencia otorgada por los sistemas políticos latinoamericanos a los individuos sobre su derecho a participar políticamente, por ejemplo, a través de la movilización ciudadana, la agremiación, la protesta y otros mecanismos de participación diferentes al sufragio. Ello impide que la agenda ideológica china discurra hacia causas o discursos políticos de sectores sociales y quede en un lugar restringido a la función política del Estado.

Ligado a lo anterior, pese a que hay una convergencia dentro de un concepto amplio de poshegemonía, China se ha insertado en América Latina desde lógicas que no han dado evidencia contundente de ser contra hegemónicas,

pero tampoco conducentes a reducir la asimetría entre este país y la región. La relación con China se sigue basando en una continuidad de conceptos como “consenso de *commodities*”, “neoextractivismo”, “reprimarización”, etcétera. (Ferchen, 2021). Las declaraciones y la retórica de China hacia el mundo en desarrollo enmascaran esta problemática, lo cual no permite validar a China como referente global para la causa surglobalista.

Todo lo mencionado plantea unos límites dentro del diálogo ideológico y remite la cooperación a un perfil más práctico y técnico; es decir, basada en insumos como infraestructura, energías renovables, nuevas formas de empoderamiento ciudadano y demás temas relacionados con la agenda programática de un gobierno fuerte.

Colombia y sus relaciones con China a un año del gobierno de Gustavo Petro

Mas allá de las instancias iniciales de convergencia, la IFR iba a ser el espacio en el que se probaría de manera más directa la disposición de Colombia para forjar vínculos discursivos y programático con China en un tono posegemonico.

La adhesión de Colombia a esta iniciativa fue una de las acciones que se esperaba ocurrieran en el mandato de Petro, pues había sido postergada en el gobierno de Iván Duque. En 2019, China propuso a Colombia ultimar su entrada a la iniciativa, proceso que ya había sido adelantado por Duque tras su participación en el Foro Económico y Comercial Colombia-China en Beijing ese mismo año, pero para el cual había evitado dar el sí final antes de terminar su mandato (Galvis y Restrepo, 13 de junio de 2023). A diferencia de Chile y otros países que firmaron la Declaración de Santiago de 2018, el Gobierno colombiano reconoció la iniciativa pero tomó distancia de esta. En su lugar, durante la instalación del Consejo Económico y Social Colombia-China, en el Foro de Comercio de 2019, se acordó la Iniciativa China-Colombia para sustituir la membresía de Colombia en la IFR, allí Duque afirmó que esta iniciativa será de corto, mediano y largo plazo: “una iniciativa donde podamos armonizar los conceptos del *Belt and Road* y, por supuesto, nuestros propios conceptos de desarrollo”(Maritano, 30 de julio de 2019, párr. 2). En septiembre de 2023,

en su primer discurso público, el embajador entrante Zhu Jingyang reiteró la invitación:

Tenemos el mejor deseo de que Colombia tome una decisión política para sumarse a la IFR, porque pensamos que se trata de una plataforma de cooperación internacional muy importante para satisfacer las necesidades de desarrollo e infraestructura de crecimiento sostenible de Colombia (*Xinhua*, 27 de septiembre de 2023, párr. 5).

De esta forma, quedaba entre líneas que la adhesión a la IFR debía decidirse durante el mandato de Petro, en especial en su primera visita a China. Sin embargo, por segunda vez no se concretó la adhesión de Colombia a la iniciativa. La elección de la categoría de ‘asociación estratégica’, como fueron nombrados los vínculos entre los dos países en octubre de 2023, reclama responder la pregunta de por qué el gobierno de Petro no se unió a la IFR. Puede hallarse en los elementos que definen la iniciativa.

El hecho de que la IFR sea una ‘iniciativa’ implica que China propone y los países aceptan llevarla hacia formas de cooperación más sustanciales. Se trata de que como ‘ley blanda’ (Wang, 2021) en el derecho internacional se convierta en costumbre conducente a la creación de regímenes globales y a la modificación de los existentes. Esto significa que dependerá de los países miembros emprender o no la cooperación bajo los términos de la propuesta de la iniciativa y sopesar sus compromisos en torno a sus efectos sobre los regímenes internacionales.

En esta dirección, desde la administración de Duque pueden evidenciarse mensajes discursivos en la propuesta de cooperación global de China hacia Colombia. Durante la pandemia, el entonces embajador de China en Colombia, Lan Hu, expresó que los dos países estaban comprometidos con el multilateralismo como respuesta no solo a la pandemia, sino también a todos los retos actuales y futuros de la comunidad internacional (Lan, 24 de junio de 2021). En el mismo contexto, el presidente Xi Jinping se dirigió personalmente a Colombia en medios nacionales para expresar las intenciones cooperativas de China (MFA, 24 de marzo de 2021), algo inusual para un país que ha sido modelo de aliado externo de Estados Unidos. Tras la elección de Petro, Xi Jinping planteó un nuevo punto de inicio de la relación bilateral, en la que este “se mostró dispuesto a trabajar con Petro para “profundizar en la confianza política mutua, avanzar en la cooperación práctica y trabajar en un

mayor desarrollo de las relaciones bilaterales’ en beneficio de los dos países” (*El Colombiano*, 27 de junio de 2022, párr. 2). Vista así, la invitación para unirse a la IFR puede interpretarse como un esfuerzo chino de lograr convergencia discursiva y programática con Colombia.

Haberse unido a la IFR hubiese tenido implicaciones en diferentes dimensiones económicas y políticas. La primera es que la inversión china resultante del acuerdo hubiera contribuido a materializar un paradigma estadocéntrico y económico chino al promover el posicionamiento de las empresas estatales y privadas en el sector de renovables y de infraestructura de conectividad, como el 5G, y a cimentar el poder del Estado en los regímenes de resolución de disputas comerciales.

Segunda: si bien Colombia no es un socio relevante para China, unirse a la IFR hubiese contribuido a validar la iniciativa en un momento que sufre de baja popularidad, críticas a sus beneficios reales, falta de nuevos miembros (Brînză, 25 de octubre de 2023) y pérdida de socios como Italia e hipotéticamente Argentina con el mandato de Milei. En esta dirección, Colombia pudo haber participado en el III Foro para la Cooperación Internacional de la Iniciativa la Franja y la Ruta celebrado el 17 y el 18 octubre de 2023, y anunciar su determinación de firmar la adhesión a la IFR en la subsiguiente visita presidencial. Comparado con las versiones anteriores, dicho foro contó con menos asistencia de presidentes y mediáticamente tuvo menor visibilidad gracias a la crisis entre Israel y Palestina de octubre de 2023. La asistencia de Colombia pudo en alguna medida haber reforzado el carácter surglobalista del evento. Sin embargo, la escasa presencia de mandatarios europeos hubiese también implicado para Colombia estar cerca en una misma mesa con líderes iliberales y contradictores de Estados Unidos. Todo ello pudo haber contribuido a dar un perfil poshegemónico a las relaciones de Colombia con China.

Pese a la negativa de entrar a IFR, el resultado de la visita de Petro a China dio pistas sobre la disposición de Colombia de asumir a Beijing frente a los factores de orden institucional que intervienen en la convergencia entre ambos países.

Determinantes de la relación de Colombia con China

A un año del inicio del gobierno, las acciones de acercamiento entre los dos Estados no habían demostrado cambios significativos respecto al orden de prioridades de China en la política exterior colombiana de gobiernos anteriores.

Hasta la primera visita oficial a China en octubre de 2023, se evidenciaron algunas acciones y señales con mensajes de reafirmación de la importancia que Colombia otorga a Beijing. Dentro de las acciones, adicional a las labores de rutina de la Cancillería, se destaca la gestión paralela público-privada de espacios de diálogo y promoción del comercio y la inversión con China de la Cámara de Comercio Colombo China, como el Diálogo China-Colombia (*Xinhua*, 27 de septiembre de 2023), la reactivación tras la pandemia de las acciones de Procolombia respecto al posicionamiento de productos colombianos en diferentes nichos y canales de distribución del mercado chino, la cooperación a través de la sociedad de economía mixta BogotáBio entre Sinovac y el Distrito Capital, representado por la Secretaría Distrital de Salud y Atenea (Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología), con miras al desarrollo de una variedad de vacunas (Secretaría de Planeación de Bogotá, 31 de mayo de 2023) y otras iniciativas desde la sociedad civil.

Respecto a las señales, se nombró a Sergio Cabrera como embajador en China. A diferencia de otros embajadores, Cabrera es de los pocos oficiales de gobierno latinoamericanos socializados política y culturalmente directamente en China, algo que ha sido deseable desde hace tiempo para los analistas de las relaciones de Colombia con China. En segundo lugar, Petro ordenó, por medio de una directriz oficial, reconocer el principio de una sola China (Ministerio de Relaciones Exteriores, 25 de febrero de 2023). En tercer lugar, hubo diálogos puntuales entre la academia colombiana y la Cancillería sobre experiencias de países miembros de la IFR con el fin de evaluar la conveniencia de la adhesión de Colombia a este espacio (Cancillería, 5 de junio de 2023).

Sin embargo, fue en la visita de Estado cuando se concretarían acciones de agenda de cooperación y las señales tendrían un peso mayor. Tras mucha especulación y reclusión en las altas esferas respecto al tema de la visita de

Petro a China y la adhesión del país a la IFR, entre el 24 y 25 de octubre de 2023 el Presidente colombiano hizo la primera visita oficial a China. La delegación incluyó al canciller Álvaro Leyva, los ministros de Transporte y TIC, el viceministro de Relaciones Exteriores y la directora del Departamento de Prosperidad Social, entre otros. El Gobierno colombiano se reunió con empresas de infraestructura para discutir el trasado del metro de Bogotá y la reactivación de las vías férreas en la región Caribe del país. Como resultado de la visita, se adelantaron siete memorandos de entendimiento (MOU) para: el intercambio de jóvenes científicos, el establecimiento de un grupo de trabajo a fin de “avanzar en la estrategia para darle fluidez al comercio”, la promoción de la inversión, la cooperación económica y la industria, la inversión para el desarrollo ecológico, el fortalecimiento de la cooperación en la economía digital, y el intercambio y la cooperación entre medios de comunicación públicos; dos protocolos sanitarios para la exportación de quinua y carne bovina; un plan de desarrollo de la cooperación en el sector agrícola; un plan educativo de intercambio en educación básica, media, vocacional y superior, bilingüismo, información sobre políticas educativas, actividades académicas, investigación científica y materiales didácticos; y un programa ejecutivo de cooperación cultural (Cancillería, 25 de octubre de 2023a).

A partir de estos hechos se puede afirmar que con el nombramiento de un embajador culturalmente competente y la reafirmación de uno de los intereses políticos más importantes del Gobierno chino, como lo es el principio de ‘una sola China’, se buscó comunicar a Beijing que este país asiático es importante para Colombia, mientras se atienden otros asuntos de agenda más urgentes, como las relaciones con Venezuela y Estados Unidos. Pese a lo logrado en la visita de Estado, quedó por fuera la cuestión fundamental de la adhesión de Colombia a la IFR. La convergencia discursiva y programática con China no se pactó en torno a la participación de Colombia en dicho proyecto, lo cual resulta paradójico si se tiene en cuenta la búsqueda de autonomía de la política y de diversificación de relaciones exteriores del actual Gobierno. En su lugar, los términos de la relación se pactaron bajo la modalidad de ‘asociación estratégica’.

Ahora bien, entender esta aparente indiferencia implica traer a colación rasgos intervinientes de vieja data, que han dificultado el desarrollo de competencias y capacidades sobre China y han impedido una política de Estado

continúa en lo referente a una estrategia de relacionamiento transpacífico. Tradicionalmente, el proceso de constitución de la mayoría de las élites políticas, económicas e intelectuales colombianas no ha contado con espacios de socialización en China. Por el contrario, la orientación euroamericana de estas, agravada en muchos casos por narrativas antichinas ha privilegiado visiones de mundo y preferencias políticas que a menudo ven a Oriente como contradictorio o inaccesible. Debido a este fenómeno, ha existido un desconocimiento general desde la clase política y los tomadores de decisión a todo nivel, que ha traído como consecuencias, por un lado, un déficit de experiencia e infraestructura suficiente para relacionarse con China, y por otro, un miedo expresado por empresarios y personas de explorar las posibilidades de dichos vínculos. La promoción de las relaciones de Colombia con China, por lo general, ha estado a cargo de un grupo reducido de personas con vínculos estrechos con ese país.

Estas deficiencias constituyen factores que limitan la convergencia discursiva propuesta antes, pues se evidencian en la forma como se presenta China en el imaginario político e ideológico de Petro. Por una parte, Petro no fue militante de la izquierda clásica socialista estalinista, maoísta y procubana. “Sus planteamientos políticos no tienen relación con la política socialista estalinista del Partido Comunista de la ex Unión Soviética y menos con el socialismo maoísta de la China de Mao Tse Tung” (Mosquera, 29 de julio de 2022, párr. 2). Tomando información de libre acceso como indicador de la predisposición de Petro hacia China, programáticamente, las publicaciones de la página web del Polo Democrático y la Colombia Humana no hacen referencia a la discusión de la integración de Colombia con China. De manera similar, en la actualidad, una mirada a la cuenta de Twitter (X) de Petro muestra que entre 2018 y 2022 hizo varias menciones sobre China en el contexto de la pandemia. Al agrupar la temática de varios trinos, Petro hizo una representación favorable de China, pero no generó una conversación con ese país.

El análisis anterior no da indicios de una comunicación ‘personal’ directa entre Petro y China. Esto se va a ver posteriormente reflejado en la forma como el Presidente concibió su acercamiento a Beijing. Tanto antes como al cabo de la visita, su interés en China estuvo marcado por la discusión por el trazado y el tipo de obra del metro de Bogotá (Galvis y Restrepo, 13 de junio de 2023). Este asunto generó un cruce de información sobre la prioridad de

los temas de la agenda (Benito, 2 de octubre de 2023) y evidenció la falta de preparación de la administración frente a su estrategia hacia China y de su entendimiento sobre ese país.

En razón de todo lo anterior, siguiendo la línea de Coloma (2021), la presencia de China en América Latina y el papel del acercamiento de Beijing a Colombia en particular –especialmente a través de la invitación a unirse a la IFR– deben interpretarse menos en términos de afinidad ideológica clásica. En su lugar, debe verse el modo en que Colombia y China se articularon mutuamente como socios solidarios y pragmáticos en sus políticas exteriores, ante las circunstancias actuales de crisis y transición global. A este respecto, en la declaración conjunta de la visita, hubo coincidencias en lo discursivo y lo programático. En lo discursivo, ambas partes reafirmaron el principio de una sola China y coincidieron en darle una solución pacífica, basada en el derecho internacional, a la más reciente crisis entre Israel y Palestina. Segundo, reconocieron que “se están presentando grandes cambios en el mundo, en los tiempos y en la historia de forma inédita” y que, al ser países en vías de desarrollo, ambos “se apoyarán mutuamente en las agendas internacionales “ya que comparten intereses y posiciones comunes.” Tercero, defendieron el sistema internacional centrado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el derecho internacional, el respeto a la soberanía y la cooperación bajo el marco de la Organización Mundial del Comercio. Cuarto, acordaron salvaguardar “los derechos e intereses legítimos de los países en desarrollo”, reforzar la cooperación Sur-Sur según los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a través de “una cooperación horizontal, solidaria y sin imposiciones”; respetar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París, los principios de equidad, las responsabilidades “comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Quinto, reforzar la cooperación en la lucha contra los efectos adversos del cambio climático. Sexto, reconocieron el papel del Foro China-CELAC para promover las relaciones entre China y América Latina y el Caribe y manifestaron estar dispuestas a fomentar la comunicación y coordinación sobre los asuntos del foro (Cancillería, 25 de octubre de 2023b, párrs. 4, 23-27 y 29).

En lo político, China reconoció los esfuerzos de Colombia con la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 y reiteró su apoyo al mismo. Manifestó que

apoya al país para seguir el camino de desarrollo “acorde con sus circunstancias nacionales y al Gobierno colombiano para mejorar proactivamente el bienestar del pueblo, promover el desarrollo sostenible, proteger el medio ambiente, enfrentar el cambio climático y construir una sociedad más justa e inclusiva”. Felicitó los esfuerzos del presidente Petro para restablecer y normalizar las relaciones con Venezuela y expresó su apoyo a Colombia para ejercer la Presidencia *pro tempore* de la CELAC para el año 2025 (Cancillería, 25 de octubre de 2023b, párrs. 6, 28 y 29).

El Gobierno colombiano, por su parte, reconoció el liderazgo del Partido Comunista Chino en el cumplimiento de la erradicación de la pobreza extrema y la “consiguiente culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada”, y la “revitalización de la nación china a través del modelo chino hacia la modernización como una alternativa que podría contribuir a la modernización de la humanidad”; saludó y afirmó estar dispuesto a dialogar sobre el alcance de las iniciativas globales de desarrollo, seguridad y civilización propuestas por Xi Jinping (Cancillería, 25 de octubre de 2023b, párrs. 5 y 22).

En lo programático, ambos gobiernos reafirmaron su intención de acelerar y fortalecer la cooperación en el desarrollo del crecimiento verde y “la transformación hacia patrones de consumo y producción sostenibles”. Segundo, acordaron trabajar en el establecimiento de la Asociación Global de Energías Renovables y el fortalecimiento de la cooperación en la transición energética justa, al igual que impulsar una transformación económica estructural resiliente al clima “que debería estar estrechamente ligada a una reforma de la arquitectura financiera internacional” con acceso a financiación para el desarrollo para inversiones ambientales y climáticas favorables a la sostenibilidad fiscal de los países en desarrollo. Tercero, explorar un portafolio de inversiones y proyectos orientados a avanzar en la adaptación y resiliencia climática, la descarbonización y conservación de la biodiversidad. Cuarto, acordaron impulsar proyectos de inversión en infraestructura de transporte a nivel nacional y regional. Quinto, mostraron disposición para potencializar el sector agropecuario a través de su tecnificación. Sexto, buscarán reforzar la cooperación para mejorar las capacidades de las fuerzas armadas y la policía, y cooperación triangular en áreas que impulsen la reindustrialización (Cancillería, 25 de octubre de 2023b, párrs. 9, 18-20, 11, 13 y 15).

La variedad de áreas de cooperación de los acuerdos y de la declaración conjunta dieron cuenta de la intención colombiana de diversificar las áreas de cooperación con China y de acercar posiciones frente a asuntos globales, como la cuestión de Palestina, la Cooperación Sur-Sur, la necesidad de reformar la arquitectura financiera global en favor del desarrollo de sistemas productivos sostenibles e incluso la posibilidad de dialogar sobre las iniciativas globales de desarrollo, seguridad y civilización, entre otros. Visto así, para Colombia el desarrollo de los acuerdos podría contribuir a materializar la agenda ideológica del gobierno de Gustavo Petro, mientras que, para China, mantener el ritmo diplomático con Colombia a fin de cumplir esta agenda se convertiría en un validador de sus posiciones y propuestas frente a los problemas de la gobernanza global, pero por fuera del halo revisionista de la IFR.

Pese a estas convergencias iniciales, la mayoría de lo pactado se basa en acuerdos de entendimiento que condicionan su cumplimiento a muestras de voluntad política por parte de Colombia. Ello sumado a la improvisación y politización de la agenda, a las deficiencias diplomáticas, a la falta de familiaridad con China y a las limitaciones de afinidad poshegemónica descritas antes, definirán la forma en que Colombia realmente se articulará con China como socios estratégicos.

Una pista que apunta a un alcance limitado de la asociación es que Petro parece haber hecho una denuncia respecto al desequilibrio de las relaciones entre China y Colombia. En un trino de X (Twitter), el Presidente afirmó:

El déficit comercial con China llega en el 2022 a casi 14.000 millones de dólares. Es buena parte del déficit de nuestra balanza comercial total. Generalmente los países que viven situaciones similares buscan aumentar los aranceles para protegerse. Propuse al gobierno chino como salidas: comprar deuda de corto plazo por deuda de largo plazo, aumentar sus importaciones de productos colombianos, especialmente de industria agroalimentaria, realizar más inversión directa en Colombia (Petro, 25 de octubre de 2023).

Esta declaración da pistas de que Petro piensa la relación fundamentalmente en términos de corregir la asimetría con China más que desde una afinidad discursiva.

Como agravante a esta aparente desconfianza, de manera paralela China parece percibir a Colombia como un entorno de riesgo. Si bien en lo referente a

la transición energética hay coincidencia con China y oportunidad en el marco de la Ruta de la Seda Verde y los principios de Colombia como ‘potencia mundial de la vida’ con los principios de ‘civilización ecológica’, las posiciones gubernamentales antiextractivistas y antiempresariales más que proizquierdistas son factores de riesgo para las empresas chinas, lo cual podría desincentivar la inversión proveniente del gigante asiático y jugar en contra de la agenda colombiana de desarrollo (Torres y Guzmán, 2023).

Todo esto sumado al reto que supone para Colombia asumir un enfoque estadocéntrico frente a China y lo limitado del alcance del discurso chino frente a las problemáticas estructurales colombianas, suponen la necesidad de dar prioridad a la continuidad del diálogo planteado en los acuerdos. De lo contrario, la falta de comunicación creará una brecha de desconfianza entre los dos países.

El factor Estados Unidos

Mas allá del problema de definir convergencias, existen otros factores de orden político que tienen un peso importante en la definición de las preferencias de Petro en política exterior que hacen que China esté en un orden inferior de prioridad y que no se haya firmado la adhesión a la IFR. En concreto, mantener las relaciones con Estados Unidos y lograr apoyos de Washington en la estabilización de Venezuela son unos de los incentivos más importantes de la política exterior de Petro, tal como lo demostró en su primera visita a ese país. Tanto los efectos de la situación económica y humanitaria de Venezuela sobre la seguridad de Colombia como el interés de Petro de mostrarse como un líder de izquierda en cuestiones regionales, requieren diferentes niveles de apoyo por parte de la administración Biden. Los objetivos de lograr retirar las sanciones a Venezuela y mediar entre la oposición y el Gobierno venezolanos también requerirán el beneplácito de Washington. Adicionalmente, igual de importante será el apoyo de la Casa Blanca en la lucha contra las drogas, la obtención de fondos para la iniciativa del fondo de revitalización de la Amazonia y, en general, para lograr los objetivos de transición energética que se plantea la actual administración. Por todo esto Petro necesitará asegurar ayudas de Biden y apoyo de los demócratas del Legislativo estadounidense antes de que los republicanos asuman mayorías en el Ejecutivo, en noviembre de 2024

(Caneva, 26 de abril de 2023). El apoyo de Biden en la cuestión de Venezuela será crucial, además, para que Petro pueda aumentar su prestigio político.

La no adhesión de Colombia a la IFR puede interpretarse a la luz del factor estadounidense. Posiblemente la preocupación del Gobierno era evitar un mensaje poshegemónico que pudiera erosionar la relación con Washington. El nuevo estatus de ‘asociación estratégica’ contiene una carga discursiva que retóricamente es menos vinculante con posiciones críticas poshegemónicas de China, como lo es implícitamente la IFR.

De manera paralela, para Washington es importante normalizar las relaciones con Venezuela a fin de contrarrestar en la región la influencia de China y la presencia de Rusia e Irán. En este sentido, Colombia cobra relevancia, por lo cual las preferencias ideológicas de quien ocupe la Presidencia del país serán menos importantes que mantener a quien históricamente ha sido el aliado latinoamericano más cercano a Estados Unidos (Castro Alegría, 2023). La situación, además, sería favorable pues la aproximación de Washington a los gobiernos de izquierda de la región ha sido menos “macartista” en comparación con administraciones anteriores (Castro Alegría, 2023, p. 11). A excepción de Nicaragua, Cuba y Venezuela, el gobierno de Biden y los medios de comunicación afines al Partido Demócrata han asumido una postura favorable hacia la mayoría de los gobiernos de izquierda de la región y ha habido un apoyo “relativamente entusiasta” a Lula, Boric y Petro (Poole Fuller, 2023, p. 19).

La apertura de Washington a tratar con grupos sociales distintos a las élites tradicionales colombianas y a nuevas ideas (Castro Alegría, 2023) podría tener implicaciones sobre las posibilidades de una convergencia discursiva y programática entre Petro y China. Por un lado, las prioridades temáticas de los presidentes progresista latinoamericanos (Petro incluido) coinciden en muchos aspectos con las del propio Biden. Por tal motivo, la familiaridad de la región con Estados Unidos haría menos costoso un acercamiento con las iniciativas en temas de crisis climática, transición energética y demás. De esta forma, Washington podría suplir varios bienes de la oferta de las iniciativas poshegemónicas de China. EE. UU. cuenta con recursos que le permiten contrarrestar la coincidencia programática entre China y la región. Uno de ellos es el Strategic Competition Act de 2021, que estipula apoyos financieros para países endeudados con China a cambio de excluir a China del área de

las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); la inclusión de una cláusula en la renegociación de los tratados de libre comercio con Estados Unidos para “evitar que sus miembros (especialmente México) negocien acuerdos comerciales con economías ‘que no son de mercado’, léase China”; y programas de apoyo a la gestión de la libre circulación de la información (Castro Alegría, 2023, p. 8). Además del Strategic Competition Act, la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (APEP, por sus siglas en inglés) de 2023 busca generar programas de cooperación para fortalecer las cadenas de valor, los estándares laborales, la inclusión financiera y la competitividad de la economía regional, de tal forma que permitan captar “inversiones incluyentes y sostenibles (con el Banco Interamericano de Desarrollo a la cabeza de este último punto)” y que podrían involucrar reubicación de fábricas estadounidenses en suelo latinoamericano (Castro Alegría, 2023, p. 9). Adicional a ello, discursivamente el hecho de que la política de Biden sea “mucho más respetuosa de las decisiones democráticas de los pueblos latinoamericanos” (Castro Alegría, 2023) homologa en buena medida el principio similar de no interferencia de China.

A pesar del potencial estratégico estadounidense, la disponibilidad de los esquemas de su cooperación mencionados depende de la estabilidad de la política exterior de Washington hacia la región, algo que no ha sido evidente desde 2001 tras el traslado de la tensión de Estados Unidos al Medio Oriente y especialmente en el contexto de la pugna Trump-Biden. En este orden, la percepción en América Latina es que desde el periodo de Trump la política hacia la región no ha demostrado continuidad, pues ha estado sujeta a las contingencias de los ciclos políticos norteamericanos (Poole Fuller, 2023). Estados Unidos no ha promovido una base común de entendimiento basada en las necesidades desarrollistas de la región (*Mercado*, 31 de mayo de 2023) y, por el contrario, ha privilegiado una mirada estrecha centrada en la seguridad. Un ejemplo de ello es la iniciativa Growth in the Americas de Trump que tuvo un impacto nulo y fue descuidada por Biden (Castro Alegría, 2023). El efecto de esta situación es que dificultaría que los gobiernos latinoamericanos, tanto de derecha como izquierda, percibieran a Estados Unidos como un socio estable (Poole Fuller 2023), lo cual además generaría ansiedad política y económica en la región que, en aras de demandar garantías de incentivos a Washington, podría descuidar la relación con China.

Ahora bien, al mismo tiempo, el acceso a incentivos de cooperación podría evitar a la región asumir los costos que implica consolidar relaciones con otro proveedor de cooperación esencial para la estabilidad de los países como lo es China, pero evitar tal esfuerzo retrasaría el acceso a los beneficios de la cooperación. Como se mencionó sobre Colombia, el desconocimiento y la falta de preparación general para China implican una curva de aprendizaje de costos altos, especialmente en caso de un no retorno de Estados Unidos. La experiencia de Chile tras el fin del aislamiento en los años noventa (Ross, 2007) y del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) en Colombia motivaron a estos países a buscar socios comerciales en Asia, aunque obtuvieron resultados diferentes. En el caso de Chile, se logró una integración aceptable con la cuenca del Pacífico. Colombia, si bien mantuvo la presidencia del Movimiento de los Países No Alineados y se acercó a China y otros países de Asia para profundizar las relaciones logradas en el pasado, la presión de Estados Unidos obligó a esta administración a reasumir una orientación de *respice polum* que repercutió en un abandono de la orientación transpacífica y con ella sus posibles ventajas a futuro.

En suma, en Caracas coinciden los intereses estratégicos nacionales y regionales de Petro con los hemisféricos de Estados Unidos. La prioridad por Venezuela podría generar una ‘atracción gravitatoria’ hacia la cooperación con Estados Unidos para lograr de manera más conveniente materializar varios de los temas de agenda del Gobierno colombiano. Adicional a ello, como afirma Castro (2023), “la multidimensionalidad de la política de contención de la influencia de China en América Latina, la cual busca actuar en los ámbitos diplomático, multilateral, financiero y económico” (p. 23) es más robusta que su equivalente chino, pues permite a Estados Unidos actuar de manera unificada entre los frentes económico, diplomático, financiero y cultural y, por esa vía, coordinar la cooperación ideológica y programática entre gobiernos de la región. Mientras tanto, el déficit en competencias y capacidades diplomáticas frente a China difícilmente podrá permitir a Colombia aprovechar sus vínculos con este país como recurso de negociación frente a Washington en una lógica de *hedging*. Para Colombia es preferible evitar un escenario de sufrir las consecuencias de los vaivenes de la política exterior de las futuras administraciones de Estados Unidos hacia América Latina. Por tal motivo, es improbable que los vínculos del país con China o la afinidad crítica indirecta

entre Petro y China llegue a erosionar la hegemonía de Estados Unidos en la región. En razón de ello, si a partir de 2024 los esquemas de cooperación estadounidenses son consistentes en el tiempo, será menos factible para Colombia temer un escenario de retaliaciones causadas por profundizar la cooperación con China, incluso si se uniera a la IFR en una próxima visita oficial.

Conclusiones y recomendaciones

Evaluar la posición del actual Gobierno frente a China es relevante porque este actor ha construido capacidades para proveer cooperación adecuada a través de esquemas de integración poshegemónicos, como la IFR, y así contribuir a los proyectos progresistas latinoamericanos. A pesar de ello, si bien la agenda ideológica y programática de Gustavo Petro tenía afinidades con la de China, la no membresía de Colombia a la IFR indicó en principio un contrasentido. Las preferencias ideológicas de Gustavo Petro y Álvaro Leyva no buscaron en China un apalancamiento para los roles del Gobierno frente a problemas de la gobernanza global. Sin embargo, la categoría de ‘asociación estratégica’ sirvió como gesto compensatorio al responder a la invitación de Beijing de avanzar en las relaciones y permitirle demostrar que es capaz de llevar sus relaciones con el mundo a un nivel de diálogo más alto. Esto indica que Colombia quiso demostrar interés concreto en China sin comprometerse política o discursivamente y sin prender las alarmas en Washington.

La negativa del Gobierno a entrar a la IFR, sumada a la desorientación respecto a China, indican que Colombia está en buena parte ‘blindada’ frente a una ‘amenaza amarilla’ y que para Estados Unidos el escenario de riesgo de perder a Colombia como aliado sigue siendo improbable. Sin embargo, para Washington desde un punto de vista estratégico, cualquier avance en las relaciones China-Colombia y América Latina implica una pérdida relativa de ventaja sobre la región. En tal dirección, será importante identificar cómo el Gobierno colombiano manejará su relación con Estados Unidos en su próxima visita a ese país.

Petro y la China de Xi Jinping convergen discursivamente en espacios como la CELAC y el Grupo de Puebla, y en las necesidades de reformar el sistema financiero global y de avanzar en una transición a la economía verde. Sin embargo, la administración ha heredado la falta de capacidades y competencias

de relacionamiento de Colombia con China y, en la práctica, la conveniencia de acceder a recursos políticos y económicos estadounidenses junto con los desincentivos de asimetría y laxitud discursiva entre Bogotá y Beijing reducen la necesidad por extraer de China cooperación para materializar la agenda ideológica del Gobierno.

Por último, se recomienda a la actual administración fortalecer el diálogo con China y planear un acercamiento para los próximos años, el cual debería consistir en una agenda de cooperación multisectorial con una propuesta concreta que tenga en cuenta necesidades desarrollistas colombianas. Ello debe contar con un plan de ampliación de capacidades e infraestructura diplomática y de conocimiento sobre China que incluya abrir frentes diplomáticos en provincias del país asiático. Dicho plan deberá hacerse a través de una red de diálogo con actores políticos, privados y sociales desde lo subnacional hasta la Cancillería y la Presidencia. Esto implica definir una próxima visita ministerial, empresarial, y de organismos captadores de cooperación internacional, entre otros aspectos relevantes.

Referencias

- Arango, T. (23 de junio de 2023). Petro propuso nuevo Plan Marshall durante la Cumbre por un Nuevo Pacto Financiero. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/petro-propuso-nuevo-plan-marshall-en-la-cumbre-para-nuevo-pacto-financiero-3642833>
- Benito, L. (2 de octubre de 2023). Embajada de China desmintió que el presidente Xi Jinping no quiera hablar del metro de Bogotá: “Es 100% Fake News”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/10/02/embajada-de-china-desmintio-que-el-presidente-xi-jinping-no-quiera-hablar-del-metro-de-bogota-es-100-fake-news/>
- Brînză, A. (25 de octubre de 2023). From a Global Summit, the Belt and Road Forum Has Become a Venue for China’s ‘Old Friends.’ *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/10/from-a-global-summit-the-belt-and-road-forum-has-become-a-venue-for-chinas-old-friends/>
- Cancillería (7 de agosto de 2022). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>
- Cancillería (5 de junio de 2023). *Con invitados de alto nivel del sector académico y diplomático, la Cancillería llevó a cabo el foro ‘Reflexiones sobre la eventual adhesión de Colombia a la iniciativa china de la franja y la ruta’*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/invitados-alto-nivel-sector-academico-diplomatico-cancilleria-llevo-cabo-foro>
- Cancillería (25 de octubre de 2023a). *Colombia y China suscribieron 12 instrumentos de cooperación*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-china-suscribieron-12-instrumentos-cooperacion>
- Cancillería (25 de octubre de 2023b). *Declaración conjunta entre la República Popular China y la República de Colombia sobre el establecimiento de la asociación estratégica*. <https://cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-conjunta-republica-popular-china-republica-colombia-establecimiento>
- Caneva, G. [Colombia Risk Analysis] (26 de abril de 2023). *PodCRAst #122: Mr. Petro Goes to Washington*. <https://www.youtube.com/watch?v=TL7rNwwYJyo>
- Cañón Salinas, A. y Márquez Restrepo, M. L. (2023). Hacia una mayor autonomía: las relaciones de Colombia y Estados Unidos en el primer semestre del gobierno de Gustavo Petro. *Revista Cien Días*. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/hacia-una-mayor-autonomia-las-relaciones-de-colombia-y-estados-unidos-en-el-primer-semester-del-gobierno-de-gustavo-petro/>
- Carrasquilla León, O. A. (17 de noviembre de 2022). Reacciones a la reunión entre China y El Pacto Histórico en Santa Marta. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com>

co/politica/reacciones-a-la-reunion-entre-china-y-el-pacto-historico-en-santa-marta-1K7509596

- Castro Alegría, R. (2023). *¿Todos los caminos conducen a Pekín? La política de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe*. (Fundación Carolina, documento de trabajo nro. 80). https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/04/DT_FC_80.pdf
- Coloma Rojas, C. (2021). *Logics of China-Chile Relations: A Post-Marxist Approach to Re-Politicizing China's Presence in Latin America*. Tesis de doctorado, Universidad de Essex, Colchester.
- El Colombiano (27 de junio de 2022). *El presidente de China felicitó a Petro y Planteó un “nuevo punto de inicio” en relación bilateral*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/el-presidente-de-china-xi-jinping-felicita-a-gustavo-petro-BO17911365>
- Ellis, R. E. (2022a). *China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?* Springer.
- Ellis, R. E. (2022b). *Colombia's Relationship with the PRC*. Center for Strategic and International Studies, CSIS. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/221107_Ellis_Colombia_PRC.pdf?lsZR9Y7MfJSaEyOfxjQZYjjAFYOgQlf_
- Ferchen, M. (2021). The BRI in Latin America: New Wine in Old Bottle? En F. Schneider (ed.), *Global Perspectives on China's Belt and Road Initiative* (pp. 97-112). Amsterdam University Press. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9789048553952-005/html>
- Friends of Socialist China (9 de enero de 2023). *Xi Jinping address to the CELAC Summit*. <https://socialistchina.org/2023/01/29/xi-jinping-address-to-the-celac-summit/>
- Galvis, M. y Restrepo, M. J. (13 de junio de 2023). El Gobierno Petro aún no decide si dar el próximo paso con China. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-gobierno-petro-aun-no-decide-si-dar-el-proximo-paso-con-china/>
- Grupo de Puebla (10 de noviembre de 2022). *[El Tiempo] “Algunos países ven a Latinoamérica como su jardín trasero”: emisario de China*. <https://www.grupodepuebla.org/el-tiempo-algunos-paises-ven-a-latinoamerica-como-su-jardin-trasero-emisario-de-china/>
- Huang, C. (14 de octubre de 2015). New World order: Xi bent on securing bigger role for China in global affairs, analysts say. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1867576/xi-set-securing-new-role-china-world-affairs-analysts>
- Jiang, S. y Mallimaci, F. (2018). *La franja y la ruta: iniciativa de cooperación con América Latina y Caribe*. Ediciones UNTDF.

- Lan, H. (24 de junio de 2021). Propuesta común de China y Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/lan-hu/propuesta-comun-de-china-y-colombia-columna-de-lan-hu-541364>
- Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China en el marco latinoamericano. *Cuadernos del CEL*, 4(7), 27-61. https://www.academia.edu/49572045/LAUFER_R_2019_La_asociaci%C3%B3n_estrat%C3%A9gica_Arg_China_en_el_marco_latinoamericano
- Maritano, A. P. (30 de julio de 2019). Iniciativa Colombia-China para fortalecer lazos comerciales. *Diario Jurídico*. <https://www.diariouridico.com/iniciativa-colombia-china-para-fortalecer-lazos-comerciales/>
- Mattlin, M. (2021). Normative economic statecraft: China's quest to shape the world in its image. En C. Shei y W. Wei (eds.), *The Routledge Handbook of Chinese Studies* (pp. 24-40). Routledge. https://library.oapen.org/bitstream/id/8200343d-23ef-490f-b4d5-61a0f88a3547/9780429059704_oachapter2.pdf
- Menegazzi, S. (2023). China and International Development: Narratives and Strategic Priorities. En F. y Y. Feng (eds.), *China and World Politics in Transition: How China Transforms the World Political Order* (pp. 95-110). Springer.
- Mercado (31 de mayo de 2023). *Sin acuerdos comerciales con EE. UU. Latinoamérica avanza hacia China*. <https://mercado.com.ar/geopolitica/sin-acuerdos-comerciales-con-e-uu-latinoamerica-avanza-hacia-china/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (21 de febrero de 2023). *Directriz - Relacionamento con la región de Taiwán, China* [memorando dirigido a la Federación Colombiana de Municipios]. <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2023/02/FCM-E-2023-008524.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [MFA] (24 de marzo de 2021). Xi Jinping envía discurso por video al pueblo colombiano. *China-CELAC Forum*. http://www.chinacelacforum.org/esp/zyxw_2/202103/t20210323_9145369.htm
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [MFA] (13 de septiembre de 2023). *Proposal of the People's Republic of China on the Reform and Development of Global Governance*. https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbxw/202309/t20230913_11142010.html
- Mokry, S. (2022). What Is Lost in Translation? Differences between Chinese Foreign Policy Statements and Their Official English Translations. *Foreign Policy Analysis*, 18(3). <https://doi.org/10.1093/fpa/orac012>
- Mosquera, J. (29 de julio de 2022). Gustavo Petro y el miedo a la izquierda. *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/gustavo-petro-y-el-miedo-la-izquierda>

- Petro, G. [@petrogustavo] (25 de octubre de 2023). *El déficit comercial con China llega en el 2022 a casi 14.000 millones de dólares. Es buena parte del déficit...* [trino]. X. <https://twitter.com/petrogustavo/status/1717231657244414065>
- Poole Fuller, E. (2023). El nuevo giro a la izquierda en América Latina en el contexto de la rivalidad estratégica sino-norteamericana. *Jiexi Zhongguo*, (43), 14-25. <https://politica-china.org/secciones/publicaciones/jiexi-zhongguo>
- Presidencia de la República (18 de julio de 2023). *Presidente Petro afirma que el sistema financiero mundial requiere un cambio para avanzar hacia una economía descarbonizada*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-afirma-que-el-sistema-financiero-mundial-requiere-un-cambio-para-avanzar-hacia-una-economia-230718.aspx#:~:text=En>
- Puig de la Bellacasa, E. (21 de mayo de 2023). Gustavo Petro prefiere China a Estados Unidos. *El Debate*. https://www.eldebate.com/internacional/latinoamerica/20230521/gustavo-petro-prefiere-china_115336.html
- Raggio, A. (26 de octubre de 2023). *La política exterior multinivel de China hacia América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Conferencia presentada en el Ciclo de Conferencias Virtuales Internacionales sobre China, Universidad de Costa Rica. https://www.youtube.com/watch?v=BZeuPL6eHFw&ab_channel=UCRSededelPacífico
- Ross, C. (2007). Chile y el Asia Pacífico: la construcción histórica del futuro. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, IX(1), 109-140.
- Roy, D. (15 de junio de 2023). China's Growing Influence in Latin America. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>
- Schulz, S. y Staiano, M. F. (2022). La construcción de una comunidad de destino compartido para la humanidad. En G. E. Merino, L. Regueiro Bello, y W. T. Iglecias (coords.), *China y el nuevo mapa del poder mundial, una perspectiva desde América Latina* (pp. 87-109). CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169771/1/China-nuevo-mapa.pdf>
- Schuman, M.; Fulton, J. y Gering, T. (21 de junio de 2023). How Beijing's newest global initiatives seek to remake the world order. *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/how-beijings-newest-global-initiatives-seek-to-remake-the-world-order/>
- Secretaría de Planeación de Bogotá (31 de mayo de 2023). *BogotáBio seleccionó a Sinovac como su socio para iniciar el desarrollo de vacunas en la capital del país*. <https://www.sdp.gov.co/noticias/bogotabio-selecciono-a-sinovac-su-socio-iniciar-desarrollo-de-vacunas-la-capital-del-pais>
- Torres, S. y Guzmán, S. (2023). *Percepciones locales sobre la inversión china en Colombia*. Colombia Risk Analysis y Cifras & Conceptos.

<https://www.colombiariskanalysis.com/post/percepciones-locales-sobre-la-inversi%C3%B3n-china-en-colombia>

Vali Consultores (24 de mayo de 2023). *One Belt One Road: An Opportunity for Colombia*.

<https://valiconsultores.com/sites/default/files/2023-05/one%20belt%20one%20road%20En%20%285%29.pdf>

Wang, H. (2021). The Belt and Road Initiative Agreements: Characteristics, Rationale, and Challenges. *World Trade Review*, 20(3), 282-305. <https://doi.org/10.1017/S1474745620000452>

Xiaoying, Y. (19 de junio de 2023). What is China's Role at the Paris summit for a new global financial pact? *China Dialogue*. <https://chinadialogue.net/en/climate/what-is-chinas-role-at-the-paris-summit-for-a-new-global-financial-pact/>

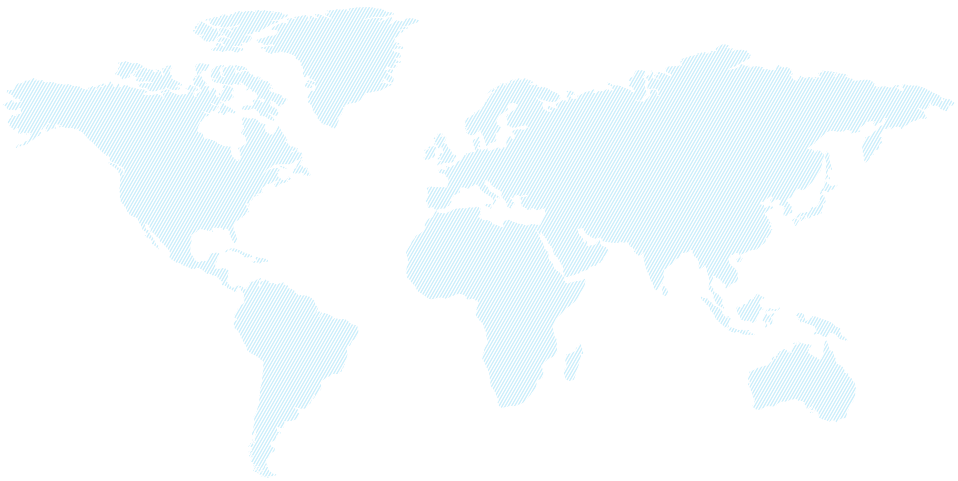
Xinhua (24 de junio de 2023). *Premier chino pide esfuerzos internacionales para resolver problemas de países en desarrollo*. <https://spanish.xinhuanet.com/20230624/e277578ed6a74161a0c67477aeb87269/c.html>

Xinhua (27 de septiembre de 2023). Realizan en Bogotá VII Diálogo China-Colombia con Iniciativa de La Franja y La Ruta como eje central. *Foro China-CELAC*. http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlmjlbjgix_2/202309/t20230927_11151458.htm

¿La diplomacia pública de la Unión Europea es una oportunidad para los actores estratégicos de la sociedad civil colombiana?

○ **Eric Tremolada***

* Profesor e investigador senior de la Universidad Externado de Colombia, titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Internacional e Integración que se imparte en su universidad con el aval de la Comisión Europea. Abogado con posdoctorado en Derecho Internacional y doctorado en Derecho de la Universidad de Valencia, máster en Análisis y Gestión de Ciencia y Tecnología de la Universidad Carlos III y especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Contacto: eric.tremolada@uexternado.edu.co.



La diplomacia pública, si bien es un fenómeno que ha tomado más fuerza en años recientes en cuanto a la forma de relacionarse los países en el ámbito internacional, no es un concepto desconocido de la teoría clásica de las relaciones internacionales; este puede ser un concepto tradicional pero con nueva imagen en su presentación.

En palabras de Nye (2008, p. 94), la diplomacia pública ha sido la forma de promover el poder blando (*soft power*), entendiéndolo como la forma de influir en otros para obtener lo esperado a través de la atracción y no de la coerción, un campo donde la cultura, los valores y la política juegan un rol decisivo. Sin embargo, implica también un alto grado de entendimiento de los roles, de la credibilidad del país, la autocrítica y la participación de la sociedad civil en la generación de dicho poder blando.

La diplomacia pública puede verse como un síntoma del auge del poder blando en las relaciones internacionales o, en otro nivel, como el efecto de procesos más amplios de cambio en la práctica diplomática que exigen transparencia y colaboración transnacional. La nueva diplomacia pública es mucho más que un instrumento técnico de política exterior. De hecho, se ha convertido

en parte de los cambios de las relaciones internacionales (Melissen, 2005, p. 8) al punto que, en algunas ocasiones, ha sido también aplicada –guardando proporciones– por organizaciones transnacionales o empresas multinacionales, que han utilizado esta herramienta como mecanismo para mostrar sus acciones de responsabilidad social y políticas corporativas para influir en la percepción de los individuos.

De esta manera, la sociedad civil y sus organizaciones vienen consolidando un rol igual de relevante que los actores clásicos de las relaciones internacionales con quienes se puede y debe dialogar, y se convierten en el grupo focal de la estrategia diplomática; es decir, la opinión pública como elemento determinante de la percepción sobre el país.

Como mencionamos, los valores, la cultura y las políticas hacen parte del abanico de recursos con los que se quiere llegar a estos otros actores, sin embargo, no puede ser la política exterior ajena a lo que sucede con la política doméstica, y es aquí donde la estrategia de política pública encuentra un gran reto y la credibilidad del país o bloque juega un papel determinante. La globalización y los medios de comunicación hacen que la percepción exterior sea positiva o esté empañada por las falencias o coyunturas particulares de las políticas domésticas; de ahí la necesidad de congruencia en el discurso o la difusión de la información que se quiere comunicar en el desarrollo de la política pública; no puede existir ambivalencia en lo que como país o bloque se muestra ante el mundo y lo que a puerta cerrada sucede en casa.

Los objetivos de la política pública pueden ser variados, pero siempre apuntan a un horizonte de mediano y largo plazos, ya que no se trata de influir por influir en la opinión pública meramente, sino de construir espacios de diálogo permanente e intercambio con actores estratégicos exteriores que deben pasar de la simple percepción a fortalecer el conocimiento sobre los conceptos que se han propuesto difundir.

La Unión Europea (UE), como se menciona en su página web, desde octubre de 2016 determinó que la diplomacia pública sería una de las herramientas prioritarias para implementar la Estrategia Global de la Unión Europea (EU Global Strategy) ya que:

[Permite] escuchar atentamente las opiniones y voces de nuestras audiencias, así como hablar con una voz coherente pero amistosa sobre nuestros valores, como el multilateralismo, el orden global basado en reglas, los derechos humanos y la igualdad de género, elementos clave para un liderazgo global responsable (European Union External Action, s. f., párr. 8).

La Diplomacia Pública de la Unión Europea –EUPD por sus siglas en inglés– está basada en la construcción de confianza y conocimiento en países fuera del bloque, con el objetivo de aumentar la comprensión de la visión, las políticas y prioridades de la UE, promoviendo los valores e intereses de la Unión y mejorando su percepción. Como actores estratégicos para esta difusión se plantean a la academia y los estudiantes, operadores culturales y artísticos, organizaciones de la sociedad civil, responsables de la política, influenciadores en política y multiplicadores. Si bien el mecanismo de aplicación puede variar según el país, en el caso de Colombia, la UE ha planteado como acciones en diplomacia pública las actividades persona-a-persona, eventos de *networking*, actividades de promoción y fortalecimiento cultural, y actividades de divulgación. De hecho, todas estas acciones hacen parte de la infografía que publicita la Estrategia Global de la Unión Europea (European Union External Action, s. f.). Las iniciativas globales, regionales y locales que ha venido adelantando han acercado a la UE al diálogo y la generación de confianza y conocimiento con terceros países, en torno a temas de interés como economía, medio ambiente, cultura, desarrollo, energía, salud, política, ciencias, investigación y tecnología. Carlos Tassara (2013), adelantándose a estas iniciativas de la UE, insistía –desde hace una década– en la necesidad de replantear el diálogo birregional, profundizando la cooperación temática en áreas de interés como la ciencia, la tecnología y la educación superior y creando un espacio común de conocimiento, promoción del desarrollo sostenible y gestión del cambio climático.

Como parte del seguimiento a la diplomacia pública de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior –EEAS en inglés– ha adelantado dos estudios de percepción. Uno durante 2015, en el que solo se incluyeron dos países de América Latina –México y Brasil–. No obstante, cuenta con una actualización reciente en 2022, titulada *Actualización del estudio de percepción de la UE y las políticas de la UE en el exterior*, que incluye nuevos socios estratégicos frente

al estudio anterior, siendo uno de ellos Colombia. Con fundamento en este último, en el relacionamiento que ha tenido la UE con Colombia y en un reciente escrito (Tremolada y Quiroga, 2022), analizaremos si la diplomacia pública europea no solo contribuye a una mejora en su percepción, sino si brinda oportunidades a los actores estratégicos de la sociedad civil colombiana que, por cierto, para el Gobierno nacional 2022-2026 representan el soporte de las transformaciones sociales que quiere emprender.

¿Existe una *diplomacia pública* de la UE en Colombia?

Un relacionamiento con Colombia no tan estable

Lo primero es resaltar que el desarrollo de la relación de la UE con Colombia ha tenido permanentes altibajos y una interlocución mediada por los bloques regionales de integración. Así, se podrían distinguir seis periodos en el relacionamiento: el de la interacción suspicaz en la década de los sesenta; el de la génesis del diálogo y el inicio de cooperación en los setenta; y, en los ochenta, la fase que refleja un marcado interés de Europa en América Latina. Además de estas tres primeras etapas que se centraban más en el bloque andino, podemos mencionar el primer quinquenio de los noventa, cuando se estrechan e intensifican los vínculos con Colombia, y el del segundo quinquenio de esta década, en el que se construye una agenda política bilateral diversificada. A partir del año 2000, sin descuidar la agenda, se profundiza en las relaciones comerciales (Tremolada, 2021). Se podría decir que con ocasión de los primeros cinco años de implementación del acuerdo comercial, en vigor desde 2013, la relación con Colombia se ha distinguido por el diálogo bilateral y la estabilidad (Tremolada, Tassara y Costa, 2019).

Así entonces, la estabilidad del diálogo político, el comercio y la cooperación, pilares que soportan las relaciones de la UE con Colombia, se presenta por dos vías: la que se da entre bloques regionales, en especial con la CAN, y la bilateral. Esto no es menor, como bien nos lo señala Carlo Tassara, si tenemos en cuenta que en América Latina hay mucha discontinuidad entre una administración y otra: los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con los cambios de gobiernos condicionan negativamente la continuidad (2018).

Los énfasis a destacar en la agenda bilateral y que corresponden a intereses comunes de largo plazo giran en torno a la construcción de la paz (piedra angular de la cooperación), la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Merecen también mención los claros y oscuros de la relación comercial, que por un lado ha favorecido la diversificación de la canasta exportadora colombiana, y por el otro, tornó deficitaria la balanza comercial. En materia de justicia, la UE mantiene una apuesta decidida apoyando la Jurisdicción Especial de Paz y el esclarecimiento de los crímenes contra líderes sociales y excombatientes. Además, en el marco de las organizaciones regionales, Colombia es un socio en la lucha contra las drogas ilegales y la delincuencia organizada (Tremolada, 2021).

Diplomacia pública de la UE en Colombia

Las estrategias de diplomacia pública que lleva a cabo la Delegación de la Unión Europea en Colombia se encuentran estrechamente vinculadas a las necesidades locales en los temas de paz y acuerdo comercial, aunque sumando –de forma reciente– otros temas como medio ambiente, educación, agricultura, energía y derechos humanos, entre otros. Desde la UE se han trabajado diversas iniciativas en diplomacia pública, bajo los mecanismos mencionados de actividades persona-a-persona, eventos de *networking*, actividades de promoción y fortalecimiento cultural, y actividades de divulgación.

En el marco de la ayuda al proceso de paz y bajo la luz del Fondo Europeo para la Paz, se programan rondas de visitas –*roadshows*– en las zonas rurales donde hay proyectos productivos financiados por la UE (en departamentos como Caquetá, Cauca, Putumayo, Nariño). A estas rondas asisten representantes de la Delegación de la UE para Colombia, embajadores de los países miembros y representantes del gobierno colombiano, para interactuar con autoridades locales y representantes de organizaciones de los territorios y generar diálogos directos. Otra acción es la de formación diplomática y ejecutiva –*diplomatic and executing training*–, dirigida a grupos específicos como representantes de gremios económicos colombianos, ejecutivos de compañías nacionales, estudiantes de la Academia Diplomática de Colombia, líderes de

opinión y periodistas, entre otros, para conversar y conocer sobre la Unión Europea (College of Europe, s. f.).

Otras actividades en comunicación y difusión que han fortalecido las acciones desarrolladas en Colombia son la celebración anual del Día de Europa –*Europe Day*– que ha contado con la participación de instituciones del gobierno, la academia y la sociedad civil y en el cual se une el país bajo los colores y eventos en honor a Europa. El trabajo articulado con medios de comunicación para difundir el conocimiento sobre la UE hace parte también de la estrategia de comunicación de la Delegación. Vale citar el caso puntual del espacio radial *Unión Europea al Aire* (OEI, 19 de febrero de 2018) que contó con 18 episodios y fue transmitido en 2018 por la Radio Nacional de Colombia, al igual que las diferentes colaboraciones e iniciativas de apoyo generadas desde la Delegación para espacios periodísticos como *Colombia+20* (*El Espectador*, 11 de junio de 2016) en lo relativo a temas de paz y reconciliación, y la campaña Bienestar Humano y Biodiversidad (BIBO) del periódico *El Espectador* (2022), sobre temas de medio ambiente y sostenibilidad. Adicionalmente, la designación del niño ambientalista colombiano Francisco Vera como embajador de Buena Voluntad de la Unión Europea representó un respaldo a las acciones en la protección al medio ambiente y a los líderes ambientales que como él son amenazados permanentemente por su activismo (*El Tiempo*, 23 de febrero de 2021).

La academia es un aliado permanente de las acciones de la Delegación de la Unión Europea. Es así como se promueven modelos de Unión Europea en algunos colegios para impulsar el conocimiento de las instituciones al interior de la UE. Igualmente, dentro de las iniciativas globales en comunicación que aplican para el país y que son promovidas a través de la academia, se encuentran las acciones Jean Monnet¹. Nos referimos al módulo de la Universidad del Norte con sede en Barranquilla, curso intensivo que con ediciones anuales de 2014 a 2017 analizó las relaciones de la UE y América Latina bajo la perspectiva del desarrollo sostenible (UniNorte, 2017); y a la cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, que ya completa

1 El 18 de junio de 2023, la Comisión Europea completó 33 años de las actividades Jean Monnet, que promueven y financian alrededor del mundo programas educativos sobre integración europea.

18 años de acciones ininterrumpidas, brindando una oferta regular en pregrado y posgrado, 18 seminarios anuales internacionales –con celebraciones dentro y fuera de Colombia– y la colección *IUS Cogens de Derecho Internacional e Integración*, una colección de libros por capítulos de investigación, que sin contar el libro en imprenta, ya suma 10 números y 164 artículos científicos (Universidad Externado de Colombia, 2022).

Adicionalmente, están también programas como las becas Erasmus+ y Horizon Europe, que han permitido acercar estudiantes y proyectos de Colombia a los recursos y la experiencia de la Unión Europea en investigación y aprendizaje.

En todo caso, las acciones de diplomacia pública de la UE en América Latina –en comparación con otras regiones– son limitadas debido a la posición geopolítica, el nivel de intercambios económicos y la relativa estabilidad de la región. Se trata de desafíos contextuales que varían de un país a otro (Domínguez, Ribeiro, Sandrin y Quiroga, 2022).

El estudio de la percepción de la UE en el exterior

Para el año 2021, la Comisión de la Unión Europea se dio a la tarea de actualizar el estudio de percepción sobre la UE publicado en 2015. La actualización se hizo en 13 países, de los cuales tres eran nuevos y entre ellos se encontraba Colombia; el estudio denominado *Actualización del estudio: análisis de la percepción de la UE y las políticas de la UE en el exterior (2022)* permitió hacer una revisión de cómo había variado la percepción frente a la UE desde 2015 hasta 2020, en general y en temas específicos, en los países del estudio previo, y cómo era la percepción en los tres nuevos países (Colombia, Indonesia y Nigeria).

Este trabajo de actualización estuvo liderado por el consorcio B&S Europe, el equipo de expertos de PPMI (Public Policy Management Institute) y especialistas del Foro de Diplomacia Pública y Comunicación Política (PD-PCF) y la Universidad de Canterbury (UC). El análisis y la investigación para cada reporte país fueron llevados a cabo por instituciones académicas y de investigación; para el caso de Colombia, los expertos-país a cargo fueron Andrea

Quiroga y el autor de este escrito (*Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Main Report, Volume 1 and 2, 2022*).

La actualización del estudio contó con cinco bloques de análisis que debían desarrollar los expertos de cada país y que nutrirían al final las recomendaciones en diplomacia pública para la Comisión Europea: análisis de literatura sobre percepción de la UE, análisis del reporte de opinión pública sobre UE y Europa, análisis de medios de comunicación tradicional respecto a temas de la UE, análisis del reporte de presencia de la UE y Europa en redes sociales y, por último, análisis de reporte de entrevistas realizadas a grupos focales.

En cuanto a la revisión de literatura sobre estudios de percepción de la UE en Colombia, se evidenció una ausencia de dichos estudios o análisis y los pocos que hay se han adelantado para Latinoamérica, pero en ellos el país aparece como uno de muchos casos. La revisión de literatura también

Reveló una falta de información sobre las percepciones de las acciones y políticas de la UE en torno a temas que no están asociados con la economía (acuerdo comercial) y la política (proceso de paz y/o escenarios de posconflicto). No se mencionan con frecuencia temas como los asuntos sociales, la educación, el medio ambiente, la energía, la cultura, la salud, así como la ciencia, la investigación y la tecnología (*Update of the 2015 Perception Study, Annexes, 2022, p. 82, traducción propia*).

Sobre percepción de la UE en Colombia, se puede resumir que la UE cuenta con una significativa visibilidad y percepción positiva en el país entre la opinión pública y los medios de comunicación, impresión que se ha mantenido a través de los años de relacionamiento y permite decir que:

La UE se percibe en general como un actor muy importante. Su influencia se considera positiva e impactante, especialmente en lo que respecta a la paz y el comercio, como resultado de su apoyo al proceso de paz de Colombia y las acciones en el escenario del posconflicto, así como en relación con el Comercio UE-Colombia (*Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Volume I, 2022, p. 36, traducción propia*).

Sin embargo, más allá de los temas de paz y comercio y unas pocas referencias en temas como medio ambiente y educación no se reportan percepciones sobre otras actuaciones de la UE en Colombia.

Como parte del estudio, se debían seleccionar grupos focales que permitieran a través del diálogo aportar a identificar percepciones frente a la actuación y conocimiento sobre la UE. Estos grupos focales estuvieron conformados por representantes políticos o de gobierno, miembros de organizaciones de la sociedad civil, estudiantes, académicos y grupos de pensamiento y, también, representantes de medios de comunicación nacionales. Entre los entrevistados que participaron se pudo apreciar que hay un buen conocimiento de la UE como actor internacional y como aliado en diversas acciones en Colombia, que impacta de una manera positiva la percepción entre los consultados.

Para el grupo de representantes políticos o de gobierno y de medios de comunicación tradicional, la UE es un socio permanente y estratégico para el logro de objetivos comunes en temas de política, economía/comercio, sociedad/derechos humanos y medio ambiente. No obstante, en los otros grupos de entrevistados no dejaron de hacerse críticas frente a la estrategia de acercamiento de la UE; en el grupo de académicos la crítica se manifestó frente a la ambigüedad del relacionamiento de la UE con Colombia, ya que en ocasiones se acerca al país como parte de Latinoamérica, pero eventualmente y a conveniencia de la UE, Colombia se identifica como un socio estratégico (*Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II, 2022*). Un ejemplo en este sentido es lo que Carlo Tassara llamaba las trampas de la renta media: acciones en las que los donantes empezaron a retirar la ayuda oficial al desarrollo a los países latinoamericanos de renta media, sin tener en cuenta la configuración de cada país, salvo que se tratase de una relación estratégica bilateral (Tassara, 2019).

Para miembros de las organizaciones de la sociedad civil, si bien el apoyo en temas sociales y políticos es fuerte y de gran aporte, el impacto de medidas comerciales al amparo del acuerdo comercial ahonda la crisis de sectores como el lácteo, de modo que, por esto y por la balanza comercial deficitaria, perciben el acuerdo como desequilibrado. En cuanto a los estudiantes, si bien la UE es un referente de organización política y económica, no sienten una cercanía en el relacionamiento con el país, por el contrario, ven más fuerte la presencia de naciones como Estados Unidos y, recientemente, China; esto se aprecia en la búsqueda de destinos para estudiar: reconocen más incentivos en universidades de Estados Unidos que en universidades de Europa, con

excepción de España a la que particularmente ven como un buen destino para estudiar, vivir y trabajar (*Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II*, 2022).

Actores estratégicos de la sociedad civil colombiana

En los sistemas políticos democráticos no se discute la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Por el contrario, se le ve como un actor dinámico, propositivo y participativo, con deseos de involucrarse en la elaboración de agenda, la formulación de políticas, la ejecución de programas y la evaluación de resultados (Valencia, 2012).

Sin embargo, en Colombia –con mucha frecuencia– la sociedad civil es vista con suspicacia, incluso como un enemigo a enfrentar y no como un aliado para avanzar. Por eso y en palabras de Elsa Escobar, su labor y rol son generalmente invisibilizados, sin que se comprenda o quiera comprender que:

Un Estado con una sociedad civil débil es un Estado débil: las organizaciones de la sociedad civil son las que verdaderamente conocen las realidades y lógicas locales, dan el primer paso en la identificación de las problemáticas sociales y ambientales, se adelantan a los retos del futuro y proponen soluciones innovadoras. La sociedad civil actúa primero y después el Estado lo vuelve políticas (8 de mayo de 2019, párr. 1).

La desconfianza puede explicarse –en principio– por el desconocimiento general frente a lo que los grupos de la sociedad civil hacen, cómo funcionan y su incidencia en las transformaciones que se dan. En muchas ocasiones no se sabe distinguir ni clasificarlas por temáticas, por tipo de organización, por enfoques geográficos o políticos, por sectores de población, etcétera, y de ahí que el Gobierno central suela usar un rasero común para todas las organizaciones sin ánimo de lucro.

Sin pretender ser exhaustivos, y de acuerdo a la subjetividad del autor, tratando de interpretar la diversidad y dinámica de los actores de la sociedad civil colombiana, podríamos clasificarlos según sus áreas de enfoque, objetivos y roles:

Por área temática:

- Derechos humanos: organizaciones que se centran en la defensa de los derechos humanos y la rendición de cuentas.
- Medio ambiente: grupos que trabajan en la conservación del medio ambiente y la sostenibilidad.
- Salud y bienestar: organizaciones dedicadas a temas de salud, atención médica y bienestar social.
- Educación: actores que promueven el acceso a la educación de calidad y la igualdad de oportunidades educativas.
- Trabajo y laboral: sindicatos y grupos que luchan por los derechos laborales y las condiciones de trabajo justas.
- Género y mujeres: organizaciones que abordan cuestiones de igualdad de género, violencia de género y derechos de las mujeres.
- Grupos étnicos: actores que representan y defienden los derechos de comunidades indígenas y afrocolombianas.

Por tipo de organización:

- ONG: organizaciones no gubernamentales independientes que trabajan en una variedad de temas sociales.
- Movimientos sociales: grupos y coaliciones que se movilizan para promover cambios sociales y políticos.
- Sindicatos: asociaciones de trabajadores que negocian en nombre de los empleados para mejorar sus condiciones laborales.
- Organizaciones de base comunitaria: grupos locales que se enfocan en cuestiones específicas dentro de sus comunidades.
- Grupos de víctimas: organizaciones que representan y apoyan a las víctimas del conflicto armado y la violencia.

Por enfoque geográfico:

- Organizaciones nacionales: operan en todo el territorio colombiano.
- Organizaciones regionales: se centran en cuestiones específicas en regiones geográficas particulares.

- Organizaciones locales: trabajan a nivel comunitario en áreas urbanas o rurales.

Por enfoque político:

- Organizaciones de protección y promoción de derechos: grupos que buscan influir en las políticas gubernamentales y legislativas.
- Organizaciones de asistencia social: brindan servicios y apoyo directo a personas necesitadas.
- Grupos de presión: actores que ejercen presión sobre el gobierno y otras instituciones para lograr cambios específicos.

Por sectores de población:

- Niños y jóvenes: organizaciones que se centran en las necesidades y derechos de los jóvenes.
- Personas mayores: grupos que abogan por los derechos y el bienestar de las personas mayores.
- Personas con discapacidad: actores que trabajan en la promoción de la inclusión y los derechos de las personas con discapacidad.

Como se puede apreciar, es una amplia gama de actores que bien pueden cruzar sus categorías. Solo desde la perspectiva temática, ya encontramos un sinnúmero de oportunidades, toda vez que la Unión Europea sabe de su influencia positiva e impactante, especialmente en lo que respecta a la paz y el comercio, y de forma marginal en medio ambiente y educación. Así, necesitará seguir apuntalando su apuesta por los derechos humanos y hacerlo de forma más decidida en medio ambiente y educación. Tiene casi todo por hacer en temas específicos de atención médica y bienestar, derechos laborales y condiciones de trabajo justas, promoción de los derechos y la igualdad de mujeres, campesinos y grupos étnicos, entre otros.

En concreto, se trata de oportunidades de ida y vuelta: los actores estratégicos de la sociedad civil colombiana pueden encontrar múltiples oportunidades en las nuevas formas de la diplomacia de la Unión Europea, y los europeos pueden enfatizar y ampliar su relacionamiento con actores no tradicionales pero bien organizados. Los actores de la sociedad civil colombiana –por sus méritos– han ido ampliando el abanico de posibilidades para poder

incidir en las políticas públicas, aunque por la desconfianza reinante deben seguir consolidando su legitimidad, fortaleciéndose en conocimientos e información, buscando nuevas fuentes de financiación para tener mayor autonomía y, así, utilizar mejor sus instrumentos de poder para decidir e incidir de forma más asertiva. En todos estos aspectos la Unión Europea puede ser un aliado inmejorable.

Adicionalmente, y de forma coyuntural, el Gobierno de turno en Colombia 2022-2026 también mejora sus posibilidades de credibilidad y legitimidad. Los gobiernos de izquierda promueven la participación ciudadana y la democracia participativa. Su agenda progresista suele coincidir con los actores de la sociedad que están comprometidos con la defensa de los derechos sociales, económicos y culturales. De hecho, los actores sociales aprovechan la agenda coincidente para presionar a los gobiernos por la implementación de políticas de igualdad, justicia social y distribución más equitativa de recursos. Además, pueden desempeñar un papel fundamental al movilizar a la población para que participe en procesos de toma de decisiones, transparencia en la administración pública y rendición de cuentas de los funcionarios gubernamentales.

No podemos perder de vista que desde hace más de dos décadas se viene insistiendo en que la sociedad civil debe fortalecerse organizacionalmente; esto es lo que Hawthron (2002) denomina ejercicio pleno de su papel de corresponsable. Tanto para la Unión Europea como para el Gobierno colombiano, fortalecer a los actores estratégicos de la sociedad civil –por su cercanía a las realidades y lógicas locales– abre posibilidades de trabajar mediante metodologías diferentes a las utilizadas por el Estado, incluyendo la incorporación de enfoques comunitarios y no formales de educación.

A modo de cierre y recomendaciones

El estudio de percepción permitió generar recomendaciones en política pública para la UE en su estrategia de relacionamiento con Colombia. Se llegó a estas recomendaciones examinando la opinión de grupos focales y del público en general, complementando con el análisis de los expertos que llevaron a cabo el estudio en el país. A continuación, de manera sucinta, relacionaremos las

recomendaciones por temas que se propusieron en el mencionado estudio (*Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II, 2022*).

En *economía*, se recomendó aumentar la visibilidad y la sostenibilidad de la UE como socio económico del país, especialmente en aquellas áreas o sectores en donde aún no hay impacto de las acciones de diplomacia pública. Esto permitirá que se dé un acercamiento más amigable con sectores económicos que hoy se sienten afectados por los desequilibrios frente al acuerdo comercial.

A nivel de *política* se propuso mantener de forma ininterrumpida el diálogo con los actores políticos tradicionales, pero incluyendo los nuevos actores políticos y sociales que han surgido en los años recientes y que comienzan a tener un amplio reconocimiento en el país. Los énfasis en promoción de democracia, paz, seguridad, derechos humanos y normatividad deben continuar.

Frente al tema de *desarrollo*, se planteó fortalecer la asistencia humanitaria como herramienta que aporte al desarrollo del país. Es necesario mejorar la visibilidad de la UE en este campo y establecer una asociación de confianza entre la UE y Colombia. Para mejorar en términos de confianza lo relacionado con desarrollo sostenible, desarrollo social, seguridad alimentaria, atención a población vulnerable, interacción con comunidades étnicas y grupos minoritarios, debe enfatizarse en el diálogo bilateral.

En lo *social*, si bien es de los aspectos de mayor reconocimiento de acciones de la UE en el país, se instó a aumentar la visibilidad al respecto. Es necesario visibilizar su actuación, toda vez que el reconocimiento podría ser aún mayor. También, con la intención de mejorar en visibilidad y cercanía, se hicieron recomendaciones sobre el área de *investigación, ciencia y tecnología* (enfocada a la educación), mediante las cuales se exhorta a establecer una asociación más cercana con instituciones de educación superior profesionales y técnicas y sus estudiantes, no solo pensando en las ciudades principales, sino también en las regiones.

En materia de *clima y medio ambiente*, evidenciando la necesidad de conectar democracia, paz y derechos humanos con protección del medio ambiente y transición energética socialmente inclusiva, se recomendaron diálogo y acciones integradas para ganar en efectividad y visibilidad. Colombia no aprecia la

influencia de la UE frente al cambio climático y la protección del medio ambiente, ni tampoco percibe su apoyo en la descarbonización y la preservación de ecosistemas naturales del país.

Respecto a *salud*, siendo uno de los temas en los que menos visibilidad en políticas públicas tiene la UE para Colombia –excepto por la situación coyuntural que significó la pandemia por COVID-19, cuando fue referente de adopción de medidas de protección y vacunación–, se recomendó generar intercambios de conocimiento y experiencias. Apoyar el mejoramiento en innovación, investigación y desarrollo en el sector salud y promover acciones conjuntas de organizaciones públicas y privadas de la UE y Colombia –a nivel nacional y regional– es vital para ganar en reconocimiento en el sector salud del país.

Parafraseando a Tassara y Rueda –quienes utilizan los calificativos de Sahanuja–, la graduación y la consecuente disminución de la presencia europea en términos de cooperación al desarrollo, en la mayoría de los países de la región, ha sido un impase complejo, que podría verse como una enseñanza si es que se entiende que, en materia de la COVID-19, no hubo países de renta media “graduados” y “no graduados” (Tassara y Rueda, 2021, p. 231).

Por último, en el tema de *cultura*, se instó a promover intercambios artísticos, culturales y deportivos entre Colombia y la UE, como parte del diálogo y las acciones conjuntas. Adicionalmente, es necesario involucrar –así sea de forma gradual– actores no solo del nivel estatal, sino de la sociedad civil, como los grupos culturales, estudiantiles, étnicos y otras organizaciones que tendrían mucho que aportar.

Por lo expuesto, no es difícil concluir que si bien la diplomacia pública de la Unión Europea contribuye a una mejora en su percepción, hay mucho por hacer y es perfectible, especialmente en desarrollo sostenible, desarrollo social, seguridad alimentaria, atención a población vulnerable, interacción con comunidades étnicas y grupos minoritarios. De la misma manera, se debe enfatizar en una asociación más cercana con instituciones de educación que no sean de las ciudades principales. Frente al cambio climático y la protección del medio ambiente, la UE ha de intensificar su apoyo en la descarbonización y la preservación de ecosistemas naturales. Por último, en salud prácticamente todo está por hacer y en cultura hay que vincular actores no estatales.

En todo caso, la diplomacia pública de la Unión Europea en América Latina no tiene los mismos niveles de desempeño, como nos lo recuerdan Domínguez *et al.* (2022), quienes con fundamento en el mismo estudio concluyeron que puede variar si no convergen tres elementos: el marco contextual a largo plazo de la política exterior, las políticas intermedias y estrategias de comunicación para desarrollar redes y, por último, la capacidad para reaccionar ante eventos disruptivos o crisis.

En definitiva, los actores estratégicos de la sociedad civil colombiana deben aprovechar para fortalecerse organizacionalmente, el terreno es más que propicio tanto por las nuevas formas de diplomacia de la Unión, como por la convergencia de agendas con el gobierno de turno en Colombia. Requieren trabajar en la adquisición de capacidades técnicas, en mejorar sus mecanismos democráticos para facilitar que las personas puedan participar en los procesos, afianzar sus bases sociales e involucrarlas en la toma de decisiones. A su vez, ganar visibilidad en la esfera pública, participando en foros y medios de comunicación y en todos aquellos escenarios donde se puedan presentar propuestas y resultados para incidir en las políticas. Esto facilitará el relacionamiento de los actores de base de la sociedad civil con los de mayor poder de negociación, lo que creará confianza y sinergias.

Si la sociedad civil y sus organizaciones vienen consolidando un rol igual de relevante que los actores clásicos de las relaciones internacionales y se convierten en el grupo focal de la estrategia diplomática de la Unión Europea, en Colombia no es el momento de dudar sino de fortalecerse, aprovechando además los vientos favorables de un gobierno que se soporta en estos actores para lograr las transformaciones sociales que quiere emprender.

Referencias

- College of Europe (s. f.). *Diplomatic and Executive Training on the EU in Colombia*. <https://www.coleurope.eu/news/diplomatic-and-executive-training-eu-colombia>
- Domínguez, R.; Ribeiro Hoffmann, A.; Sandrin, P. y Quiroga, A. (2022). EUPD performance in Latin America: Assessing the cases of Brazil, Mexico and Colombia. *Journal of Contemporary European Studies*, 31(1),1-13. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2094901>
- El Espectador (11 de junio de 2016). *¿Qué es Colombia 2020?* <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/que-es-colombia2020-article/>
- El Espectador (2022). *Sección BIBO*. <https://www.elespectador.com/ambiente/bibo/>
- El Tiempo (23 de febrero de 2021). *Niño Francisco Vera es el nuevo Embajador de Buena Voluntad de la UE*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/nino-ambientalista-francisco-vera-es-el-nuevo-embajador-de-buena-volunta>
- Escobar, E. (8 de mayo de 2019). Un Estado con una sociedad civil débil. *La República*. <https://www.larepublica.co/alta-gerencia/un-estado-con-una-sociedad-civil-debil-2859436>
- European Union External Action (s. f.). *Public Diplomacy*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/public-diplomacy_en
- Hawthron, G. (2002). The Promise of Civil Society in the South. En S. Kaviraj y S. Khilnani (eds.), *Civil Society: History and Possibilities* (pp. 269-286). Foundation-Books.
- Melissen, J. (2005). *The New Public Diplomacy, Soft Power in International Relations*. Palgrave Macmillan.
- Nye, J. S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (616), 94-109.
- Organización de Estados Iberoamericanos [OEI] (19 de febrero de 2018). *Las voces de la UE en la radio*. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/noticias/las-voces-de-la-union-europea-en-la-radio>
- Tassara, C. (2013). Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento? En J. Agudelo Taborda (ed.), *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: desafío post 2015* (pp. 51-78). Bonaventuriana
- Tassara, C. (2018). Cooperación internacional, gobernanza global y soberanía estatal en las políticas sociales. El caso latinoamericano. En E. Tremolada (ed.), *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 301-342). Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C. (2019). Cooperación internacional y políticas sociales: un aporte a la gobernanza en los países latinoamericanos de renta media. En E. Tremolada

- (ed.), *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes* (pp. 265-298). Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C. y Rueda, M. (2021). Unión Europea como actor global: el desafío de la pandemia y las relaciones con América Latina. En E. Tremolada (ed.), *El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia* (pp. 207-236). Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada, E. (2021). La relación de la Unión Europea con Colombia: ¿una asociación estable? En E. Pastrana y S. Reith (eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 417-450). Fundación Konrad Adenauer y CRIES.
- Tremolada, E. y Quiroga, G. A. (2022). La diplomacia pública de la Unión Europea en Colombia: ¿contribuye a una mejora en su percepción? *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 9(2), 81-89
- Tremolada, E.; Tassara, C. y Costa, O. (2019). *Colombia y la Unión Europea: una asociación cada vez más estrecha*. Universidad Externado de Colombia.
- Universidad del Norte [UniNorte] (2017). *La Unión Europea y América Latina. Módulo Jean Monnet*. <https://www.uninorte.edu.co/web/iee/jean-monnet>
- Universidad Externado de Colombia (2022). *Cátedra Jean Monnet*. <https://www.uexternado.edu.co/catedra-jean-monnet/>
- Update of the 2015 Perception Study, Annexes* (2022). The Diplomatic Service of the European Union. https://www.eeas.europa.eu/eeas/update-2015-perception-study-annexes-main-report_en
- Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Main Report, Volume 1 and 2* (2022). The Diplomatic Service of the European Union. https://www.eeas.europa.eu/eeas/update-2015-perception-study-executive-summary-and-main-report_en
- Update of the 2015 Perception Study, Executive Summary and Volume I* (2022). The Diplomatic Service of the European Union. https://www.eeas.europa.eu/eeas/update-2015-perception-study-executive-summary-and-main-report_en
- Update of the 2015 Perception Study, Final Report, Volume II* (2022). The Diplomatic Service of the European Union. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Update%20of%20the%202015%20Perception%20Study%2C%202013%20Country%20Reports.pdf>
- Valencia, A. G. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político*, 17(2), 469-496.

○ **Martha Lucía Márquez***
y Alejandra Cañón Salinas**

* Doctora en Ciencias Sociales y Humanas. Profesora asociada del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente directora del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/PPP. Contacto: marquezm@javeriana.edu.co y mmarquez@cinpe.org.co.

** Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana con énfasis en estudios sobre América Latina y el Caribe. Asistente de investigación de la profesora Martha Márquez e integrante de los semilleros Música y Resistencia y Género y Paz. Contacto: alejandra-canon@javeriana.edu.co.

La Paz Total y el restablecimiento de las relaciones con Venezuela



A propósito del nombramiento de Armando Benedetti como embajador de Colombia en Venezuela, el presidente Gustavo Petro se refirió al restablecimiento de las relaciones binacionales como la reparación de un daño. Afirmó:

Hay que reparar los daños en las casas y hay que reparar el daño en los corazones, que es lo primero, para que nunca [a] nadie se le ocurra que entre Venezuela y Colombia tiene que haber un conflicto y una guerra y cosas por el estilo, tiene que haber es amor, relaciones culturales, económicas, sociales... la posibilidad, después de una historia común, de que tenemos también un futuro común (Cancillería de Colombia, 24 de agosto de 2022, párr. 7).

Tal proceso también se ha entendido como *normalización*, lo que implícitamente supone regresar a condiciones similares a las del momento de la ruptura de las relaciones en 2019, a saber: fronteras abiertas, como estaban desde agosto de 2016, funcionamiento de canales diplomáticos y de servicios consulares e intercambio comercial en recuperación. Sin embargo, a un año de iniciado ese proceso, los logros son modestos a pesar del activismo presidencial. Los resultados se concentran en el restablecimiento de los canales de comunicación diplomáticos, aunque existe un reto de la institucionalización de los mismos; en la construcción de agendas comunes para abordar temas

comerciales, de seguridad y de desarrollo; en la aprobación de leyes, reglamentos y protocolos, sobre todo comerciales; y en la reactivación del tránsito de personas, de vehículos y del comercio marítimo. También en el apoyo de Venezuela al reinicio de negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En contraste, hay poco avance en la reapertura del servicio consular, la apertura del espacio aéreo y el acompañamiento en la redemocratización y la reinserción de Venezuela en los organismos regionales.

En este texto analizaremos el restablecimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela, proponiendo que tal proceso es necesario para Colombia debido a la interdependencia entre los dos países y, muy especialmente, para posibilitar el proyecto estrella del gobierno de Gustavo Petro: la Paz Total. En contrapartida, para Venezuela es una oportunidad de acceder a un mercado complementario y de mejorar su reinserción internacional hasta que lo permita la decisión del régimen de no favorecer a liberalización política para no poner en riesgo su permanencia en el poder.

El capítulo se organiza en dos momentos: en el primero se ofrece el marco conceptual en el que se enmarcan el análisis y un acercamiento al proyecto de Paz Total, se presentan las áreas que configuran la interdependencia entre los dos países y se describen las relaciones internacionales de Venezuela en la actualidad; en la segunda parte se expone el restablecimiento de las relaciones y se hace un balance.

Crisis del orden internacional liberal y política exterior

Como lo han estudiado Nye y Keohane (1971) y van Klaveren (1992), la política exterior de un país responde a determinantes internos y externos. Los autores destacan la importancia de las relaciones transnacionales, entendidas como la interacción entre las sociedades a través del comercio, la migración y los intercambios entre empresas y organizaciones, pues son factores que influyen en la toma de decisiones de los Estados. A su vez, señalan que el avance de las tecnologías y la creciente intercomunicación entre las sociedades incrementan la sensibilidad entre ellas, creando redes de interdependencia que impactan las relaciones intergubernamentales, de tal modo que los problemas globales afectan las escalas nacionales y llevan a los Estados a internacionalizar su

política nacional (Keohane y Nye, 1971). En el caso de Colombia, como veremos, la política de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro es un determinante doméstico de su política exterior en un escenario de interdependencia con Venezuela.

En el contexto actual, la creciente transnacionalización y globalización han ocasionado cambios estructurales en la agencia del Estado-nación que han limitado su capacidad de desarrollar políticas autónomas (Sanahuja, 2017). Esta creciente globalización ha interconectado a las naciones, de manera que las crisis locales se expanden rápidamente a nivel global; a esto Beck lo llama “sociedad del riesgo global” (2002, pp. 3-4). Bajo este escenario, la interconexión ocasiona que las sociedades, ahora transnacionales, se vuelvan interdependientes, de manera que los posibles riesgos y problemáticas se deslocalizan y se tornan incontrolables; es decir, dichos fenómenos están fuera y dentro de los Estados, lo cual dificulta trazar una línea entre lo doméstico y lo global (Sanahuja, 2020).

Problemáticas globales como el cambio climático, la reciente crisis biológica del COVID-19 y las dinámicas económicas vinculadas a la economía legal e ilegal, son factores que hacen parte de la sociedad del riesgo global y que manifiestan el grado de interdependencia entre los Estados (Sanahuja, 2020). Dicha interconexión ha derivado en una crisis del *establishment* y de la hegemonía occidental, que impacta en la profundización de los problemas sociales y en la desigualdad económica en el plano nacional, como también en el cuestionamiento de las estructuras de gobernanza multilaterales (Sanahuja, 2017). De esta manera, aumenta la incapacidad de los Estados para afrontar los riesgos y las problemáticas globales.

En este escenario, Colombia responde a los desafíos internacionales desde las características de su sistema político, su estrategia de desarrollo y sus rasgos culturales e históricos, tal como lo señala van Klaveren (1992). En concreto, el sistema político colombiano está viviendo una lenta transición hacia la democracia¹ y la paz, esta última impulsada recientemente por el Acuerdo

1 La transición hacia la democracia y la paz en Colombia es un proceso que inició con la Constitución de 1991, que se aceleró con la firma del Acuerdo de Paz de La Habana en 2016 y que ha contado también con momentos de retroceso autoritario, como la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, entre otros.

de Paz del gobierno de Juan Manuel Santos con las FARC-EP. La paz en dichos acuerdos es una paz liberal (Valenzuela, 2019), pues se espera que el fin de la violencia dé paso a la democracia y permita una mayor inserción del país en la economía mundial, lo que debe contribuir a la equidad social (Márquez, Muñoz, Wilches, Acosta y Barrera, 2020). A este proceso se suma la propuesta de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro que busca negociaciones y sometimiento a la justicia de otros actores armados, entre ellos narcotraficantes vinculados con redes de criminalidad transnacional, y un modelo de desarrollo con centralidad estatal que permita la inserción de Colombia en la economía mundial como productora de energías limpias y de comida. En el apartado siguiente se señalarán las dimensiones internacionales del proyecto de Paz Total.

La política de Paz Total

La política de Paz Total es la piedra angular del gobierno de Gustavo Petro, así como el puente entre la política doméstica y la política exterior. Fue sancionada como la Ley 2272 de 2022, que reforma la Ley 418 de 1997, la cual había sido prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018. Estas leyes consagraban condiciones de negociación y sometimiento a la justicia con grupos armados. Cabe mencionar que mientras se escribía este artículo, cursaba ponencia en la Corte Constitucional para tumbar la Ley 2272 por vicios de trámite (Bonilla, 27 de junio de 2023). Finalmente, en noviembre de 2023, la Corte declaró exequible la ley por haber cumplido el debido trámite pero puso de precedente que en las negociaciones hay cuestiones que exceden la discrecionalidad del Presidente, entre ellas, la suspensión de las órdenes de captura y las condiciones que deben cumplir los gestores de paz (Macías, 10 de diciembre de 2023).

Esta política, que convierte a la paz en una política de Estado, tiene varios ejes, entre ellos: la implementación del Acuerdo de Paz de La Habana, la negociación con el ELN, el acogimiento a la justicia de los grupos criminales, la negociación con las disidencias del Acuerdo de Paz de La Habana, la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la política de seguridad humana. Valga mencionar que algunos de estos ejes remiten a una dimensión internacional, como se verá a continuación.

Por ejemplo, la implementación del Acuerdo de La Habana requiere del apoyo económico de la comunidad internacional, lo que se hace esencialmente a través del Fondo Multidonante de Naciones Unidas. A su vez, el punto cuarto del Acuerdo, *Solución al problema de las drogas ilícitas*, descansa sobre una postura distinta a la lucha contra las drogas que históricamente ha sido impulsada por los Estados Unidos; en particular, plantea la sustitución de cultivos como alternativa a la erradicación forzada (fumigación con glifosato) y la persecución a los capitales y al contrabando, antes que al pequeño cultivador. Esto ha sido motivo de tensión entre los dos países en momentos cuando se percibe un aumento de las hectáreas cultivadas o de las toneladas de coca producidas (Caicedo, 23 de junio de 2023).

A su vez, el proyecto de ley de sometimiento a la justicia de bandas criminales (*Proyecto de Ley 288 de 2023 por el cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de alto impacto*), radicado en el Congreso y que no alcanzó trámite en la primera legislatura de ese año, implica un distanciamiento del carácter punitivo de la lucha antidrogas impulsada por Estados Unidos. Esto por cuanto ofrece un tratamiento penal alternativo a los miembros de las estructuras armadas de crimen de alto impacto que se sometan a la justicia y que se comprometan a respetar los derechos de las víctimas, desmantelar la organización, entregar las armas y el inventario de bienes y activos vinculados a la actividad ilegal, así como información sobre redes de apoyo y beneficiarios de sus actividades. También contempla que los miembros de las bandas puedan quedarse con un porcentaje de los bienes adquiridos con recursos de la actividad ilícita, además de suspender las órdenes de extradición a quienes se muestren dispuestos a la negociación.

De igual manera, la política de seguridad y defensa de Colombia, promulgada en agosto de 2022 (Ministerio de Defensa Nacional, 2023), resalta que algunas amenazas a la seguridad en Colombia están asociadas a fenómenos globales, por ejemplo, las inundaciones, las sequías y las tormentas, que ponen en riesgo la seguridad de las poblaciones, provienen de factores como la crisis climática. De allí que el discurso de Petro en la Comisión de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (COP27) insistiera en la lucha contra el cambio climático y promoviera la protección de la Amazonia (*El Espectador*,

7 de noviembre de 2022). También se destaca que el narcotráfico y algunas expresiones del multictipismo en Colombia están insertos en fenómenos globales de criminalidad y demandas de bienes de las economías ilegales. Es por lo anterior que entre las estrategias de la política se mencionan el fortalecimiento de la cooperación internacional bilateral y multilateral para desmantelar el multictipismo y la necesidad de promover una agenda internacional de seguridad y defensa que permita la articulación de los países para enfrentar problemas comunes.

Asimismo, el compromiso de implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad tiene una dimensión internacional, pues se recomienda al Estado reparar integralmente a 26.269 víctimas en el exterior ubicadas en 43 países, diseñar un programa de retorno voluntario para quienes quieran acogerse y promover la realización de una conferencia internacional sobre paz y exilio, en la que se aborde la aplicabilidad del derecho internacional de los refugiados en las leyes de migración y los sistemas nacionales de protección (Legado de la Comisión de la Verdad, 2022).

Finalmente, el restablecimiento de las negociaciones con el ELN, que se habían iniciado en el gobierno de Juan Manuel Santos y que se habían roto en enero de 2019 (siendo Iván Duque presidente), así como la negociación con grupos disidentes de las FARC-EP, en particular con el Estado Mayor Central (EMC), tienen una dimensión internacional, no solo por la presencia de parte de esas organizaciones en territorio venezolano, sino por la participación de los Gobiernos de Cuba, Noruega y Venezuela como países garantes en el proceso con el ELN. Desde estas dimensiones internacionales de la Paz Total, se entiende la insistencia del canciller Álvaro Leyva en nombrarse ministro de Relaciones Exteriores y de Paz, y desde la interdependencia con Venezuela, que se analizará a continuación, la relación entre el proyecto doméstico de la Paz Total y el restablecimiento de las relaciones con ese país.

La Paz Total en el marco de la interdependencia compleja entre Colombia y Venezuela: los grupos armados

Las relaciones colombo-venezolanas trascienden el nivel intergubernamental, pues incluyen los vínculos entre poblaciones binacionales que viven a lado y lado de una larga y porosa frontera terrestre, incluyendo a los cerca de 20 pueblos indígenas binacionales transfronterizos (yukpas, wayuu, bari, entre otros) (Cañón, 2023), las históricas relaciones de comercio formal e informal que se han tejido en los bordes de ambos países y los vínculos entre gobiernos locales, que incluso han cooperado ocasionalmente mientras están suspendidas las relaciones entre los Estados. Asimismo, y lamentablemente, las relaciones entre diversos actores armados políticos y criminales que se extienden más allá de las fronteras, entre ellos el ELN, las disidencias de las FARC-EP (Estado Mayor Central y Nueva Marquetalia) y las megabandas delincuenciales. De allí que se pueda decir que entre Colombia y Venezuela existe una relación de interdependencia compleja que incluye la criminalidad como elemento clave debido a su magnitud (Keohane y Nye, 1971).

La criminalidad en los dos países es alta: si se considera el tamaño del mercado criminal y el número de actores que tiene, Colombia es el segundo país del mundo con mayor criminalidad, después del Congo, seguido por Myanmar, México, Nigeria e Irán. Por su parte, Venezuela se encuentra en el puesto 18 entre 193 países. Pero a diferencia de Venezuela, Colombia tiene un indicador alto de resiliencia criminal, esto es, de capacidad de los actores estatales y no estatales para resistir y dismantelar las actividades del crimen organizado. Tal capacidad deriva de mayores liderazgo político y gobernanza, superiores transparencia y rendición de cuentas, más presencia de la cooperación internacional, un sistema de justicia más sólido y un mejor funcionamiento de la justicia (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2022).

En contraposición, un informe sobre grupos armados en Venezuela de la ONG Alerta Venezuela, califica al país como un Estado híbrido, producto de que los gobiernos chavistas hayan pactado con grupos armados criminales, o que se criminalizaron, con los fines de conservar el poder y de garantizar

la gobernabilidad; de otra manera, se combinó la gobernanza estatal con la gobernanza criminal. Durante el gobierno de Hugo Chávez estos grupos fueron los colectivos y las guerrillas, como el ELN y las FARC-EP, que se esperaba actuarían como grupos en defensa de la revolución ante una posible invasión extranjera. En el caso del gobierno de Nicolás Maduro, además del ELN, permanecen grupos como los pranes (organizaciones de presos a los que se les permitió, inicialmente, controlar las cárceles y que hoy dirigen desde allí actividades criminales). A esto se suman las cupaz (cuadrillas defensoras de paz) creadas en 2019 para reprimir la protesta social y que han desplazado en muchos territorios a los colectivos chavistas; también los llamados pseudo-sindicatos, grupos que extorsionan empresas extranjeras supuestamente en nombre de los trabajadores (Alerta Venezuela, 2023).

En este escenario, en el lado venezolano hacen presencia el ELN y las disidencias de las FARC-EP, principalmente la Nueva Marquetalia y el Estado Mayor Central. El ELN viene cruzando la frontera venezolana desde los años ochenta, cuando usaba el territorio de ese país como refugio; sin embargo, no es sino hasta 2015 que comienza a establecerse allí. Actualmente es una guerrilla binacional, pues tiene combatientes de ambas nacionalidades, que del lado venezolano funciona como un grupo criminal que extrae renta de las economías ilegales para subsistir y mantener la lucha en Colombia. En otras palabras, en Venezuela el ELN no es un grupo insurreccional como lo es en Colombia, pues no combate al Estado, lo que no quiere decir que no regule el orden social en las zonas que controla: dirime conflictos, ejerce justicia y prohíbe conductas como la prostitución o el homosexualismo y así establece una gobernanza criminal (Alerta Venezuela, 2023)

El ELN está presente en siete de los 23 estados de Venezuela, a saber: Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Guárico, Táchira y Zulia, y de ellos extrae recursos de diversas actividades. En la zona del arco minero ofrece protección a las transnacionales mineras frente a grupos criminales que las extorsionan, por ejemplo, los seudosindicatos; y en las zonas de frontera se dedica al narcotráfico, la minería ilegal, el abigeato y la extorsión (Alerta Venezuela, 2023).

El Estado Mayor Central es una federación de frentes disidentes de las FARC-EP (los frentes 23, 28, 33, 36 y 37) que está compuesta por cerca de

3.600 hombres comandados en la actualidad por Iván Mordisco. Este grupo hace presencia en el sur, el occidente y el oriente de Colombia, particularmente en 18 departamentos y 180 municipios, entre ellos Arauca y Norte de Santander, desde donde cruzan hacia Venezuela para controlar también las economías ilegales (Alerta Venezuela, 2023). Por su parte, la Nueva Marquetalia es una disidencia que se creó en 2019, pero está ahora menguada después de enfrentarse al ELN y al EMC por controlar territorios y tras la eliminación de varios de sus comandantes: Hernán Darío Velásquez Saldarriaga, alias 'el Paisa'; Henry Castellanos Garzón, alias 'Romaña'; y Seuxis Pausias Hernández Solarte, alias 'Jesús Santrich'. Recientemente, casi después de un año de haber sido dado por muerto, reapareció su jefe, Iván Márquez (Posada, 4 de agosto de 2023).

Del lado colombiano es importante destacar la presencia de la megabanda criminal El Tren de Aragua. Esta organización surgió de un seudosindicato que extorsionada a la empresa que construía un ferrocarril en los estados de Aragua y Carabobo; se consolidó cuando uno de sus jefes fue encarcelado y se convirtió en prán, es decir, en un líder al interior del penal (*InSight Crime*, 13 de diciembre de 2023). Desde la segunda década de este siglo inició su expansión por América Latina, siguiendo la ruta de los migrantes venezolanos. Entre sus actividades criminales se destacan la extorsión, el secuestro, la trata y el tráfico de personas, el contrabando y posiblemente el tráfico de armas y de drogas.

Considerando el escenario descrito y que Colombia y Venezuela tienen una larga frontera terrestre porosa, puesto que en la mayoría de sus tramos no hay barreras naturales que separen los dos países y tampoco hay suficiente presencia de fuerzas militares y policiales para controlar el territorio, se entiende la necesidad que tiene Colombia de restablecer las relaciones con Venezuela para convenir con ese país acuerdos tendientes a desmovilizar los actores armados que se mueven a lado y lado de la frontera, por medio de acciones policiales coordinadas con su vecino o de negociaciones o políticas de sometimiento. Ahora bien, es necesario considerar el interés que pueda tener Venezuela en tal restablecimiento de las relaciones.

Venezuela hacia el mundo y la región

Las relaciones internacionales de Venezuela han sido delineadas por la continuidad de la política exterior del chavismo, orientada hacia la construcción de un mundo multipolar, un entorno favorable a la revolución bolivariana, la pretensión histórica de ejercer liderazgo regional apalancándose con la diplomacia petrolera, o sea, por el uso del petróleo para consolidar aliados, ejemplo de lo cual fue la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América que se construyó sobre la venta de petróleo subsidiado a los países de Centro América y del Caribe en 2004 (Márquez, 2018). En los últimos cuatro años, desde que el gobierno de Donald Trump decretó sanciones a quienes negociaran con Petróleos de Venezuela (PDVSA), la política exterior del país se enfocó en conseguir socios para evadir esas sanciones (Arnson, 2021). Vale la pena recordar que las medidas sancionatorias comenzaron en el gobierno de George W. Bush, enfocándose en militares y funcionarios del gobierno de Hugo Chávez implicados en narcotráfico, y continuaron en el gobierno de Barack Obama, extendiéndose a implicados en violación a derechos humanos y hechos de corrupción. En noviembre de 2022 se aliviaron las sanciones pues se permitió a Chevron contratar por seis meses con dos empresas vinculadas a PDVSA, y ese mismo año hubo un encuentro entre funcionarios norteamericanos y Maduro en Caracas con el fin de negociar la liberación de dos norteamericanos presos en Venezuela, en el que supuestamente se tocó el tema del desmonte de algunas sanciones; no obstante, la mayoría de las sanciones persisten. Tal permanencia se explica por la renuencia de Nicolás Maduro a liberalizar el régimen, específicamente a respetar los derechos humanos y a tomar medidas para garantizar elecciones libres en 2024, y por su incumplimiento a algunos acuerdos, entre ellos la creación de un fondo humanitario con parte de los ingresos derivados del negocio con Chevron.

En ese marco, actualmente Venezuela sostiene relaciones estrechas con Rusia, país que le ha vendido armas, que provee entrenamiento a sus fuerzas armadas desde 2002 y que, durante la crisis que se dio en 2019 entre el gobierno de Iván Duque y el de Maduro, desplazó un número indeterminado de soldados para apoyar al régimen en caso de una invasión colombiana con apoyo norteamericano. Importante destacar también que la empresa petrolera rusa Rosneft estuvo en Venezuela hasta 2020, cuando salió para

evitar las sanciones norteamericanas que cayeron sobre el crudo venezolano. China, por su parte, es el primer socio comercial de Venezuela, pues le ha concedido créditos a cambio de petróleo y varias empresas suyas dedicadas a la construcción de infraestructura o al extractivismo minero funcionan allí (Márquez, 2018). India también es un socio cercano y ha sido fuente de efectivo para aliviar el bloqueo. Turquía e Irán, países que coinciden con el antinorteamericanos del régimen de Venezuela, le venden productos que se pagan con oro venezolano (Arnson, 2021).

En cuanto a América Latina, el socio privilegiado de Venezuela es Cuba, desde que en 2001 Chávez y Fidel Castro firmaran un acuerdo comercial de intercambio de petróleo por médicos, que fue la antesala de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA). Desde ese entonces, Cuba ha exportado también a Venezuela asesoría en temas de seguridad, lo que ha protegido al régimen de múltiples conspiraciones. Con el resto de países de la región, salvo México y Nicaragua, las relaciones han sido difíciles, muchas de ellas se rompieron en 2017 (caso Perú), al desbordarse la crisis migratoria, y otras más en 2019, cuando varios gobiernos de derecha de la región, con el liderazgo de Colombia, esperaban poder hacer un cerco diplomático para precipitar la caída de Nicolás Maduro; esto coincidió con que Juan Guaidó fue proclamado presidente por la Asamblea Nacional de Venezuela.

Tabla 1. Relaciones de países latinoamericanos con Venezuela 2017-actualidad

Países que rompieron relaciones con Venezuela pero que en 2023 las tienen restablecidas	Países que nunca rompieron relaciones	País que retorna embajador pero niega acercamiento.	Países que mantienen relaciones rotas
Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay, Salvador, Chile y Argentina	Cuba, México y Nicaragua	Uruguay	El Salvador, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Paraguay

Fuente: elaboración propia a partir de Harrison (21 de junio de 2023).

En la actualidad, como se puede ver en la tabla 1, se han restablecido muchas de esas relaciones rotas bien sea por un giro a la izquierda en los

gobiernos, por simple pragmatismo pues el gobierno de Maduro resistió el cerco diplomático y el bloqueo de los Estados Unidos, o porque una nueva Asamblea Nacional desconoció a Guaidó.

Así entonces, el restablecimiento de relaciones del régimen de Nicolás Maduro con Colombia le permite recobrar algo que el gobierno de Iván Duque le arrebató, a saber, el reconocimiento de su legitimidad. También le posibilita dar un paso más en la reinserción regional hasta donde es posible manteniendo el autoritarismo. A este respecto hay que señalar que el regreso a instancias regionales como la Organización de Estados Americanos y el sistema interamericano de derechos humanos es impensable para Venezuela, pues requeriría iniciar el camino de la democratización, lo que es una vía contraria a la consolidación autoritaria a la que el régimen asiste (Rosales y Jiménez, 2021).

El restablecimiento de las relaciones

La reconstrucción de las relaciones binacionales comenzó antes de la posesión de Petro. Para ello se reunieron el canciller Álvaro Leyva y el ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Carlos Farías, el 28 de julio en San Cristóbal, Venezuela. El 12 de agosto de 2023 se anunció de manera oficial el restablecimiento de las relaciones entre ambos Estados, y Félix Plasencia y Armando Benedetti fueron nombrados como respectivos embajadores (Escuela de Relaciones Internacionales de FIGRI, 17 de agosto de 2022). Ellos estuvieron en el cargo hasta enero de 2023 y julio de 2023, respectivamente, siendo sucedidos por Carlos Martínez y Milton Rengifo.

A partir de la fecha se inició una serie de conversaciones en torno a la reapertura de fronteras, el restablecimiento de las relaciones comerciales, el apoyo a la negociación con el ELN y la cooperación en seguridad fronteriza, así como la reinserción de Venezuela en los organismos multilaterales. Esto se hizo a través de cuatro reuniones presidenciales, dos reuniones de inteligencia entre los ministros de Defensa, un encuentro gremial con los ministros de Comercio, Transporte y Agricultura, en el que participó también el viceministro de Relaciones Exteriores, Francisco Coy, además de las visitas del canciller Álvaro Leyva a Venezuela para la construcción y el seguimiento de

la agenda de cooperación binacional (Observatorio de Venezuela, 2023). En las reuniones presidenciales se tocaron los temas que se señalan en la tabla a continuación.

Tabla 2. Encuentros presidenciales Colombia-Venezuela, 2022-2023

Fecha	Temas tratados
1.º de noviembre de 2022, Caracas	<p>Reingreso de Venezuela a la Comunidad Andina (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2023)</p> <p>Reinserción a los mecanismos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y mención a reforma del sistema interamericano de derechos humanos (<i>CNN Español</i>, 1.º de noviembre de 2022)</p> <p>Fortalecimiento de la CELAC y del Tratado Amazónico (<i>CNN Español</i>, 1.º de noviembre de 2022)</p> <p>Posición común ante la COP 27 en Egipto y fortalecimiento del multilateralismo (<i>CNN Español</i>, 1.º de noviembre de 2022)</p>
7 de enero de 2023, Caracas	<p>En el marco de la crisis del cese al fuego bilateral con el ELN, se realizó una declaración conjunta en la que se manifestó:</p> <p>Apoyo de Venezuela a Colombia al cese bilateral y a la Paz Total (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2023)</p> <p>Venezuela se convierte en país garante de ambos procesos (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2023)</p> <p>Culminación del acuerdo relativo a la promoción y la protección recíproca de inversiones (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2023)</p> <p>Revisión del acuerdo de alcance parcial n.º 28 (Petro Urrego y Maduro Moros, 7 de enero de 2023).</p> <p>Apertura de los puentes fronterizos y necesidad de establecer una acción conjunta entre las autoridades de frontera (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2023)</p> <p>Compromiso de promover los convenios binacionales en temas industriales, agropecuarios y de servicio (Petro Urrego y Maduro Moros, 7 de enero de 2023)</p> <p>Revisión de los proyectos binacionales en infraestructura, energías renovables y producción de alimentos (Petro Urrego y Maduro Moros, 7 de enero de 2023)</p> <p>Creación de una comisión técnica para construir y formular proyectos de conectividad entre el Pacífico y el Caribe (Petro Urrego y Maduro Moros, 7 de enero de 2023)</p>
16 de febrero de 2023, puente Atanasio Girardot (duración: 20 minutos)	<p>Firma del Acuerdo de Alcance Parcial n.º 28 para establecer una zona económica especial (Melean, 16 de febrero de 2023)</p>
23 de marzo de 2023, última reunión hasta la fecha	<p>No hubo declaración conjunta; sin embargo, a través de una comunicación del Gobierno colombiano se supo que se trataron los siguientes temas:</p> <p>Lucha conjunta contra el narcotráfico</p> <p>Temas a tratar en la próxima cumbre de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Alvarado, 23 de marzo de 2023)</p>

Fuente: elaboración propia.

Las relaciones diplomáticas y consulares

Aunque se hayan reanudado las relaciones colombo-venezolanas, el funcionamiento de los canales diplomáticos y consulares no es óptimo. En primer lugar, ninguno de los dos países ha puesto a funcionar todos los consulados que existían antes de la última ruptura de relaciones, que en el caso de Colombia eran 15 y en el de Venezuela, 12 (Gallardo, 28 de abril de 2023). Pese a que hubo un llamado urgente de la Procuraduría de Colombia para que esto se hiciera, y a que el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano anunció en febrero de 2023 la apertura de cuatro consulados en un plazo de cuatro meses, es decir que para junio se encontrarían operando los consulados de Caracas, Maracaibo, San Antonio de Táchira y San Cristóbal en Venezuela (Procuraduría General de la Nación, 26 de febrero de 2023), al llegar la fecha establecida el objetivo no se había cumplido.

De momento solo funcionan el consulado de Venezuela en Cúcuta y el de Colombia en San Antonio del Táchira, a cargo el primero de Fulvia Benavides, y el segundo, de Alejandro Mahe (Mosquera, 2 de julio de 2023). Esto deja a los ciudadanos de ambos países con acceso restringido a los trámites consulares, entre los que se encuentran la expedición de registros civiles, pasaportes, certificados, legalización de documentos y extensión de visado, y sin suficiente protección jurídica en el exterior. El atraso obedece a los tiempos y los costos de volver a organizar la logística para el funcionamiento, después de cuatro años sin relaciones diplomáticas: arrendar inmuebles, comprar mobiliario y nombrar funcionarios, entre otras labores.

A lo anterior se suma la renuncia de Armando Benedetti a la embajada, concretada el 19 de julio de 2023, tras una escandalosa pelea con quien fuera la secretaria privada de Gustavo Petro, Laura Sarabia. Aunque el embajador colombiano no tenía experiencia diplomática y se caracterizó por su actitud halagadora hacia el gobierno de Maduro, lo que claramente excede sus funciones diplomáticas, es de suponer que había construido unos canales de comunicación que el nuevo embajador, Milton Rengifo, debe retomar con un régimen que al parecer es bastante refractario. La poca experiencia de los embajadores colombianos, ninguno de los cuales había tenido antes del nombramiento en Caracas cargos diplomáticos, contrasta con el perfil de los embajadores venezolanos. Para la muestra, Plascencia es un diplomático

de carrera con una amplia trayectoria: fue ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, embajador en China y salió del cargo para asumir la Secretaría General de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Carlos Martínez, por su parte, llegó a la embajada en Bogotá después de servir por siete años como embajador en Argentina y fue representante del Gobierno de Venezuela en las negociaciones del gobierno de Juan Manuel Santos con el ELN, lo que evidencia el compromiso del vecino país con esas negociaciones que retomó Gustavo Petro. Este escenario de cambio de embajadores y de asimetría de capacidades dificulta la institucionalización de las relaciones diplomáticas.

La reapertura de frontera y las relaciones comerciales

La apertura oficial de la frontera se realizó el 26 de septiembre de 2022, después de tres años del último cierre definitivo del puente transfronterizo Francisco de Paula Santander (Cancillería de Colombia, 26 de septiembre de 2022). Con el paso de camiones llenos de mercancía y la presencia del presidente Gustavo Petro, se dio un acto simbólico y discursivo en el cual se resaltó que:

Necesariamente las dos economías tienen que integrarse. Estamos hablando de una zona especial entre el Táchira y Norte de Santander para que sea la plataforma de industrialización, para que la calidad de vida sea general [...]. La gracia del comercio es que traiga progreso para la población. Y yo estaré midiendo eso (Petro, 26 de septiembre de 2022, párr. 16).

El reinicio del intercambio comercial se consideró vital para recuperar la frontera controlada por el comercio informal (contrabando) del que se han lucrado los grupos armados en los sucesivos cierres de frontera (Bayona y Ortega, 2022). Dos días antes se reabrió el comercio bilateral con la llegada de un cargamento de urea proveniente de Venezuela al muelle de Monómeros en Barranquilla (Salazar, 24 de septiembre de 2022). Esto fue posible porque previamente se había retornado el control de Monómeros a Nicolás Maduro, después de haber estado tres años bajo la directriz de la oposición (EFE, 7 de octubre de 2022). Luego se sucedieron una serie de reuniones entre los ministerios de Comercio y de Relaciones Exteriores para construir agendas conjuntas sobre comercio, seguridad y el restablecimiento de conexiones aéreas y fluviales. Posteriormente se firmó el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversión y la profundización del Acuerdo de Alcance Parcial n.º

28 (Observatorio de Venezuela, 2023), orientado a ajustar las preferencias arancelarias.

Entre las reuniones más importantes se destaca la de los entonces embajadores Armando Benedetti y Félix Plasencia el 14 de octubre de 2022 para dialogar sobre comercio y conectividad (Observatorio de Venezuela, 2023), y el Encuentro Gubernamental, Gremial y Empresarial Colombo-Venezolano realizado el 16 de diciembre de 2022, que abordó temas como encadenamientos productivos, integración e infraestructura física en la frontera, transición energética hacia el desarrollo sostenible, turismo sostenible y desarrollo agropecuario y cooperación. En estos espacios se insistió en que la frontera debe transformarse en un punto de desarrollo, para lo cual se requiere el fortalecimiento de la institucionalidad y de la seguridad jurídica (CAF, 16 de diciembre de 2022).

El tránsito transfronterizo

La apertura total de los pasos fronterizos se oficializó el 1.º de enero de 2023 con la inauguración del puente Atanasio Girardot y el paso habilitado de transporte vehicular, esto de la mano del desarrollo de protocolos para frenar el tráfico de productos ilícitos y el cierre de los pasos informales (*Portafolio*, 21 de septiembre de 2022). Es importante destacar que cada uno de los tránsitos habilitados, terrestre, marítimo y aéreo, se han desarrollado de forma distinta, para lo cual es pertinente hacer un balance específico en cada uno de ellos.

En primer lugar, la apertura de la frontera favoreció principalmente el tránsito terrestre, especialmente de vehículos de carga y particulares, además del paso peatonal. Dado que estas formas de movilidad requieren protocolos y controles diferentes, la apertura del paso se ha dividido en dos fases temporales: la primera arrancó en enero de 2022, con la apertura de los puentes Francisco de Paula Santander en Cúcuta y Simón Bolívar, en Villa del Rosario; y la segunda inició en 2023, al habilitarse el puente Atanasio Girardot y el respectivo paso vehicular (Cancillería de Colombia, 30 de diciembre de 2022).

El primer tipo de transporte habilitado fue el de carga, aunque se hizo de modo que era necesario para los transportadores detenerse en un punto del camino para traspasar la mercancía a transportes nacionales (Ministerio de

Transporte, 20 de septiembre de 2022). La normalización de este transporte sin que sea necesario el traspaso de mercancías, está pendiente mientras no se apruebe el Acuerdo de Transporte de Carga y Pasajeros entre Colombia y Venezuela, que se encuentra congelado desde 2014 en el Congreso de Colombia; dicho acuerdo, de ser finalmente aprobado, permitiría crear documentación para el control de transportadores a nivel comercial y tributario (Trujillo, 18 de abril de 2023). El paso vehicular fue habilitado con la inauguración del puente Atanasio Girardot y se establecieron requisitos de movilidad, como son: título de propiedad, documentos de identidad acreditados, seguro obligatorio contra accidentes de tránsito (SOAT) o su equivalente venezolano, placas de origen, licencia y, en caso de que la estadía supere los tres meses, la revisión técnico-mecánica (Cancillería de Colombia, 31 de diciembre de 2022).

El paso peatonal se habilitó en enero de 2023 junto con el paso vehicular, lo cual permite que los ciudadanos de los dos países se muevan a un lado y el otro solo con la cédula, los colombianos, y en el caso de los venezolanos, con el pasaporte o la tarjeta de movilidad fronteriza. La idea con esto es facilitar la movilidad para disminuir el tránsito por las trochas o pasos fronterizos ilegales (EFE, 7 de octubre de 2022). Adicionalmente, se reubicaron los puestos de control de transeúntes que ahora están al inicio de cada uno de los puentes (*Semana*, 1.º de diciembre de 2022) y se instaló un puesto de mando unificado en el puente José Antonio Páez, en el departamento de Arauca, para mejorar el seguimiento del flujo migratorio durante los primeros días de reapertura oficial (González, 12 de septiembre de 2022). Debe anotarse que hoy el tránsito por las trochas permanece porque algunos venezolanos no tienen documentos y si los tienen, la Guardia de su país, que se lucra también de las trochas, pone impedimentos al tránsito para que usen esos caminos. Adicionalmente, porque a través de las trochas se mueve el contrabando.

El tráfico aéreo no se ha restablecido completamente porque las aerolíneas temen a las sanciones impuestas por Estados Unidos (*El Colombiano*, 28 de septiembre de 2022). Así las cosas, aún no hay una política de cielos abiertos y la conexión aérea entre ambos países es insuficiente, dado que solo hay cuatro vuelos semanales realizados por las empresas Turpial de Venezuela y Satena de Colombia. Esto impacta claramente en la posibilidad de hacer negocios y en la promoción del turismo entre ambos países. En cambio, el tránsito marítimo es el que moviliza la mayor cantidad de productos

venezolanos, el 61%. Las ciudades por donde hay mayor ingreso de productos son Cartagena por vía marítima y Maicao por vía terrestre (Cámara Colombo Venezolana, 2023).

El intercambio comercial

La apertura fronteriza tuvo un impacto directo en el comercio binacional colombo-venezolano ya que generó incrementos en el intercambio de productos y así benefició a ambas economías. Desde la apertura de frontera hasta abril de 2023 se registró un intercambio por los pasos fronterizos terrestres de 79,5 millones de dólares, dentro de los cuales las exportaciones colombianas ascendieron a 62,4 millones y las importaciones procedentes desde Venezuela sumaron los 8,1 millones restantes (*EFE*, 14 de abril de 2023). En 2022 el intercambio comercial cerró con una tendencia positiva de 728,4 millones de dólares y en el primer bimestre de 2023 se dio un crecimiento de 49,8% en el intercambio comercial, respecto al mismo período del año anterior. Cabe recordar que esta cifra es apenas el 10% de los 7.000 millones de dólares que alcanzó el comercio binacional en 2008 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 9 de mayo de 2023).

Colombia exporta a Venezuela productos manufacturados, alimentos, bebidas, tabaco y productos químicos (Cámara Colombo Venezolana, 2023). Es decir, manufacturas de tecnología media representan el 47% del total del valor exportado, seguidas de las manufacturas basadas en recursos naturales con participación del 25% (Cámara Colombo Venezolana, 2023). Por su parte Colombia importa abonos del país vecino, que constituyen un 38% del total de sus importaciones de origen venezolano, seguidos de combustibles, aceites minerales y productos químicos inorgánicos, con participaciones del 7% cada uno. En ese sentido, la industria básica representa el 70% del total del valor importado, seguida del sector minero-energético con una participación del 12%.

Entre los fenómenos que obstaculizan la dinamización del comercio binacional se encuentran: del lado venezolano, la crisis multidimensional compleja, expresada en la destrucción de la infraestructura productiva, la baja demanda por cuenta de esa crisis y los problemas de seguridad, en particular las extorsiones que denuncian los transportadores que pretenden llevar sus

productos a la frontera; y del lado colombiano se destaca la desconfianza de los grandes comerciantes a quienes el régimen venezolano les confiscó mercancías y almacenes.

Negociaciones de lado y lado: la participación de Venezuela en las negociaciones colombianas

Como ya se ha señalado, con la llegada de Gustavo Petro al poder hubo una solicitud del Gobierno de Colombia para que Venezuela apoyara el proceso de paz con el ELN. Ese país ya había participado en las negociaciones de Quito de 2017, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, en calidad de garante junto a Noruega y Cuba. En ese marco había prestado apoyo logístico para el traslado de los guerrilleros hasta Ecuador y, cuando las negociaciones se trasladaron a Cuba, se firmó un protocolo que establecía que la delegación saldría de la isla a través de Venezuela (Ríos, 30 de septiembre de 2022).

Durante el mandato de Petro se le solicitó al gobierno de Nicolás Maduro que retomara su papel de garante, lo que implica apoyar neutralmente el proceso, facilitar las negociaciones proveyendo apoyo logístico y técnico, monitorear la implementación cuando haya acuerdos y ayudar a resolver disputas. En este escenario, el régimen de Maduro ha servido como canal de acercamiento entre el Gobierno colombiano y esa guerrilla y ha facilitado la logística para dos de las rondas de negociaciones que se han llevado en Caracas: la primera entre noviembre y diciembre de 2022, y la que estaba en curso cuando se escribió este texto, del 4 de agosto al 4 de septiembre de 2023.

Además de la aceptación del papel de garante, el Gobierno venezolano ha manifestado públicamente un rotundo apoyo al proceso. De hecho, al instalarse la última ronda de negociaciones Maduro expresó en su programa *Con Maduro+*: “yo quiero ratificar toda la buena voluntad, toda la disposición de Venezuela, de nuestro gobierno, para ayudar a Colombia a construir la paz. (...) La paz en Colombia es urgente, es inaplazable, es emergente, es necesaria” (EFE, 15 de agosto de 2023, párr. 2).

Los incentivos del régimen para apoyar tal negociación son por lo menos cuatro: mejorar su imagen internacional, desmontar un factor de inseguridad

en sus territorios, recuperar el control de aquellos donde esa guerrilla ejerce gobernanza criminal y extrae recursos, así como favorecerle al ELN, grupo que le es cercano, una salida digna de la lucha armada.

Para comprender esta última cuestión es importante considerar algunos rasgos de esa guerrilla hoy. El ELN tiene una organización federalizada, “federalismo insurgente”, por lo que sus frentes actúan de manera distinta en los diversos territorios colombianos y también en Venezuela (Aponte, González, Larrat-Smith, Amaya y Ortega, 2021; Celis, 9 de junio de 2023). Pues bien, en Colombia algunos frentes parecen enfocarse exclusivamente en la consecución de rentas, a estos se les conoce como los codiciosos; y otros mantienen su carácter político. Dicho de otra manera: algunos frentes devinieron en criminales. El primero sería el caso del frente en Chocó que “se caracteriza por su actuar criminal y por su lógica de ejército de ocupación e importante impacto humanitario” (Aponte, González, Larrat-Smith, Amaya y Ortega, 2021, p. 18). En contraste, en Arauca el frente del ELN es un actor importante, con vínculos con organizaciones sociales y políticas. En un escenario de creciente criminalización, como describimos en un apartado anterior, los líderes políticos de esta guerrilla tendrían afán en firmar un acuerdo antes de que la organización termine de desdibujarse.

Es importante mencionar que, al día de hoy, las negociaciones entre el Gobierno venezolano y el ELN han alcanzado logros sin precedentes: se pactó un cese al fuego de seis meses y se ha dado un paso importante al constituir un Comité Nacional de Participación, con amplia presencia de la de la sociedad civil y que tendrá la tarea de diseñar una metodología para que los habitantes de los territorios puedan participar efectivamente en el proceso de los acuerdos de paz (Celis, 9 de junio de 2023). Adicionalmente, en la ronda actual, se está discutiendo en Caracas el tema del alivio humanitario en territorios afectados por el conflicto, particularmente en el andén pacífico colombiano.

De llegar a buen término estas negociaciones, no deja de ser un reto que, tanto en Colombia como en Venezuela, no se desmovilicen los frentes que devinieron en criminales y que se declaren disidentes del proceso para continuar capturando rentas.

Por otra parte, está por definirse la participación de Venezuela también como garante en la mesa de diálogo con el EMC. El Gobierno colombiano anunció en julio de 2023 la participación del vecino país, pero el grupo armado respondió que el tema no se había acordado. De momento avanzan las conversaciones sin cese al fuego y sin esa definición, lideradas por Camilo González Posso y con apoyo de la Misión de Observación Electoral de la ONU en Colombia, la MAPP OEA, la Iglesia católica y el Consejo Mundial de Iglesias (Osorio, 11 de julio de 2023; *InSight Crime*, 16 de febrero de 2023)

El impulso colombiano a la reinserción regional de Venezuela

En la primera reunión de Nicolás Maduro y Gustavo Petro, este planteó el regreso de Venezuela al sistema interamericano de derechos humanos. En otros espacios el Gobierno colombiano se ha referido al regreso del país vecino a la CAN y, como lo deja ver la celebración de la Conferencia Internacional sobre el Proceso Político de Venezuela, Petro pretende actuar como un puente entre Venezuela y la región para resolver dos grandes temas que están en núcleo de la reinserción regional de ese país: la liberalización del régimen, en particular, la celebración de comicios libres, y la suspensión de las sanciones internacionales, especialmente de los Estados Unidos.

En relación con lo primero, Maduro pareció receptivo, máxime cuando Petro manifestó que ese regreso pasaría por una reforma del sistema interamericano de derechos humanos, de manera que se considerara la democracia sustantiva o social y no solo la democracia liberal (*Portafolio*, 24 de abril de 2023). Sobre este tema, Colombia no ha hecho hasta el momento ninguna propuesta oficial. Sin embargo, como veremos, la falta de voluntad en la liberalización del régimen aleja a Venezuela de esta posibilidad.

En lo que respecta a la CAN, Petro se comprometió a gestionar la aceptación de un reintegro, pero hasta el momento no se tiene noticia de que el Gobierno venezolano haya dado el primer paso requerido para que se inicie el proceso: enviar la solicitud a la Presidencia de la CAN. Una posible explicación a esto es que de momento Venezuela tiene prácticamente todos los sectores económicos deprimidos y rezagados frente al cumplimiento de las

normas técnicas andinas. No obstante, le favorecería mucho poder comprar en la CAN artículos que importa a mayor costo gracias a bajos aranceles y proyectar su reactivación económica en un mercado potencial de 115 millones de personas.

En cuanto a la apertura del régimen (elecciones libres) en el vecino país y al levantamiento de sanciones, poco se ha avanzado a pesar de las dos iniciativas del Presidente colombiano: conversar del tema con el Gobierno norteamericano e impulsar una conferencia internacional. Lo primero ha ocurrido en por lo menos dos oportunidades al más alto nivel: en mayo de 2023, cuando Gustavo Petro se reunió con Antony Blinken, actual secretario de Estado, y en abril, cuando visitó en Washington a John Biden. En ambos casos la respuesta de los Estados Unidos ha sido que el levantamiento de sanciones avanzaría gradualmente y condicionado a la apertura de espacios democráticos.

Por otra parte, en abril de 2023, Gustavo Petro acogió en Bogotá la Conferencia Internacional sobre el Proceso Político de Venezuela, a la que asistieron ministros de relaciones exteriores de varios países o sus delegados y que se orientaba a destrabar las negociaciones entre el Gobierno y la oposición, obstaculizadas por la falta de acuerdo sobre las garantías electorales para los comicios presidenciales de 2024. Entre los asistentes estuvieron delegados de Argentina, Barbados, México, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Francia, Alemania, Italia, Honduras, Noruega, entre otros, además del alto encargado de la diplomacia de la Unión Europea, Joseph Borrell. Previo a esto, Petro se reunió con la oposición venezolana, pues Juan Guaidó se desplazó a Bogotá cuando supo del encuentro.

La Conferencia concluyó con una declaración final en la que se insistió en la necesidad de establecer un cronograma electoral y garantizar derechos para la participación política, tener en cuenta las recomendaciones de la misión de observación de la Unión Europea y avanzar en la constitución del fondo humanitario en el que han debido depositarse parte de las ganancias del permiso de operación de Chevron. Adicionalmente, los asistentes coincidieron en que el levantamiento de sanciones debería acompasarse con el otorgamiento de garantías electorales (Conferencia Internacional sobre el Proceso Político en Venezuela, 25 de abril de 2023). El consenso sobre este punto, que al parecer Maduro no esperaba, suscitó fuertes reacciones en el presidente

venezolano, quien tildó a colonialistas a los participantes en la Conferencia (Hernández, 2023).

El mismo día, el Gobierno venezolano emitió un comunicado en el que anunciaba que tomaría nota de las deliberaciones, insistía en que deberían levantarse todas las sanciones unilaterales, solicitaba la devolución de los activos que le habían decomisado y exigía la liberación de Alex Saab. En otras palabras, implícitamente no aceptaba la propuesta que supeditaba el levantamiento de sanciones a las garantías democráticas e imponía condiciones difíciles de cumplir, como la liberación de Saab acusado de lavado de dinero (República Bolivariana de Venezuela, 25 de abril de 2023). Así entonces, las iniciativas colombianas de destrabar el proceso de mediación en México y de buscar un acercamiento con los Estados Unidos que permitiera avanzar más en el regreso de Venezuela a la región, no fue exitosa.

La inflexibilidad de la posición venezolana obedece a que el régimen de Maduro tiene más incentivos para permanecer en el poder cerrando cualquier espacio a la oposición, que los que tiene para abrir espacios democráticos y dejar el mando. Entre ellos, que el autoritarismo venezolano logró superar enormes retos y ahora está en un momento de consolidación, por lo que no tendría sentido abandonar el poder cuando el escenario es positivo (Rosales y Jiménez, 2021). Entre 2013 y 2021 Maduro enfrentó exitosamente protestas, intentos de golpe y de asesinato, traiciones, divisiones internas, el cerco diplomático, las sanciones económicas y una gran contracción económica con hiperinflación. Lo hizo endureciendo la represión, otorgando prebendas al Ejército y a los políticos que lo rodeaban, apoyándose en la inteligencia cubana, usando la migración como una válvula de escape a las presiones sociales y eludiendo las sanciones con la ayuda de China, Rusia, Turquía, India e Irán. Pero en 2022 la presión cedió por varias razones: la guerra de Ucrania subió los precios del petróleo y abrió la ventana para el acuerdo con Estados Unidos que permitió la operación de Chevron, la oposición perdió poder al terminar la Presidencia interina de Guaidó y a causa de los escándalos de corrupción en los que algunos de sus miembros estaban involucrados, a lo que se sumó que varios gobiernos latinoamericanos restablecieron relaciones con Venezuela en buena medida porque ese año el péndulo político en la región se movió de la derecha a la izquierda, por ejemplo, en Chile con Gabriel Boric, con Gustavo Petro en Colombia y con Xiomara Castro en Honduras.

Hay que destacar también que el Gobierno tomó medidas que aliviaron el desabastecimiento y controlaron la inflación en Venezuela: se liberó la tasa de cambio y se suspendieron los aranceles de importación, por lo que entraron nuevos productos a los comercios. Algunos se han referido a esto como “la paz de los bodegones”, es decir, de los mercados de abasto (Rojas Silva y Ángel, 2023, p. 404). Es importante señalar también que Venezuela no ha avanzado en las recomendaciones de la misión electoral de la UE, entre ellas, fortalecer la separación de poderes y la confianza e independencia del tribunal supremo de justicia, organizar una campaña de educación electoral, garantizar el derecho al voto de los detenidos que no hayan perdido ese derecho y de los venezolanos que viven en el exterior, suprimir la prerrogativa de contraloría para inhabilitar por vías administrativas, fortalecer el poder del CNE para verificar los topes de gastos y balancear el control del Estado sobre los medios de comunicación (WOLA, CGR2P, RFKHR, DPLF, ICJ y HRW, 6 de julio de 2023). En cambio, en 2023, inhabilitó como candidata a María Corina Machado, lo que se suma a las inhabilitaciones de Leopoldo López, Henrique Capriles y Freddy Supelano. Adicionalmente, en junio de ese año, anunció que no aceptaría la observación electoral de la Unión Europea.

Por otra parte, si Nicolás Maduro y sus funcionarios dejaran el poder, no solo perderían el control de las rentas que genera el país y de las que se apropian a través de la corrupción, sino que tendrían que enfrentar procesos legales internos y externos, entre ellos, una posible comparecencia ante la Corte Penal Internacional por delitos de lesa humanidad. Así las cosas, en un futuro inmediato, no es previsible que el régimen abra el sistema político.

El control de la inflación (pasó de 65.374% en 2019 a 19.906% en 2020 y a 360% en 2023) (Statista, 2023) y del desabastecimiento fueron aprovechados por el gobierno de Nicolás Maduro para desarrollar una campaña sobre la recuperación del país que se puede resumir en la frase “Venezuela se arregló” (Rojas Silva y Ángel, 2023). En el marco de este discurso, el régimen ha pregonado que los venezolanos han regresado a su país y de esa manera ha pretendido bajarle el volumen a la crisis migratoria. La revisión de los discursos de Gustavo Petro que se hizo para este trabajo muestra que, por lo menos, el Ejecutivo colombiano se sintonizó con esa retórica que no se ajusta a la realidad.

Según datos actualizados de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, al 23 de noviembre de 2023 había 7.722.579 venezolanos viviendo fuera de su país. Como puede verse en la tabla 3, la migración venezolana continúa.

Tabla 3. Venezolanos refugiados y migrantes

	2019	2020	2021	2022	2023
En América Latina	3.937.561	4.604.731	4.988.557	6.020.232	6.538.756
En Colombia	1.630.903	1.771.501	1.842.390	2.477.588	2.875.743

Fuente: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (s. f.).

Lo que sí ha cambiado, pero no en sentido positivo, es el destino de los flujos migratorios. Los venezolanos cada vez se mueven más lejos de su país, en concreto, cada vez caminan más. Muchos de ellos han abandonado o están abandonado los países latinoamericanos donde querían permanecer porque no lograron integrarse ni económica ni socialmente y se están dirigiendo a Estados Unidos por el Tapón del Darién. Esta migración se suma a la de otras nacionalidades. En un estudio realizado por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela entre grupos de migrantes, se encontró que el 34% de los migrantes que pasan por el Darién son venezolanos; el 26%, ecuatorianos; el 18%, haitianos; el 9%, de otras nacionalidades; y 8%, colombianos (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes, febrero de 2023).

La migración de venezolanos por el Darién continuó durante 2022 y 2023, a pesar de las medidas legales que Estados Unidos tomó para frenar la entrada a su territorio, entre ellas, el Título 42 que se invocó durante la pandemia por COVID-19 para restringir la entrada a extranjeros por razones de salud pública, y al anuncio de que ese país negará el refugio a quienes hayan entrado de manera irregular a Panamá, México o Estados Unidos después del 19 de octubre de 2022. Según el Departamento de Estado, esta es una medida para frenar el tráfico de migrantes, aliviar la situación humanitaria y ordenar la migración:

Un número de personas venezolanas casi cuatro veces superior al del año pasado intentó cruzar nuestra frontera sudoeste, para lo cual pusieron sus vidas en manos de organizaciones despiadadas que se dedican al contrabando de personas. Por otro lado, la migración irregular proveniente del norte de América

Central disminuyó un 25% respecto del año pasado. Las medidas que están anunciando hoy Estados Unidos y México tienen por objeto abordar la migración irregular más crítica y contribuir a mitigar la presión sobre las ciudades y los estados que reciben a estas personas (U. S. Department of State, 12 de octubre de 2022, párr. 3).

Como alternativa, el Gobierno estadounidense propuso un programa de admisión humanitaria con un tope de 24.000 personas venezolanas elegibles para ingresar al país por un periodo de dos años, con posibilidad de solicitar permiso de trabajo. Las solicitudes de ese permiso y de asilo deberán tramitarse en el futuro a través de Centros de Control Migratorio fuera de Estados Unidos, una clara muestra de externalización de sus fronteras. A este respecto hay que anotar que EE. UU. y Colombia firmaron un acuerdo para instalar centros de control migratorio en Colombia, que comenzarían a funcionar en 2024 y estarían administrados por funcionarios norteamericanos y colombianos, con apoyo de personal de ACNUR. Al momento no hay información oficial al respecto, pero claramente el tema ha suscitado cuestionamientos sobre lo que implica para la soberanía nacional.

Conclusiones

Sin duda, el restablecimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela ha sido uno de los mayores logros del gobierno de Gustavo Petro. Esto ha permitido reanudar el intercambio comercial, arrebatarles a las bandas criminales parte del control que ejercían sobre la movilidad en la frontera e impulsar las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional, que han llegado a un punto sin precedente frente a los procesos de negociación de los gobiernos anteriores con este grupo guerrillero. La posibilidad de que Venezuela actúe como garante en el proceso de sometimiento o negociación con el Estado Mayor Central crea también expectativas positivas.

No obstante, una futura y deseable consolidación de la Paz Total debe pensarse desde un enfoque transnacional por la interdependencia existente entre los dos países. Hipotéticamente, si los procesos de negociación y de sometimiento en Colombia llevaran a la dejación de armas de todos los grupos, criminales y políticos, la vecindad con un Estado híbrido como el venezolano sería un reto al proceso, porque habría que contener la criminalidad

originada en Venezuela, la cual buscaría copar los espacios que dejarían los grupos armados en Colombia. Esto supedita, entonces, la Paz Total a una reconstrucción del Estado venezolano, que para algunos autores ha colapsado, cuestión que se vincula a la transición política en Venezuela.

Es difícil imaginar que el propio régimen de Maduro, que ha logrado permanecer en el poder combinando represión, cooptación de las Fuerzas Militares y tolerancia con la participación de muchos de sus miembros en actividades ilícitas, así como cediendo soberanía a grupos armados venezolanos y extranjeros, quiera o pueda recuperar el control territorial y contener la criminalidad.

Lo anterior solo podría ir a la par con un proceso de transición política que, por lo menos por los próximos seis años, no se ve cercano. Como ya lo hemos planteado en este texto, el autoritarismo madurista está en etapa de consolidación, habrá elecciones presidenciales en 2024 y seguramente Nicolás Maduro será reelegido.

Si Venezuela no avanza en el proceso de liberalización, el objetivo de Colombia de favorecer su reinserción regional difícilmente podrá ir más allá del reconocimiento del gobierno de Nicolás Maduro que ya han hecho algunos países latinoamericanos. Se ve difícil su regreso a espacios multilaterales siendo un régimen autoritario. Esto seguramente tendrá un costo político para las pretensiones de liderazgo regional de Gustavo Petro.

Si lo anterior no depende de Colombia, hay cosas que el Gobierno podría hacer mejor para avanzar en el restablecimiento de las relaciones y así aliviar la situación de la población de la frontera. Después de la energía que el propio Presidente le ha inyectado al proceso, se necesita que la administración y los ministerios funcionen: que se apresuren a abrir los consulados y que de las agendas de comercio y seguridad se pase a acciones. Es urgente la cooperación en seguridad para reducir la vulneración de derechos de la población, por lo menos en la zona de frontera.

Finalmente, es fundamental poner de nuevo el tema migratorio en la agenda, así sea de una forma en que no se deterioren las relaciones con el vecino. La región del Darién vive una dramática crisis que requiere ser asumida por la Presidencia de la República buscando estrategias de cooperación regional.

Referencias

- Alcalde, C. (15 de mayo de 2023). “Nos fuimos para siempre”: Maduro descarta el regreso de Venezuela a la OEA. *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/maduro-descarta-el-regreso-de-venezuela-a-la-oea-nos-fuimos-para-siempre-/7094659.html>
- Alerta Venezuela (2023). *Una tragedia ignorada. La afectación humanitaria y de derechos por parte de los grupos armados irregulares en Venezuela*. https://alertavenezuela.org/wp-content/uploads/2023/06/UNA-TRAGEDIA-IGNORADA-_2023.pdf
- Alvarado, A. (23 de marzo de 2023). Maduro y Petro se reúnen por cuarta vez y discuten la lucha contra el narcotráfico y la apertura de consulados. *CNN Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/03/23/maduro-y-petro-se-reunen-por-cuarta-vez-orix/>
- Aponte, A.; González, F.; Larrat-Smith, C.; Amaya, D. y Ortega, H. (2021). En F. González (ed.), *Por qué es tan difícil negociar con el ELN. Una mirada regionalmente diferenciada*. Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/PPP.
- Ardila, M.: Lozano, J. I. y Quintero, M. A. (2021). Dinámicas, vulnerabilidades y prospectiva de la frontera colombo-venezolana. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 70(25), 37-57. <https://doi.org/doi.org/10.17141/iconos.70.2021.4676>
- Arnson, C. [Ed.] (2021). *Venezuela's authoritarian allies: The ties that bind?* (Woodrow Wilson International Reports on the Americas, nro. 43). https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/LAP_210510-Venezuelas%20Authoritarian%20Allies-V5.pdf
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF] (16 de diciembre de 2022). *Empresarios, gremios y gobierno de Colombia y Venezuela abren canales para fortalecer relación*. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2022/12/empresarios-gremios-y-gobiernos-de-colombia-y-venezuela-abren-canales-para-fortalecer-relacion/>
- Bayona, P. y Ortega, H. (2022). Colombia-Venezuela, 100 días de pragmatismo. *Cien días vistos por CINEP/PPP*, (106). <https://www.revistaciendiascinep.com/home/colombia-venezuela-100-dias-de-pragmatismo/>
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global* (J. Alborés Rey, trad.). Siglo XXI.
- Beltrán Valbuena, S. (2022, enero-abril). Logros y fracasos de la política exterior en Colombia, 2018-2022. *Cien días vistos por CINEP/PPP*, (104). <https://www.revistaciendiascinep.com/home/logros-y-fracasos-de-la-politica-exterior-en-colombia-2018-2022/>
- Bonilla Mora, A. (27 de junio de 2023). Atención: Ponencia en la Corte Constitucional pide tumbar la ley de 'Paz Total'. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/paz-total-ponencia-en-la-corte-constitucional-pide-tumbar-la-ley-781034>

- Borda, S.; Silva, G. y Rincón, A. (29 de julio de 2023). Primer año de la política exterior Petro parte 1: entre grandes discursos y continuidades [pódcast]. *Buceando en el naufragio*. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/74LZL1POtoyOfDEApOM6b5>
- Caicedo, L. (23 de junio de 2023). Gobierno nacional defiende su política antidrogas ante críticas de EE. UU. *Caracol Radio*. <https://caracol.com.co/2023/06/23/gobierno-nacional-defiende-su-politica-antidrogas-ante-criticas-de-eeuu/>
- Cámara Colombo Venezolana (2023). *Así va el comercio de exportaciones e importaciones*. <https://www.comvenezuela.com/asi-va-el-comercio/>
- Cancillería de Colombia (24 de agosto de 2022). *Aquí se inicia un camino difícil que es restituir las relaciones diplomáticas con el vecino: presidente Petro al nuevo Embajador de Colombia en Venezuela*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/aqui-inicia-camino-dificil-restituir-relaciones-diplomaticas-vecino-presidente-petro>
- Cancillería de Colombia (26 de septiembre de 2022). *Ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva Durán, participó en el acto de reapertura de frontera con Venezuela, con el presidente Gustavo Petro*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ministro-relaciones-exteriores-alvaro-leyva-duran-participo-acto-reapertura-frontera>
- Cancillería de Colombia (31 de diciembre de 2022). *Este 1° de enero de 2023, autoridades de Colombia y Venezuela ponen al servicio el puente Atanasio Girardot*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/1o-enero-2023-autoridades-colombia-venezuela-ponen-servicio-puente-atanasio-girardot>
- Cañón, A. (2023). *Dinámicas transfronterizas en la ciudad de Maicao: una mirada desde el intercambio cultural y comercial de la comunidad wayuu entre 2016-2021*. Trabajo de grado en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. <http://hdl.handle.net/10554/64292>
- Castillo, M. (2 de mayo de 2023). Conferencia internacional sobre el proceso político de Venezuela: ¿Hacia dónde van? *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/conferencia-internacional-sobre-el-proceso-pol%C3%ADtico-de-venezuela-hacia-d%C3%B3nde-van>
- Celis, L. E. (9 de junio de 2023). Los 10 logros más importantes del tercer ciclo de negociaciones entre el gobierno y el ELN. *Fundación Paz y Reconciliación, Pares*. <https://www.pares.com.co/post/los-10-logros-m%C3%A1s-importantes-del-tercer-ciclo-de-negociaciones-entre-el-gobierno-y-el-eln>
- CNN Español (1.º de noviembre de 2022). *Reunión Petro-Maduro: lo que debes saber sobre el encuentro entre los presidentes de Colombia y Venezuela*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/11/01/reunion-gustavo-petro-nicolas-maduro-caracas-orix/>
- Conferencia Internacional sobre el Proceso Político en Venezuela (25 de abril de 2023). *Declaración final de la Conferencia Internacional sobre el Proceso Político en*

Venezuela. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/DECLARACION%20CONFERENCIA%20INTERNACIONAL%20PROCESO%20POLITICO%20VENEZUELA%202023.pdf>

Díaz, S. (7 de noviembre de 2022). Aterrizó en Bogotá primer vuelo comercial de Turpial Airlines entre Bogotá y Caracas. *La República*. <https://www.larepublica.co/empresas/aterrizo-en-bogota-primer-vuelo-comercial-entre-bogota-y-caracas-de-turpial-airlines-3484755>

EFE (7 de octubre de 2022). Colombia cambia requisitos para facilitar tránsito en frontera con Venezuela. *Swiss Info*. <https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-cambia-requisitos-para-facilitar-tr%C3%A1nsito-en-frontera-con-venezuela/47963376>

EFE (14 de abril de 2023). Comercio fronterizo de Colombia y Venezuela suma 70,5 millones de dólares. *Swiss Info*. <https://www.swissinfo.ch/spa/comercio-fronterizo-de-colombia-y-venezuela-suma-70-5-millones-de-d%C3%B3lares/48437586>

EFE (15 de agosto de 2023). La paz en Colombia es “urgente, inaplazable” y “necesaria”, asegura Nicolás Maduro. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/nicolas-maduro-la-paz-en-colombia-es-urgente-inaplazable-y-necesaria-dice-el-presidente-de-venezuela-gustavo-petro-ejercito-de-liberacion-nacional-el-n-caracas-delcy-rodriguez-ultimas-noticia/>

El Colombiano (28 de septiembre de 2022). ¿Por qué Estados Unidos “frenó” vuelo de Conviaa entre Bogotá y Caracas? <https://www.elcolombiano.com/colombia/estados-unidos-evito-vuelo-de-conviaa-entre-colombia-y-venezuela-HN18735741>

El Espectador (7 de noviembre de 2022). *El discurso de Petro y otros mensajes que deja el inicio de la COP27*. <https://www.elespectador.com/ambiente/el-discurso-de-petro-y-otros-mensajes-que-deja-el-inicio-de-la-cop27/>

El Espectador (21 de enero de 2023). *Venezuela y Colombia logran acuerdo comercial para proteger inversiones*. <https://www.elespectador.com/economia/venezuela-y-colombia-logran-acuerdo-comercial-para-proteger-inversiones/>

El Espectador (30 de mayo de 2023). *Lanzamiento Informe: Edificando una nueva relación bilateral* [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=A81PEbPmSng>

El Heraldo (16 de diciembre de 2022). *Delegación venezolana llega Colombia para diálogo binacional*. <https://www.elheraldo.co/colombia/relaciones-colombia-venezuela-delegacion-venezolana-arribo-bogota-para-encuentro-binacional>

Escuela de Relaciones Internacionales de FIGRI (17 de agosto de 2022). La política exterior del nuevo gobierno (episodio de pódcast, nro. 65). En *Coordenadas Mundiales*. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/7ccuUllsPokAao9o3jYm19>

- European Union Election Observation Mission (2021). *Venezuela 2021. Final report. regional and municipal elections*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_eom_ven_2021_fr_en.pdf
- France 24 (2 de junio de 2023). *Cumbre sudamericana en Brasil: un encuentro en busca de la integración regional*. <https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20230602-cumbre-sudamericana-en-brasil-un-encuentro-en-busca-de-la-integraci%C3%B3n-regional>
- Gallardo, O. (28 de abril de 2023). Consulado de Venezuela en Cúcuta reabre sus puertas. *Gobierno Bolivariano de Venezuela*. <https://mppre.gob.ve/2023/04/28/consulado-venezuela-cucuta-reabre-sus-puertas/#:~:text=La%20oficina%20estuvo%20cerrada%20por,operaban%20en%20el%20territorio%20neogranadino.>
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2022). *Índice global de crimen organizado 2021*. <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2021/>
- González, L. (12 de septiembre de 2022). Gobernadora Indira Barrios anuncia la instalación de Puesto de Mando Unificado (PMU) por la Vida para los municipios más afectados por la violencia en Arauca. *Gobernación de Arauca*. <https://arauca.gov.co/gobernadora-indira-barrios-anuncia-la-instalacion-de-puesto-de-mando-unificado-pmu-por-la-vida-para-los-municipios-mas-afectados-por-la-violencia-en-arauca/#:~:text=Este%20mi%C3%A9rcoles%2014%20de%20septiembre,presenta%20en%20contra%20de%20las>
- Harrison, C. (21 de junio de 2023). Map: Which Latin American Countries Have Restored Relations with Venezuela? *Americas Society/Council of the Americas*. <https://www.as-coa.org/articles/map-which-latin-american-countries-have-restored-relations-venezuela>
- Hernández, J. I. (2023). *Less conversation, more action: Takeaways from the Bogotá Conference on Venezuela*. Center of Strategic and International Studies.
- Hernández, O. (16 de febrero de 2023). Los desafíos de unas primarias organizadas por una fragmentada oposición en Venezuela. *CNN Latinoamérica*. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/16/desafios-elecciones-primarias-fragmentada-oposicion-venezuela-orix/>
- Infobae (6 de octubre de 2022). *Los temas que trató el ministro de Comercio colombiano durante su visita a Venezuela*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/06/los-temas-que-trato-el-ministro-de-comercio-colombiano-durante-su-visita-a-venezuela/>
- InSight Crime (16 de febrero de 2023). *Estado Mayor Central - Ex-FARC Mafia*. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-venezuela/ex-farc-mafia-estado-mayor-central/>
- InSight Crime (13 de diciembre de 2023). *Tren de Aragua*. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-venezuela/tren-de-aragua/>

- Jiménez, M. (2022). La democratización en Venezuela pasa también por la reconstrucción del Estado. *Nueva Sociedad*, (299). <https://nuso.org/articulo/democratizacion-venezuela-reconstruccion-estado/>
- Legado de la Comisión de la Verdad (2022). *Guía para la pedagogía del volumen exilio*. <https://www.comisiondelaverdad.co/pedagogia/guia-para-la-pedagogia-del-volumen-exilio>
- Macías Tolosa, A. (10 de diciembre de 2023). La ‘Paz total’ tras el fallo de la corte constitucional. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-paz-total-tras-fallo-la-corte-constitucional/>
- Márquez Restrepo, M. L. (2018). Oil as a strategic means in Venezuela’s foreign policy: The cases of ALBA and Petrocaribe, 1998-2013. En M. Wigell, S. Scholvin y M. Aaltola (eds.), *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century* (pp. 182-191). Routledge.
- Márquez Restrepo, M. L.; Muñoz Sáenz, M. d. C.; Wilches Bautista, V. M.; Acosta Villalobos, M. A. y Barrera Aguilera, D. F. (2020). Visiones sobre la paz y la violencia desde los gobiernos nacionales y los territorios de frontera. En L. G. Gabaldon (ed.), *Homicidio, riesgo, significado y castigo* (pp. 169-192). Universidad Católica Andrés Bello.
- Melean, E. (16 de febrero de 2023). Firma del Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial N.º28 entre Colombia y Venezuela. *Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores*. <https://mppre.gov.ve/2023/02/16/firma-acuerdo-alcance-parcial-naturaleza-comercial-28-colombia-venezuela/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (9 de mayo de 2023). *Estadísticas del intercambio comercial*. Estadísticas de intercambio comercial | MINCIT - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Defensa Nacional (2023). *Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana, garantías para la vida y la paz 2022-2026*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/PolíticasSectoriales/PoliticaDefensaSeguridad/Recursos/PDS_2023_web.pdf
- Ministerio de Transporte (20 de septiembre de 2022). *Ministros de Transporte de Colombia y Venezuela avanzaron en detalles para la reapertura de la frontera entre ambas naciones por vía aérea, fluvial y carretera*. <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/11142/ministros-de-transporte-de-colombia-y-venezuela-avanzaron-en-detalles-para-la-reapertura-de-la-frontera-entre-ambas-naciones-por-via-aerea-fluvial-y-carretera/>
- Monroy, D. y Rodríguez, R. (2023a). *La conferencia internacional sobre el proceso político en Venezuela*. Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer.

- Monroy, D. y Rodríguez, R. (2023b). *La relación de oposición venezolana y Colombia*. Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer.
- Mosquera, E. (2 de julio de 2023). Colombia reabre su primer consulado en Venezuela. *Caracol Radio*. <https://caracol.com.co/2023/07/24/alcalde-ecuatoriano-murio-tras-un-ataque-armado/>
- Noticias RCN (24 de abril de 2023). *Oposición venezolana: “queremos pedirle a Petro que sea el mediador de todo el país y no solo de Maduro”*. <https://www.noticiasrcn.com/internacional/oposicion-venezuela-sobre-cumbre-en-colombia-de-petro-444649>
- Nye, J. y Keohane, R. (1971). Transnational Relations and World Politics: A Conclusion. *International Organization*, 25(3), 721-748.
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario (2022). Una mirada a los primeros anuncios migratorios del gobierno de Petro. *Bitácora Migratoria*. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/5fdb2d48-ec5c-4443-b7df-52729d705d38/content>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario (2023). *Edificando una nueva relación bilateral*. <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2023-05/documento-final-edificando-una-nueva-relacion-bilateral-fn.pdf>
- Ordóñez, J. (14 de marzo de 2023). Colombia firmó acuerdo con Venezuela para restablecer formalmente el tránsito aéreo. *Caracol Radio* <https://caracol.com.co/2023/03/14/colombia-firmo-acuerdos-con-venezuela-para-restablecer-formalmente-el-transito-aereo/>
- Osorio, D. (11 de julio de 2023). Sin Iván Márquez y poderosos: Así llegan las disidencias de Iván Mordisco a la nueva mesa de negociación con Petro. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/sin-ivan-marquez-y-poderosos-asi-llegan-las-disidencias-de-ivan-mordisco-a-la-nueva-mesa-de-negociacion-con-petro-KI21922190>
- Partido Socialista Unido por Venezuela [PSUV] (16 de marzo de 2023). *Colombia y Venezuela ordenan tránsito aéreo*. <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/colombia-y-venezuela-ordenan-transito-aereo/>
- Petro Urrego, G. F. (26 de septiembre de 2022). Palabras del Presidente Gustavo Petro en la reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela. *Presidencia de la República*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-reapertura-de-la-frontera-entre-220926.aspx#:~:text=Ojal%C3%A1%2C%20la%20migraci%C3%B3n%20que%20en,ciudadanos%20venezolanos%20acogidos%20en%20Colombia.>
- Petro Urrego, G. F. y Maduro Moros, N. (7 de enero de 2023). Declaración conjunta del Presidente de la República de Colombia, Gustavo Petro Urrego, y del

Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro.
Presidencia de la República. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-conjunta-del-Presidente-de-la-Republica-de-Colombia-Gustavo-Pet-230107.aspx>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela [R4V] (Febrero de 2023). *Caracterización de movimientos mixtos hacia Centro y Norteamérica*. https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-02/0223_2_JNA_Movimientos%20Mixtos%20hacia%20Centro%20y%20Norteamerica_NECOCL%C3%8D_compressed%20%285%29.pdf

Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela [R4V] (2023). *Reporte de fin de año 2022 Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes, a diciembre de 2021*. <https://www.r4v.info/es/eyr2022>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela [R4V] (s. f.). *Cifras clave*. <https://www.r4v.info/es/home>

Portafolio (21 de septiembre de 2022). *Así será la reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-y-venezuela-asi-sera-la-reapertura-de-la-frontera-entre-ambos-paises-571447>

Portafolio (23 de septiembre de 2022). *Colombia ya recibió 8.000 toneladas de urea procedente de Venezuela*. <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/monomeros-colombia-recibio-8-000-toneladas-de-urea-desde-venezuela-571607>

Portafolio (24 de abril de 2023). *Venezuela: peticiones de Maduro para seguir en diálogo con la oposición*. <https://www.portafolio.co/internacional/venezuela-desbloquear-dinero-en-exterior-peticion-de-maduro-para-seguir-dialogo-581907>

Posada, J. D. (4 de agosto de 2023). Resurrección guerrillera: Divisiones de poder entre las ex-FARC mafia. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/resurreccion-guerrillera-divisiones-poder-exfarc-mafia/>

Procuraduría General de la Nación (26 de febrero de 2023). *Ante llamado de atención de la Procuraduría, la Cancillería anuncia reapertura de consulados en Venezuela*. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/ante-llamado-atencion-procuraduria-cancilleria-anuncia-reapertura-consulados-venezuela.aspx>

Quesada, J. D. (24 de abril de 2023). Guaidó llega por sorpresa a Colombia para unirse a la conferencia internacional sobre Venezuela organizada por Petro. *El País* <https://elpais.com/america-colombia/2023-04-24/guaido-llega-por-sorpresa-a-colombia-para-unirse-a-la-conferencia-internacional-sobre-venezuela-organizada-por-petro.html>

Ramírez, S. (30 de abril de 2023). La Conferencia Internacional sobre Venezuela. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-conferencia-internacional-venezuela/>

- República Bolivariana de Venezuela (25 de abril de 2023). *Comunicado*. https://mppre.gob.ve/wp-content/uploads/2023/04/COMUNICADO_DIA_COL.pdf
- Ríos Monroy, J. (30 de septiembre de 2022). Así ha sido la participación de Venezuela en los procesos de paz de Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-con-el-el-n-cual-ha-sido-el-papel-de-venezuela-en-negociaciones-de-colombia-con-grupos-armados-2/>
- Rodríguez, R. (23 de abril de 2023). La relación de la oposición venezolana y Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/la-relacion-de-la-oposicion-venezolana-y-colombia-noticias-de-hoy/>
- Rojas Silva, N. y Ángel, S. (2023). El año de la propaganda oficial: “Venezuela se arregló” y la galería de las paradojas. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 403-431. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000117>
- Rosales, A. y Jiménez, M. (2021). Venezuela: Autocratic consolidation and splintered economic liberalization. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 425-447. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v41n2/0718-090X-revcipol-S0718-090X2021005000113.pdf>
- Saavedra Alvares, A. M. (23 de abril de 2023). Reunión de Petro y oposición venezolana: ¿de qué hablaron en su encuentro? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/petro-y-oposicion-venezolana-de-que-hablaron-en-su-reunion-en-bogota-761905>
- Salazar, C. (24 de septiembre de 2022). Llegó cargamento de fertilizantes a Barranquilla con más de 16.000 toneladas de urea. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/llego-cargamento-de-fertilizantes-a-barranquilla-con-mas-de-16-000-toneladas-de-urea-3455349>
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En CEIPAZ (Ed.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017* (pp. 41-73). CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19 riesgo, pandemia y crisis de la gobernanza global. En M. Mesa (coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario 2019-2020* (pp. 27-54). CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2022). América Latina ante el COVID-19: sindemia, erosión de la democracia y nuevo contrato social. En Seminario Fundación de Investigación para la Paz (ed.), *América Latina, un nuevo escenario* (pp. 17-43). Mira Editores.
- Semana (1.º de diciembre de 2022). *Migración Colombia anunció cambios para el ingreso de venezolanos a la frontera en Norte de Santander*. <https://www.semana.com/nacion/cucuta/articulo/migracion-colombia-anuncio-cambios-para-el-ingreso-de-venezolanos-a-la-frontera-en-norte-de-santander/202233/>

- Statista (2023). *Evolución anual de la tasa de inflación en Venezuela desde 2015 hasta 2024*. <https://es.statista.com/estadisticas/1190213/tasa-de-inflacion-venezuela/>
- Triana, N. y Castillo, M. (14 de marzo de 2023). Elección primaria en Venezuela: los retos de una oposición fracturada. *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/elecci%C3%B3n-primaria-en-venezuela-los-retos-de-una-oposici%C3%B3n-fracturada>
- Trujillo Velásquez, J. (18 de abril de 2023). Congreso aprobó Acuerdo de Transporte entre Colombia y Venezuela en tercer debate. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/congreso-aprobo-acuerdo-de-transporte-entre-colombia-y-venezuela-en-tercer-debate-3595476>
- U.S. Department of State (12 de octubre de 2022). *El DHS anuncia un nuevo proceso de control migratorio para ciudadanos venezolanos*. https://www.state.gov/translations/spanish/el-dhs-anuncia-un-nuevo-proceso-de-control-migratorio-para-ciudadanos-venezolanos/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery
- Valbuena, J. F. (31 de enero de 2020). Dura arremetida de Petro al gobierno de Nicolás Maduro. *El Tiempo* <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/gustavo-petro-arremete-contr-el-gobierno-de-nicolas-maduro-293818>
- Valenzuela, P. (2019). The values of peace in the colombian peace agreement: Discursive progress and empirical hurdles. *Peacebuilding*, 7(3), 297-313. doi:10.1080/21647259.2019.1629522.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25(98), 169-216. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123742/Entendiendo-las-politicas-exteriores-latinoamericanas-modelo-para-armar.pdf?sequence=1>
- W Radio Colombia (21 de abril de 2023). *Asesor del presidente de EE. UU. analiza reunión entre Petro y Biden* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=bIS6NdsJazc>
- Washington Office on Latin America [WOLA], Global Center for the Responsibility to Protect [GCR2P], Robert F. Kennedy Human Rights [RFKHR], Due Process of Law Foundation [DPLF], International Commission of Jurists [ICJ] y Human Rights Watch [HRW] (6 de julio de 2023). *Upcoming elections provide an important opportunity for Venezuela but the lack of guarantees deepens concerns*. <https://www.hrw.org/news/2023/07/06/upcoming-elections-provide-important-opportunity-venezuela-lack-guarantees-deepens>

Eduardo Pastrana Buelvas*
Ana María Villota Hernández**

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y miembro del Comité Académico de Honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Contacto: epastrana@javeriana.edu.co y efpastranab@gmail.com.

** Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana y asistente del profesor Eduardo Pastrana Buelvas en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma universidad. Contacto: anam_villotah@javeriana.edu.co.

La Paz Total de Gustavo Petro: internacionalización del proceso de paz



Históricamente Colombia ha estado inmersa en la búsqueda constante de una paz sostenible y duradera. Diferentes gobiernos desde distintas estrategias políticas y jurídicas han procurado construir procesos de paz en aras de lograr acuerdos políticos que permitan superar el conflicto armado interno. La multiplicidad de actores ilegales y la diversidad de causas sociales, económicas y políticas, entre otras que alimentan el conflicto armado interno, han hecho muy complejos y frágiles las negociaciones y los procesos de paz. Por tanto, la paz ha sido uno de los principales asuntos que han determinado el diseño de las políticas públicas y las acciones de la política exterior colombiana. De ahí que la comunidad internacional –representada tanto en diferentes organismos multilaterales como en actores estatales relevantes– haya sido determinante en el apoyo político, técnico y financiero, para las negociaciones, el seguimiento y la implementación de los compromisos derivados de los acuerdos de paz. En ese contexto, el gobierno del presidente Gustavo Petro ha erigido un nuevo proyecto de gobierno denominado Paz Total, el cual afronta enormes retos jurídicos y políticos tanto domésticos como internacionales.

En ese sentido, el presente capítulo analiza de forma prospectiva los principales referentes políticos de la paz en Colombia y proyecta los desafíos que

tiene la implementación del programa gubernamental del presidente Petro. Se parte de un marco conceptual que permite interpretar y comprender las lógicas y dinámicas de internacionalización de conflictos armados y su fijación de agenda nacional e internacional en el marco de negociaciones políticas. Seguidamente, se sintetizan las cifras que presentan distintos organismos sobre los índices de violaciones a los derechos humanos (DD. HH.) e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) que se han cometido con ocasión del conflicto. A continuación, se plantea una breve retrospectiva de los procesos adelantados al final del siglo XX y en lo corrido del XXI. Asimismo, se aborda y desarrolla la relación entre la política exterior colombiana y la internacionalización del conflicto armado de cara a las transformaciones internacionales. Posteriormente, se presenta un análisis sobre la política exterior y los procesos de paz con miras a delimitar los principales retos de la internacionalización de la Paz Total del gobierno de Gustavo Petro. Igualmente, se consideran algunos de los principales problemas jurídicos y políticos que acarrea dicho proyecto para el Estado colombiano.

Para este trabajo se llevó a cabo un análisis de los discursos del Presidente. Esta interpretación se centra en desentrañar las complejidades de su retórica, particularmente en relación con el tema de la paz en Colombia y su abordaje del conflicto armado nacional. A través del análisis de discurso se busca arrojar luces sobre las interpretaciones y perspectivas que el mandatario ofrece en torno a estas dimensiones. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones específicas a distintos órganos y agencias del Gobierno colombiano, así como también a actores internacionales, a fin de hacer énfasis en los retos que enfrenta el proceso de Paz Total y contribuir a la generación de insumos para los tomadores de decisión en el marco del complejo proceso de construcción de paz.

Marco conceptual

Un gobierno puede optar por la involucración de un actor estatal externo que le brinde ayuda militar y económica para mantenerse en el poder y recuperar asimetría a favor del Estado frente a los grupos armados ilegales, lo que le permite reducir los propios costos y la duración del conflicto. Además, la internacionalización en la etapa de las hostilidades militares puede ser propiciada

tanto por la empatía entre las élites nacionales y externas como por la percepción de similitudes culturales o institucionales entre las partes. En lo que se refiere a los procesos de paz, un actor estatal puede recurrir a Estados externos que le puedan brindar apoyo para dar legitimidad internacional al inicio de las negociaciones y a su desarrollo (Borda, 2007). Además, los actores estatales externos pueden servir de garantes y acompañantes del proceso, a fin de contribuir a la construcción de confianza entre las partes negociadoras, y brindar legitimidad y garantías a la adopción e implementación de los acuerdos.

En relación con las estrategias y los medios para afrontar el conflicto armado interno, la política exterior es utilizada por el Estado para asegurar asimetría frente a los actores desafiantes en el conflicto armado interno, tanto militar como políticamente. La estrategia de internacionalización del conflicto implica la decisión explícita de involucrar actores externos en las etapas de hostilidades militares y los procesos de paz. Durante las hostilidades, la participación de un actor estatal externo puede brindar ayuda militar y económica al gobierno para mantenerse en el poder y reducir los costos y la duración del conflicto. En los procesos de paz se busca el apoyo de actores estatales externos en el rol de garantes y acompañantes para dar legitimidad internacional a las negociaciones (Borda, 2007). De otra parte, la securitización del conflicto armado interno activa el aparato de defensa y la política exterior contra el “enemigo”; este proceso ocurre cuando se define explícitamente un fenómeno como una amenaza a la existencia de un objeto referente, de modo que interviene un agente con capacidad para adoptar medidas coercitivas de emergencia y alterar las reglas que restringen el uso de esas medidas (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998).

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: i) se conduce a los gobiernos a concentrarse en las amenazas militares e ignorar otros peligros que lesionan a la población, y ii) se acentúa la militarización de la agenda doméstica y de las relaciones exteriores, lo cual produce entornos más inseguros (Ullman, 1983). Esto es típico en medio de discursos/doctrinas que llaman a la guerra (nacional o internacional) contra diversos referentes, concretos o abstractos: el narcotráfico, el terrorismo, los infieles,

la delincuencia, la tiranía, el castrochavismo, etcétera. Cuanto 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). Sin embargo, esta postura profundiza la dependencia de las periferias a los centros y no garantiza el compromiso de la potencia invitada con los intereses de las potencias menores. Se reflejan más los intereses de la parte dominante y se corre el riesgo de cambios en la política doméstica del país. La mera invitación no es suficiente, ya que el discurso y las características del problema deben hacer que la contraparte perciba el asunto como prominente y amenazante. La prominencia se relaciona con la relevancia de intereses, valores o principios, y la amenaza se define en términos de percepción anticipada de pérdida (Astorino-Courtois, 2000).

En suma, los tomadores de decisión tienen distintas opciones en materia de política exterior con relación a la internacionalización de un conflicto armado interno: a) considerar si es relevante usar la política exterior para incidir en el curso del conflicto; b) identificar las maneras como 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) elegir una de las alternativas, o una combinación de ellas, que se puede estudiar según un periodo específico de gobierno o coyuntura de la confrontación (asociada, por ejemplo, a la correlación de fuerzas de ese instante, la intensidad de los enfrentamientos, las posturas de aceptación, apoyo o rechazo a esas medidas por parte de actores internacionales claves, o la detección de apoyos externos hacia los enemigos internos, entre otros aspectos críticos).

La tragedia del conflicto en cifras

El conflicto armado interno en Colombia arroja, en sus seis décadas, un saldo muy trágico de muertes violentas, desapariciones forzadas, secuestros, reclutamiento de menores y desplazamiento forzado. La cifra de víctimas del conflicto –según la base de datos del Sistema General de Protección Social

(SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social– asciende a más de ocho millones, es decir, el equivalente al 16% de la población del país (Minsalud, 2020). En todo caso, los actores vinculados al conflicto han utilizado distintos métodos a lo largo del tiempo para que sus crímenes se mantengan impunes. Sus prácticas de ocultamiento, negación y tergiversación de los hechos no han permitido conocer con certeza el número real de muertos que ha causado el conflicto. Sin embargo, las cifras que se conocen hoy día expresan la dimensión de su tragedia humana.

En tal sentido, el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) reveló, según la base del Observatorio de Memoria Histórica y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), que en el periodo comprendido entre 1961 y 2021 en el marco del conflicto colombiano se llevaron a cabo 4.302 masacres, de las cuales el 49,5% fueron perpetradas por grupos paramilitares, el 18,4% por las guerrillas, el 11,9% por grupos armados no identificados, el 6,4% por agentes del Estado y el 2,2% por grupos posdesmovilización. Además, en ese mismo periodo, 154.173 personas fueron víctimas de asesinatos selectivos, cuyos autores fueron los grupos paramilitares en 43%, las guerrillas en 15,9% y los agentes del Estado en 3,5%. Por otra parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha podido documentar 6.402 casos de asesinatos y desapariciones forzadas –los llamados falsos positivos– que agentes del Estado presentaron como bajas en combate. Adicionalmente, el proyecto conjunto entre la JEP, la CEV y el Grupo de Análisis de Datos en Derechos Humanos (HRDAG, por sus siglas en inglés) presentó como resultado de sus pesquisas que entre 1985 y 2018 fueron cometidos 450.664 homicidios relacionados con el conflicto. Por lo que se refiere a las desapariciones forzadas, la CEV señala que 68.602 personas han sido víctimas de este crimen atroz, lo cual representa casi el triple del número de desaparecidos durante la dictadura argentina y más de 26 veces las desapariciones forzadas que se perpetraron durante la dictadura de Pinochet en Chile (CEV, 2022).

En lo que concierne al número de secuestros, la CEV expone que 50.770 personas fueron víctimas de este delito, cuyos responsables fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 40%, los grupos paramilitares en 24% y el Ejército de Liberación Nacional

(ELN) en 19%. El 9% restante fue cometido por grupos relacionados con la delincuencia común. Con relación al reclutamiento de menores, la CEV registra 16.238 casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el periodo comprendido entre 1990 y 2017. A las FARC-EP se les atribuye el 75% de esta práctica violatoria del DIH; a los grupos paramilitares, el 13%; y al ELN, el 9%. Por último, según el informe final de la CEV, el conflicto armado interno en Colombia produjo –entre 1985 y 2019– 752.964 víctimas de desplazamiento forzado (CEV, 2022).

Política exterior colombiana e internacionalización y securitización del conflicto

La idea de la securitización implica que las amenazas y vulnerabilidades pueden originarse en asuntos militares y no militares, pero lo que las transforma en problemas de seguridad es que se definen explícitamente como peligros a la existencia de un objeto referente (región, Estado, comunidad, individuo, etcétera) por parte de un agente securitizador o que tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia o excepcionales (usualmente coercitivas), al alterar o cambiar las reglas que las restringían (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998). En consecuencia, la securitización en Colombia ha llevado a medidas represivas y militares para abordar el narcotráfico y la insurgencia, lo que ha resultado en la criminalización de la protesta social y sindical, así como en la estigmatización de los partidos y movimientos de izquierda, asociándolos con las FARC-EP. Esta securitización ha distorsionado las definiciones de defensa y seguridad, imponiendo criterios de doctrina militar y utilizando la política exterior para obtener ventajas sobre el enemigo interno y fortalecer la doctrina de seguridad (Flemes, 2012). De ese modo, se ha buscado instrumentalizar a los organismos multilaterales para presionar políticamente al enemigo interno y emprender una “cruzada” diplomática contra la supuesta tolerancia o cooperación de gobiernos vecinos con las FARC-EP (Pastrana y Vera, 2012a).

Previamente, la guerra mundial contra las drogas liderada por Estados Unidos y el involucramiento externo en el conflicto armado interno en Colombia

llevaron a las FARC-EP a involucrarse en el mercado ilegal, lo cual dificultó su derrota militar o nuevas negociaciones. La violación del cese de hostilidades por parte de las FARC-EP durante las negociaciones con Pastrana y el fortalecimiento del grupo en la zona de despeje llevaron a un realineamiento ideológico del Gobierno con EE. UU. y a la securitización del conflicto a través del Plan Colombia y el Plan Patriota (Uribe, con Santos como ministro de Defensa, entre 2006 y 2009). Estas medidas generaron reacciones negativas de los países vecinos, quienes identificaron al Plan Colombia como una amenaza y adoptaron posturas defensivas en sus fronteras. En ese orden de ideas, el involucramiento externo y la securitización del conflicto armado en Colombia llevaron a las FARC-EP a unirse al mercado ilegal, lo que generó reacciones negativas a la fuerte presencia estadounidense en la subregión andina y repercutió en que las dinámicas autónomas de cooperación entre vecinos se dificultaran (Tickner, 2004).

La compenetración de los grupos armados y el mercado ilegal de las drogas, aunada a un abandono histórico del Estado en varias regiones, se tradujo en la pérdida de control fáctico de varias porciones del territorio colombiano, unas dominadas por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y otras por las FARC-EP y el ELN. Al tomar conciencia de esta problemática, los gobiernos de Pastrana y Uribe fueron particularmente hábiles para hiperbolizar esta situación en su diplomacia, al argumentar que el “narcoterrorismo” (FARC-EP, ELN, AUC) era la peor amenaza que enfrentaba la democracia colombiana y que, sin apoyo externo, el país prácticamente era un Estado fallido (Tokatlian, 2008; Borda, 2007).

A pesar de que Pastrana y Uribe buscaron la cooperación internacional para la paz –con la cual aspiraban a lograr cooperación y legitimidad internacional para los procesos del Caguán (con las FARC-EP) y de Justicia y Paz (con las AUC)–, ambos terminaron enfocándose en una diplomacia para la guerra, buscando implicar a Estados Unidos (EE. UU.) como “aliado”, ya fuera el “narcoterrorismo” (en el mandato de Pastrana) o el “terrorismo” (en el de Uribe) ese enemigo interno con alcance internacional a neutralizar. La nefasta coyuntura de los ataques del 9/11 y la guerra contra el terrorismo brindaron una oportunidad para que ambos gobiernos alinearan sus intereses con la agenda de seguridad nacional estadounidense (Borda, 2007). Además,

EE. UU. impuso condiciones comerciales asimétricas a través del ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas por Erradicación de Drogas) y utilizó su no prórroga como presión para acelerar la aceptación de condiciones desiguales en el tratado de libre comercio.

Así, Colombia priorizó en la primera década del siglo XXI su relación con EE. UU. y mantuvo un esquema de *respice polum* (mirar a la estrella del norte). Esta resulta ser más una preferencia geopolítica que una doctrina precisa de política exterior, pero desde que el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1922) la acuñara, determinaría la mirada colombiana durante buena parte del siglo XX (Vázquez, 1996; González, 2004). Esto se tradujo en un alineamiento voluntario en seguridad y un enfoque centrado en lograr un tratado de libre comercio con EE. UU., al tiempo que se relegaban a la regionalización y otros actores internacionales. Bajo la presidencia de Álvaro Uribe, la agenda internacional de Colombia se securitizó y se concentró en EE. UU., utilizando el discurso antiterrorista como enfoque principal (González, 2004).

Tanto Pastrana como Uribe, con la ayuda de EE. UU., obtuvieron ventajas asimétricas para las Fuerzas Armadas colombianas frente a los grupos armados ilegales. Esto incluyó reducir costos en la modernización del sector de defensa, deslegitimar el discurso de la insurgencia, relativizar la aplicación del DIH y justificar medidas excepcionales de control poblacional (Borda, 2007; Tickner, 2007). En resumen, Colombia priorizó su relación con EE. UU., se securitizó y se concentró en el enfoque antiterrorista, con lo cual obtuvo apoyo y asimetría militar en la lucha contra los grupos armados ilegales, factores que tuvieron implicaciones en los ámbitos político, social y legal.

Ese *back-up* de EE. UU. significó que Colombia se convirtiese a mediados de la década del 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, perdió este lugar al inicio de la era Obama, cuando la proporción de la ayuda se invirtió y se 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 de dólares en 2008-2009 (Center for International Policy, s. f.). También construyó un pie de fuerza de más de

450.000 efectivos, la segunda tropa en tamaño en América Latina después de Brasil con alrededor de 713.000 efectivos (Banco Mundial, s. f.).

Bajo la política de Seguridad Democrática de Uribe, el despliegue del Plan Patriota condujo a que las FARC-EP se desplazaran a países vecinos y ello tuvo repercusiones en las fronteras y periferias. La guerra resultó en desplazamientos forzados y contaminación de cultivos y fuentes de agua con glifosato. Por otro lado, la Operación Fénix, en 2008, con el bombardeo y el traspaso de tropas a territorio ecuatoriano, tuvo consecuencias políticas y diplomáticas negativas, incluyendo demandas y denuncias internacionales. Hubo tensiones regionales, ruptura de relaciones diplomáticas y críticas por violaciones de DD. HH. Colombia quedó aislada en su región, con una recuperación de la seguridad territorial, pero un deterioro en la seguridad humana y regional y en la confianza entre vecinos. El apoyo de EE. UU. disminuyó y surgieron críticas por la situación de los DD. HH. en el país.

La internacionalización de la Paz Total de Gustavo Petro

El proceso de paz de La Habana condujo a que el Estado colombiano pactara el fin del conflicto armado interno con el grupo guerrillero más poderoso, antiguo y numeroso, cuyo resultado permitió la desmovilización de aproximadamente 13.000 combatientes, de los cuales más del 95% continúan en el proceso. Sin embargo, el ELN sigue siendo la última guerrilla activa del país debido a los fracasos previos en las negociaciones. La desmovilización de las FARC-EP dejó un vacío de poder y persisten dinámicas de conflicto con otros grupos armados ilegales. El gobierno de Petro aspira a negociar con el ELN y otros grupos en su política de Paz Total, que busca convertir a la paz en una política de Estado con el apoyo de la cooperación internacional. Para lograrlo, se deben considerar los elementos identitarios del ELN y el curso de los diálogos anteriores entre ese grupo y otros gobiernos (Oquendo, 25 de junio de 2022; Aponte, Larratt-Smith y Trejos, 24 de mayo de 2021).

Actualmente, el contexto global se caracteriza por tensiones de poder en cuyo entramado aumentan las tensiones geopolíticas entre China y EE. UU., así como por la invasión rusa a Ucrania y sus consecuencias políticas,

económicas y sociales. Además, el conflicto entre Israel y Hamas ha intensificado la inestabilidad en el Medio Oriente, afectando las dinámicas políticas y de seguridad en la región y fuera de ella. Este conflicto, que se recrudeció recientemente con violentos enfrentamientos y bombardeos, ha dejado cientos de muertos y heridos y así ha exacerbado una situación humanitaria ya precaria en Gaza. En América Latina persisten la crisis del regionalismo, la polarización y las fracturas ideológicas entre los Estados de la región. A pesar de ello, ha surgido un nuevo ciclo de gobiernos de izquierda que prometen revitalizar el regionalismo latinoamericano. Todo esto ocurre en un contexto de economías nacionales afectadas por la pandemia y la guerra en Ucrania y es el trasfondo en el que el gobierno de Petro busca llevar a cabo su proceso de Paz Total.

Al igual que el proceso de La Habana, el proceso de Paz Total de Petro requiere la internacionalización y el apoyo de actores internacionales externos. El involucramiento de países de la región, del vecindario de Colombia y de actores estatales claves del sistema internacional hace válida esta afirmación. Actualmente, Cuba, Chile, Noruega, México, Brasil y Venezuela actúan como garantes del proceso. Alemania, EE. UU., Suecia y Suiza actúan como países de acompañamiento, apoyo y cooperación. En febrero de 2023, España también se unió como acompañante. La diferencia entre garantes y acompañantes radica en el nivel de compromiso, con los garantes impulsando el proceso de manera más firme y definitiva, mientras que los acompañantes son observadores de buena voluntad que aparecen en momentos de crisis (*Vanguardia*, 27 de octubre de 2022).

Durante el proceso de paz de La Habana, Cuba y Noruega fueron garantes de las negociaciones entre el gobierno Santos y las FARC-EP. Ambos países desempeñaron roles significativos ya que Cuba colaboró convenciendo sobre la necesidad de buscar una solución política al conflicto y ofreciendo su sede en La Habana para mantener la confidencialidad de las negociaciones, y Noruega aportó su experiencia y conocimiento en la etapa exploratoria y en las negociaciones, gracias a la trayectoria de sus diplomáticos en procesos de paz internacionales. En la actualidad, la participación de Cuba y Noruega como garantes en el proceso de paz del Gobierno colombiano con el ELN se justifica en base a argumentos similares a los del proceso anterior.

Venezuela y Chile, antiguos acompañantes en el proceso de La Habana, ahora asumen el papel de garantes en el proceso de la Paz Total. México, a pesar de haber renunciado en el pasado, participa como garante debido a su experiencia en la búsqueda de la paz en Centroamérica. Brasil tiene un nuevo papel después de la transición de Bolsonaro a Lula, aunque el gobierno de Petro no parece considerar un equilibrio ideológico en la participación de garantes regionales en el proceso de paz con el ELN. En los acompañantes, la presencia europea es importante para el apoyo y la legitimación internacional del proceso. Sería relevante que la UE designe un enviado especial en la mesa de negociaciones, tal como sucedió en el proceso de paz de La Habana.

Contexto doméstico y procesos de paz: principales retos y referentes

El proceso de paz de Álvaro Uribe

Uno de los grandes procesos de desmovilización de actores armados se produjo con el gobierno del expresidente Álvaro Uribe, quien desplegó su política de Seguridad Democrática. En ese marco, después de impulsar varias leyes para la construcción de paz y contemplar la posibilidad de erradicar el conflicto armado, a comienzos de 2005 fue aprobada por el Congreso de la República la Ley 975, más conocida como Ley de Justicia y Paz. Con dicho instrumento jurídico se dictaron disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyesen de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, además de otras disposiciones para acuerdos humanitarios y para el retiro de integrantes de grupos armados involucrados en el conflicto. Así fue como la Ley 975 de 2005 concedió a los comandantes paramilitares incentivos y grandes beneficios en reducción de penas para desmovilizar a sus tropas y para que sus combatientes se reinsertaran en la vida civil.

El proceso de paz de Juan Manuel Santos

El gobierno de Santos realizó negociaciones políticas con el grupo armado más grande del país, las FARC-EP. El enfoque para acercarse a las negociaciones transitó hacia la centralidad de las víctimas como núcleo predecesor de

un posible acuerdo concertado entre las partes. Por lo tanto, el despliegue de un discurso respetuoso con los DD. HH. y que garantizase la reparación integral a las víctimas contribuyó a la expedición y sanción presidencial de la Ley 1448 de 2011, más llamada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Dicha ley lograba avanzar en la adecuación interna hacia los esquemas internacionales de justicia transicional y de reparación integral derivados del Sistema de Naciones Unidas en cuanto a verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. En ese sentido, solidificaba las bases políticas y jurídicas para facilitar la negociación política con las FARC-EP y apuntalar el apoyo político nacional y de la comunidad internacional en el acompañamiento del proceso de paz.

Así pues, el Estado colombiano, a través del gobierno del expresidente Santos, y las FARC-EP establecieron en el Acuerdo Final de Paz la creación de una institucionalidad competente que asumiera el proceso de construir una paz estable y duradera, lo que fue agrupado en el denominado Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR). Este sistema de justicia transicional se basaba, fundamentalmente, en tres instituciones encargadas de avanzar en la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición: la JEP, la CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UNBPD), en complementación con todas las medidas de reparación integral que sean adelantadas por el Estado.

En ese contexto, es importante subrayar el indispensable rol que desempeñó la comunidad internacional, orientado a facilitar la firma del Acuerdo y ejercer veeduría, además de dar acompañamiento y soporte internacional a la implementación de los compromisos, en numerosas ocasiones, en diferentes espacios del Sistema de las Naciones Unidas (ONU, 26 de septiembre de 2016, 2017 y 17 de marzo de 2018) y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2022). Así mismo se han aprobado y enviado misiones de apoyo y de verificación a Colombia con el objetivo de examinar políticamente las formas de negociación y, posteriormente, evaluar el cumplimiento de lo acordado.

La Paz con Legalidad y la diplomacia para la legalidad de Iván Duque

La política exterior de Iván Duque (2018-2022) arrojó un saldo negativo en materia de implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito por el gobierno Santos y las FARC-EP. Duque, apoyado por el partido de Uribe, el Centro Democrático (CD), intentó cumplir una de sus consignas de campaña: hacer trizas dicho acuerdo por motivos ideológicos. Durante su gobierno se produjo una internacionalización del posconflicto con acciones a través de las cuales se intentó deslegitimar el proceso que lideró Santos. Hábilmente, Duque y su partido articularon durante la campaña para la Presidencia y durante su mandato el significativo vacío de “Paz con Legalidad”, a fin de deslegitimar el proceso de paz de su antecesor. Esa expresión –siguiendo la línea ideológica del CD– tuvo como propósito enfatizar que el Acuerdo Final de Paz no se suscribió en concordancia con las normas penales ordinarias vigentes en Colombia. Por tanto, destaca el maximalismo moral y punitivo de la justicia ordinaria y rechaza el concepto de justicia transicional –el minimalismo político– como mecanismo para negociar el fin del conflicto armado interno y poder construir una paz estable y duradera. En otras palabras, se daba a entender que la paz de Santos se hizo con impunidad.

Evidentemente, el significativo vacío “Paz con Legalidad” develó una fuerte connotación ideológica y tuvo el propósito de tender un manto de dudas sobre la legalidad del proceso de paz y del Acuerdo que lo sustenta; asimismo, fue instrumentalizado para cuestionar la legalidad del Acuerdo de Paz y las leyes que lo respaldan, con el objetivo de modificar el Acuerdo y cumplir promesas de campaña. Igualmente la manipulación de este significativo buscó impugnar las normas aprobadas por el Congreso y arrojarle al Presidente competencias judiciales, pasando por encima de la división de poderes. Sin embargo, las leyes que incorporaron el Acuerdo Final de Paz fueron declaradas constitucionales por la Corte Constitucional de Colombia, luego de su proceso de control de constitucionalidad.

La Paz Total del gobierno de Gustavo Petro

Ambigüedades y limitaciones del programa

El programa de Paz Total que el presidente Petro ha utilizado tanto en su campaña como en el ejercicio del poder Ejecutivo ha pretendido mostrar un cambio y una transición política en favor de la paz, los DD. HH. y las minorías sociales. Igualmente, su gobierno se ha mostrado decidido a impulsar reformas estructurales que atiendan las causas del conflicto armado y, en consecuencia, a implementar todos los puntos del Acuerdo de Paz.

No obstante, la definición o conceptualización específica de la Paz Total ha sido bastante ambigua, pues no está claro en qué consiste y cuáles son las principales características de su metodología. Este aspecto genera incertidumbre, confusión, dudas y zozobra para algunas regiones que aún siguen con altos índices de violencia y con enormes afectaciones derivadas de las hostilidades del conflicto armado con los grupos al margen de la ley. Asimismo, se ha percibido mala o nula pedagogía social sobre el alcance de la intitulada Paz Total.

Ciertamente el Gobierno ha generado e impulsado dos instrumentos marco que han hecho referencia al programa de Paz Total: por un lado, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, y por el otro, la Ley 2272 de 2022, que actualiza y suscribe en adición la Política de Paz del Estado. Sin embargo, las denominaciones y caracterizaciones del programa de Paz Total han sido muy generales, indeterminadas o poco específicas, lo que ha promovido contradicciones políticas en cuanto a su alcance o a sus posibles implementaciones prácticas.

Así, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo reposa un acápite titulado “Paz Total”, en el que se pretende dar cuenta de lo que significaría el programa. Sin embargo, el desarrollo del título se dedica a caracterizar la historia del conflicto armado colombiano y hacer otras consideraciones ontológicas del programa. De este modo, se suscribe que:

La paz total exige cumplir con lo acordado en el Teatro Colón y trascenderlo mediante la negociación con otros actores del conflicto, considerando a las comunidades desde el inicio y a lo largo de estos procesos, para poder avanzar

hacia una paz, en la que la vida sea prioridad y se forje una cultura de convivencia. [...] Avanzar hacia la paz total requiere de un cambio de paradigma para enfrentar la violencia que persiste en algunos territorios. El nuevo enfoque, centrado en la seguridad humana, prioriza el diálogo como mecanismo principal para comprender las causas que originan y mantienen los actos violentos. Así se abre el camino a nuevas negociaciones que permitan ponerle fin a la insurgencia armada, y consolidar procesos pacíficos de desmantelamiento del crimen organizado y sometimiento a la justicia de sus miembros (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p. 27).

Más adelante, las Bases del Plan de Desarrollo sostienen cuatro elementos imperativos para avanzar en la Paz Total, a saber: i) violencia en desescalamiento, ii) territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón, iii) la cultura de paz en la cotidianidad de poblaciones y territorios, y iv) la paz en la esencia del Gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2022). Posteriormente, en el mismo documento gubernamental, hay un subcapítulo (*D.2.: Protección de la vida y control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias. Desmantelamiento del multictímen, prevaleciendo la protección integral de las poblaciones*), en el que se sostiene que:

En el marco de la paz total, el Gobierno nacional definirá las acciones para la desarticulación de organizaciones criminales, especialmente, a través del sometimiento individual y colectivo de las estructuras multictímen. Se estructurará la estrategia de lucha del fenómeno de las drogas, en donde la actuación del Estado se concentrará en los actores del sistema criminal que generan violencia, lavan dinero, extorsionan y se lucran de las actividades ilegales. En este sentido, la Fuerza Pública priorizará la interdicción de sustancias ilícitas y los insumos para su procesamiento, así como la destrucción de infraestructuras para su producción, y la erradicación forzosa de cultivos industriales (Departamento Nacional de Planeación, 2022, p. 99).

Por su parte, la sanción presidencial a la Ley 2272 de 2022 –que prorroga parte de la Ley 418 sobre orden público y la modifica en lo concerniente a la nueva política gubernamental de paz– instituyó jurídicamente la Paz Total como una política de Estado:

La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo

referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. [...] De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos (Ley 2272 de 2022, literal b del artículo 2).

Seguidamente, el capítulo II de la Ley 2272, nombrado *Mecanismos para la Paz Total*, hace referencia a que el Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo, la determinación de zonas y regiones de paz, el establecimiento de diálogos, la institución de un gabinete de paz, la suspensión de órdenes de captura, y la puesta en práctica del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes locales de desarrollo de entidades territoriales para fijar las políticas de paz.

Sin embargo, no logra consolidar los caminos procesales y metodológicos para lograr tales fines: no establece el modo en que se podría impactar o influenciar sobre los planes locales de desarrollo de las entidades, pues estas pueden estar bajo la administración de otros espectros políticos con diferentes programas, aspecto que ya genera vacíos prácticos. Igualmente, la suspensión de las órdenes de captura para los integrantes de grupos y actores armados no cuenta con un andamiaje jurídico que permita su ejecución cumpliendo con las obligaciones internacionales del Estado contra la impunidad y con las víctimas (esta variable se detallará más adelante en el marco del proceso de negociación con el ELN). Tampoco se evidencia cómo el Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo y por la “garantía” del efectivo funcionamiento de las instancias y los mecanismos del Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto, disponiendo del mismo andamiaje institucional que estuvo vigente durante los anteriores periodos gubernamentales.

Por su parte, en el ámbito discursivo, el presidente Petro ha sostenido:

Convocamos, también, a todos los armados a dejar las armas en las nebulosas del pasado. A aceptar beneficios jurídicos a cambio de la paz, a cambio de la no repetición definitiva de la violencia, a trabajar como dueños de una economía próspera pero legal que acabe con el atraso de las regiones (Presidencia de la República, 7 de agosto de 2022, párr. 3).

En este sentido, abre nuevamente el abanico de posibilidades para las salidas negociadas y políticas a confrontaciones armadas. Por tanto, se puede inferir que la Paz Total apunta a la pacificación y a la vinculación de todos los actores armados insurgentes, criminales y delictivos a mecanismos de negociación y sometimiento judicial en el marco de subrogados penales. A su vez, suscribe el diálogo con todos los actores desde un enfoque de seguridad humana, lo que permitiría considerar el respeto y la protección de la dignidad de todos los involucrados en los procesos de concertación y de paz. En consecuencia, cabe interpretar que las generalidades, los lugares comunes y las redundancias relativas a la implicación de todos los actores en la Paz Total ratifican que la paz es un deber constitucional. No obstante, según se ha indicado, la paz constituye un deber estatal de obligatorio cumplimiento para todos los connacionales desde la promulgación de la Carta Política de 1991, por lo que el núcleo rector de la paz no ha cambiado.

Asimismo –al margen de vincular a todos los actores y grupos armados y delincuenciales a la Paz Total desde un enfoque “humanista”– no se pone en contexto cómo y con qué metodología se proyecta la implementación del proyecto. En ese sentido, se evidencia la imposibilidad de una interpretación consistente, unificada y específica sobre el signifiante en términos prácticos y factuales, con orientaciones claras para todas las entidades. Tan solo se mencionan aspectos generales sin herramientas operacionales; tampoco hay lineamientos marco para las diferentes entidades nacionales y territoriales, que funcionen como una carta de navegación para la toma de decisiones administrativas con repercusiones en la seguridad, la convivencia y la paz de las regiones.

En esta línea, todas las caracterizaciones derivadas de tales documentos gubernamentales riñen y contrastan con la práctica cotidiana en los territorios más afectados por la violencia y el conflicto. En efecto, no hay evidencia de que

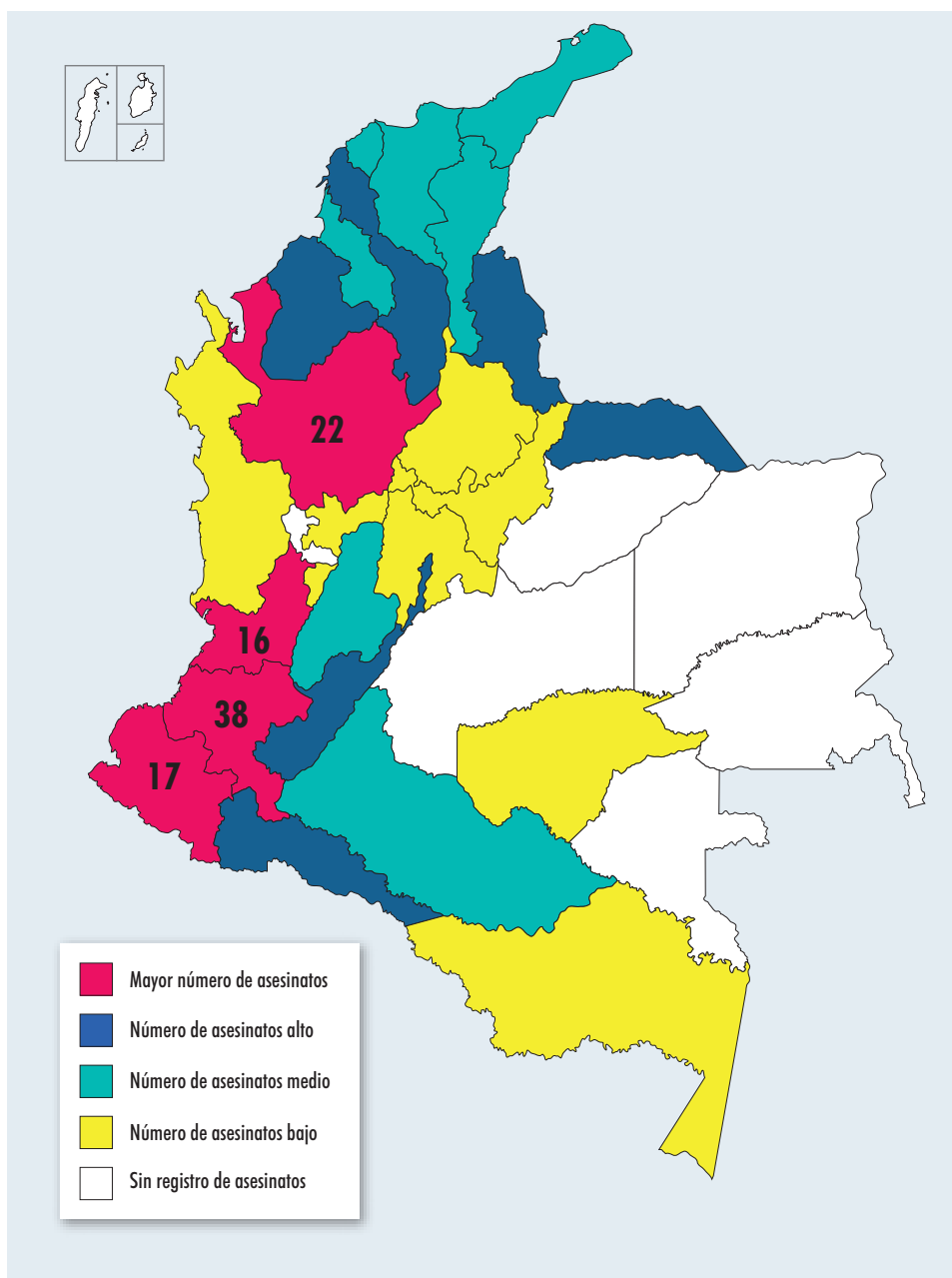
la violencia se esté desescalando en las regiones o que se esté desarrollando un proceso de cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y los territorios. Al contrario, tal y como lo señala el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en las regiones se está viviendo una situación humanitaria de urgencia manifiesta: se han detectado seis conflictos armados en Colombia y las zonas más impactadas por la violencia derivada de las dinámicas de conflicto son Cauca, Antioquia, Arauca, Norte de Santander y Meta. Igualmente, según dicho Comité, la información revela que la población civil sigue sufriendo los peores efectos del conflicto armado, pues el 53% de las víctimas son civiles (CICR, 2022). Por consiguiente, las lógicas del conflicto aún afectan en gran medida a los territorios fronterizos y las regiones donde el Estado históricamente ha tenido una baja o nula presencia institucional.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha presentado información y denunciado públicamente que las dinámicas y las consecuencias nefastas del conflicto armado continúan en las regiones. La entidad reportó en su informe anual que hubo 181 homicidios en lo corrido de 2023 (Defensoría del Pueblo, 9 de enero de 2024).

De la misma forma, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), a través de su Observatorio de DD. HH., Conflictividades y Paz, publicó el 28 de diciembre de 2023 el informe anual de la violencia en Colombia que cuenta que las masacres continúan afectando a las regiones marcadas por las disputas por el control territorial entre diferentes grupos y actores armados, y que los departamentos más afectados son Cauca, Antioquia, Nariño y Valle del Cauca. Dicho fenómeno se detalla por departamentos en el mapa 1.

De igual modo, se ha evidenciado que las crisis humanitarias en las regiones aún afectan fundamentalmente a las comunidades indígenas y a la sociedad civil. Las minorías étnicas son de los colectivos más afectados, aun con el cambio de gobierno; en el Guaviare, zona de alta intensidad del conflicto, se vulneran permanentemente los DD. HH. de las comunidades. Por ello, el Defensor del Pueblo sostuvo: “con paños de agua tibia no se pueden solucionar los problemas estructurales y las vulneraciones a los derechos de las comunidades indígenas que hemos venido denunciando desde hace varios años” (Defensoría del Pueblo, 16 de enero de 2023, párr. 1).

Mapa 1. Ubicación geográfica de los asesinatos a líderes y defensores de derechos humanos, 2023



Fuente: Indepaz (28 de diciembre de 2023, p. 7).

Por otra parte, en el acto de oficialización de la institución del Ministerio de la Igualdad en Istmina, Chocó (una de las regiones más afectadas por el conflicto y diferentes violencias), el Gobierno recibió relevantes críticas de un líder social integrante del Comité Cívico por la Salvación y la Dignidad del Chocó. Uno de los argumentos centrales concernía al incumplimiento del Estado al acuerdo que se firmó durante el paro cívico de 2017, en el cual se acordó mejorar en materia de infraestructura y salud, entre otros temas, en dicho departamento. Además el líder social cuestionó al exministro Prada, asegurando que se había intentado conversar con él para acordar y saber cómo se cumplirá el acuerdo y reiterando que fue imposible (*Colprensa*, 6 de enero de 2023).

Así pues, diferentes actores y entidades públicas han puesto de manifiesto las enormes afectaciones a los DD. HH. y las infracciones al DIH que continúan siendo la cotidianidad en los territorios. Igualmente, continúa constatándose que en algunas regiones la disputa territorial por parte de organizaciones criminales y grupos armados reemplaza de facto el orden democrático y constitucional instituido por la Carta Política de 1991. De lo anterior se deriva el confinamiento como hecho atroz contra las libertades constitucionales de una parte significativa de la sociedad civil. En noviembre de 2022 se registraba que más de 100.000 personas estaban confinadas de manera forzada en Colombia por el conflicto armado, seis años después de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP (*EFE*, 24 de noviembre de 2022).

Pues bien, en dicho escenario el presidente Gustavo Petro anunció, en el último día de 2022, el inicio de un cese al fuego bilateral, desde el 1.º de enero al 30 de junio de 2023, con cinco organizaciones armadas ilegales: el ELN, la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central (EMC), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y el grupo Sierra Nevada (Presidencia de la República,³¹ de diciembre de 2022). Frente al anuncio presidencial, el ELN aseveró que no existía, ni se había pactado, ningún acuerdo con el Gobierno para el cese bilateral al fuego (*El Colombiano*, 3 de enero de 2023). Consecuentemente, el Gobierno tuvo que pronunciarse, en forma de reversazo, sobre el supuesto acuerdo del cese al fuego y, tan solo cuatro días después de la primera declaración, el presidente Petro anunció la suspensión de los efectos jurídicos del decreto de cese al fuego bilateral con el ELN (Presidencia de la República,

4 de enero de 2023). Dicho anuncio de un cese bilateral al fuego de forma apresurada, sin obtener el consentimiento de todas las partes, evidencia la improvisación y la falta de rigurosidad metodológica del Gobierno sobre los objetivos que traza la política de la Paz Total.

Ahora bien, casi un mes después de tal salida en falso, el Gobierno logró concertar con el EMC –disidencias del grupo desmovilizado FARC-EP a partir del Acuerdo de Paz de 2016– la firma de un protocolo de cese al fuego que contenía las reglas que regirían a las partes mientras durase dicha suspensión, desde el 1.º de enero hasta el 30 de junio de 2023. Además, se creó un Mecanismo de Veeduría, Monitoreo y Verificación (MVMV) con la función de emitir conceptos técnicos y hacer recomendaciones para prevenir y atender posibles incidentes o incumplimientos. De la misma forma, el protocolo estableció que cualquier grupo armado diferente al Estado que incursione con intenciones hostiles en el área de los frentes previamente georreferenciados, estará sujeto a la acción legítima del Estado para el uso y la aplicación de la fuerza; que los frentes del EMC no podrán atacar contra la población civil, impedir el transporte de víveres ni obstaculizar la labor del mecanismo, estando obligados a presentar la información para que este cumpla su labor; y que los integrantes de esta guerrilla no podrán estar armados en los centros poblados ni interferir en procesos electorales (Castrillón, 8 de febrero de 2023a).

Otro aspecto que ha suscitado críticas es la falta de comunicación y coordinación armónica entre las instituciones del poder público con miras a la implementación de la Paz Total en el marco de la Constitución y del ordenamiento jurídico vigente. Así, la Presidencia que encabeza Petro ha sostenido que la Ley 2272 de 2022 le permite decretar la suspensión de órdenes de captura a quienes decidan someterse al proyecto de Paz Total para la concertación de acuerdos de paz y el desmantelamiento de organizaciones criminales (Presidencia de la República, 13 de enero de 2023).

En esta línea, se visibiliza como vector problemático la suspensión de órdenes de captura de integrantes de organizaciones criminales que se han financiado con el narcotráfico. La histórica relación entre política, economía y narcotráfico agrega un ingrediente de complejidad para la desagregación de responsabilidades penales, y sobre los subrogados y beneficios penales que,

eventualmente, podrían cobijar a narcotraficantes que pretendan articularse al proceso derivado de la Paz Total. Lo anterior se complejiza aún más debido a que el programa de la Paz Total no cuenta con una política sólida que ofrezca alternativas viables y sostenibles frente a los cultivos del narcotráfico y que, consecuentemente, logre desactivar las violencias por disputas y luchas por la producción y la comercialización de droga.

Ante la proposición presidencial sobre la suspensión de órdenes de captura, la Fiscalía General de la Nación aseveró que en Colombia no existe un marco jurídico que permita suspender la investigación judicial a personas vinculadas al narcotráfico o con delitos de interés internacional, que tal acción podría generar impunidad y que, además, se requiere una ley de sometimiento de las organizaciones criminales, por lo que no levantaría órdenes de captura a personas relacionadas con el narcotráfico (*Semana*, 31 de enero de 2023).

En este contexto, el programa de Paz Total, sin una estrategia robusta de seguridad y defensa en las regiones, ha creado vacíos institucionales en los departamentos y municipios más afectados por el conflicto. No hay suficiente claridad sobre el deber, por ejemplo, de la fuerza pública que en terreno afronta contradicciones importantes. En otras palabras, a falta de una carta de navegación clara sobre la Paz Total y ante los altos índices de violencia en las regiones, la confusión y la frustración generadas están configurando una profunda crisis de seguridad en el país (*El Espectador*, 15 de enero de 2023).

La implementación práctica de tales ideas y proyectos políticos supone un gran desafío institucional y jurídico para el Estado, y para un proceso de reconciliación nacional que edifique una verdadera paz sostenible y duradera. Pero la falta de claridad sobre las herramientas y el alcance de la Paz Total ha fomentado diversas críticas de diferentes sectores sociales y políticos del país.

Incluso desde la coalición de gobierno han aparecido críticas. Roy Barreiras, quien fuese presidente del Senado e integrante del Pacto Histórico, sostuvo que su mayor preocupación es la seguridad nacional. También afirmó que algunos sectores políticos –unos de buena fe y otros de mala fe– están echando a perder las intenciones nobles del Presidente, y han malinterpretado su directriz y su anhelo de paz. En esa misma línea, considera que las Fuerzas Militares, malinterpretando las buenas intenciones, no persiguen o

capturan ni a los peores criminales, bajo el supuesto de que el programa de gobierno tiene otros intereses frente a las organizaciones armadas y criminales. Asimismo aseguró:

Si nosotros caemos en el error de que de buena fe las Fuerzas Militares se repliegan por un cese del fuego con todos, lo que ocurre es que los criminales se toman el territorio aún más de lo que está ocurriendo ya en muchas regiones" (*Semana*, 4 de febrero de 2023, párr. 40).

Con respecto al cese al fuego decretado por el Presidente, Barreras advirtió que un cese del fuego multilateral es imposible, debido, entre otras muchas, a dos razones que ya se han manifestado: ningún Estado de derecho formaliza un acuerdo de paz con narcos y, en el DIH, los ceses de fuego se justifican en los acuerdos de paz, pero con los narcos lo que hay es sometimiento a la justicia (*Noticias Caracol*, 5 de febrero de 2023).

En el año 2024, el proceso de Paz Total se encuentra ante desafíos notables. La situación actual revela una realidad compleja, en la que los grupos armados están ganando terreno tanto en las negociaciones como en términos de seguridad, lo que presenta una dualidad aparente. Por un lado, estos grupos han consolidado su poder en ciertas regiones y así se han aumentado las disputas territoriales entre ellos. Por otro lado, 2023 mostró una disminución en varios indicadores de impacto y afectación humanitaria, aunque esta reducción no puede atribuirse únicamente a la política de Paz Total y los ceses al fuego. Más bien está influenciada por las dinámicas de los grupos armados, quienes buscan expandir su control criminal mientras participan en diálogos con el Gobierno. Los ceses al fuego, aunque han enfrentado obstáculos en su monitoreo efectivo, han servido para favorecer los objetivos de estos grupos, lo cual ha generado dudas sobre el verdadero impacto de la política de paz en la seguridad de la población y en el control estatal en las áreas más vulnerables del país (Llorente, Preciado y Cajiao, 2024).

En suma, según ha evidenciado la información sobre los altos índices de violencias y de afectaciones a la sociedad civil y con las relevantes críticas que se han proyectado sobre el eje central del Gobierno, se concluye que la Paz Total, sin una estrategia de seguridad y de defensa, sin alternativas de sometimiento a la justicia viables y sujetas al derecho nacional e internacional, podría apuntalar un nuevo ciclo de violencia social.

La negociación de paz con el ELN

Bajo el programa de la Paz Total, una de las apuestas más relevantes del Gobierno es la negociación de paz con el ELN. Para ello se ha instituido una mesa de negociación con el grupo insurgente y se ha fijado la agenda con seis puntos cardinales: participación de la sociedad en la construcción de paz, democracia para la paz, transformaciones para la paz, víctimas, fin del conflicto armado e implementación (*El Espectador*, 5 de octubre de 2022).

Asimismo, se han asignado 16 delegatarios por cada parte para la participación en la mesa de negociación. Por el Gobierno, los delegados son: Vera Grabe, quien remplazó en la jefatura de la delegación a Otty Patiño, posesionado el 5 de diciembre de 2023 como Alto Comisionado para la Paz, tras la salida de Danilo Rueda; los senadores Iván Cepeda y María José Pizarro; Orlando Romero, vicealmirante (r) de la Armada; Horacio Guerrero, antropólogo; Olga Silva López, defensora de derechos humanos; Dayana Paola Urzola, líder embera; José Félix Lafaurie, presidente del gremio de ganaderos; Rosmery Quintero, empresaria; Carlos Rosero, defensor de los derechos del pueblo negro; Rodrigo Botero, defensor del ambiente; Álvaro Matallana, coronel (r) del Ejército; Nigieria Rentería, defensora de las minorías étnicas; y Adelaida Jiménez, pastora de la Iglesia presbiteriana. Los delegados del ELN son: Pablo Beltrán, jefe negociador de esta delegación; Gustavo Martínez, líder guerrillero; Consuelo Tapias, voz femenina fuerte en el grupo; Silvana Guerrero, abanderada en temas de género; Aureliano Carbonell, uno de los intelectuales de este grupo armado; Nicolás Rodríguez Bautista “Gabino”, quien después de “jubilarse” de la guerrilla decidió ser asesor especial para este equipo; y también Bernardo Téllez, Isabel Torres, Óscar Serrano, Vivian Henao, Ricardo Pérez, Cataleya Jiménez, Eduin Restrepo, Américo Trespalcios, Manuela Márquez, Mauricio Iguarán y Simón Babón (*El Espectador*, 3 de diciembre de 2022).

El proceso se ha concertado a través de varios ciclos de negociación. El primero inició en Caracas el 12 de noviembre de 2022 y concluyó el 12 de diciembre de 2022. En él, las delegaciones abordaron el punto sobre “acuerdos básicos y urgentes”, para dar paso en el siguiente ciclo, cuya apertura se concertó para el 13 de febrero de 2023, a asuntos más estructurales (*Deutsche Welle*, 12 de diciembre de 2022). Sin embargo, la negociación ha enfrentado y afronta enormes desafíos. Uno de los primeros tropiezos, como se ha adelantado,

surgió cuando el Gobierno decretó el cese al fuego que no solo tenía que ver con el ELN, y que además este grupo no había concertado con el Gobierno, lo que causó una de las primeras crisis en la negociación política.

De igual manera, es importante destacar que, durante el primer año de la administración de Gustavo Petro, se llevaron a cabo seis ciclos de negociación con el ELN. Estos encuentros se realizaron en Venezuela, México y Cuba. Es relevante resaltar los avances más significativos hasta el momento de estos ciclos, entre los cuales se incluyen el acuerdo del cese al fuego por un periodo de seis meses a partir del 3 de agosto de 2023. Igualmente, se logró la inclusión de la participación de la sociedad civil en las negociaciones. Adicionalmente, las delegaciones anunciaron el 17 de diciembre de 2023 la “suspensión de las retenciones con fines económicos”, haciendo referencia al secuestro extorsivo de civiles (Morales, 23 de diciembre de 2023).

Lo anterior representaría un gran avance, considerando que los diálogos se habían visto nuevamente obstaculizados en octubre de 2023 con el secuestro del padre del futbolista Luis Díaz, quien fue liberado 12 días después de su cautiverio. Además, la persistencia del secuestro ha sido un desafío recurrente en las negociaciones con el ELN, ya que la guerrilla ha mostrado resistencia a renunciar a esta práctica. Es importante resaltar que, durante el sexto ciclo de negociaciones llevado a cabo en La Habana, se logró concretar una prórroga de otros 180 días para el cese al fuego (Torrado, 7 de febrero de 2024). Sin embargo, las negociaciones con el ELN continúan enfrentando varios obstáculos, entre ellos la controversia generada por los diálogos que el Gobierno mantiene con Comuneros del Sur, un frente que se separó del ELN y opera en Nariño. Esta crisis provocó el aplazamiento del séptimo ciclo de negociaciones, inicialmente previsto para el 12 de abril de 2024. Además, el ELN ha enfrentado críticas por su decisión de retomar el secuestro, justificándolo como una necesidad financiera. En respuesta, el alto comisionado de Paz, Otty Patiño, ha establecido límites claros para las reuniones, declarando que el Gobierno no firmará acuerdos si el ELN persiste con la práctica del secuestro. Patiño enfatizó que cualquier acuerdo debe respetar la Constitución y la agenda acordada previamente (*La Silla Vacía*, 21 de mayo de 2024).

Otro desafío importante es la fuerte influencia ideológica que desde su nacimiento ha tenido el ELN de enfoques marxistas y leninistas, con un núcleo

rector inspirado en la teología de la liberación. Y aunque en esta ocasión se negocia con un gobierno progresista y a favor del cambio –en el marco de la alternatividad ideológica en el poder–, esto puede interpretarse como un punto favorable, pero también puede implicar un aumento de las expectativas para el grupo armado, que repercutiría en mayores demandas que podrían imposibilitar los acuerdos. Además, al contrario de la estructura militar centralizada que tenían las FARC-EP, el ELN tiene una organización totalmente descentralizada, por no decir federalizada, lo que hace mucho más complejas las negociaciones.

También se ha considerado que la negociación con el ELN es una tarea mucho más compleja que con las FARC-EP, ya que es una guerrilla bastante desconectada de la realidad. “La desconexión entre lo que piensan y lo que realmente representan políticamente hace muy difícil negociar con el ELN”, sostiene Gustavo Duncan, quien, además, anticipa que con esta guerrilla “la negociación va a ser mucho más compleja que con grupos que no tienen pretensiones políticas, como las bandas criminales que deben someterse a la Justicia intercambiando garantías por penas para retirarse del conflicto” (Os-pina-Valencia, 4 de enero de 2023, párr. 8). Igualmente, según el sociólogo Eduardo Pizarro:

La paz total está pesimamente diseñada; si no se rectifica, puede agravarse el conflicto; las Fuerzas Armadas de Colombia están desconcertadas porque no hay una política de seguridad clara; es impresionante el número de oficiales que está solicitando el retiro; ojalá el ministro de Defensa demuestre un conocimiento más sólido en temas de seguridad y defensa (Lara Salive, 11 de febrero de 2023, párr. 1).

Asimismo, considera que “el alto número de grupos armados en el país y la sólida y atractiva economía de la guerra sobre el narcotráfico y la minería ilegal, hacen muy difícil la implementación de los procesos de paz y de sometimiento” (Lara Salive, 11 de febrero de 2023).

De otra parte, están las enseñanzas que dejaron las negociaciones con las FARC-EP. Esta guerrilla tenía tres tipos de frentes dedicados en específico a la acción militar, las acciones políticas y sociales, o a la economía de guerra. Los últimos eran los que estaban fundamentalmente en las fronteras con Ecuador, Brasil y Venezuela, en Chocó y Nariño. En consecuencia, de los 63 frentes,

todos los que estaban dedicados a la guerra, a la política y a la acción social, se reincorporaron a la vida civil, pero los 19 frentes que estaban dedicados a la economía de guerra son los que conforman las disidencias hoy en día con presencia territorial –a lo largo de las fronteras marítimas y terrestres– desde Chocó hasta Venezuela. Por lo que se refiere al ELN, los seis frentes que están amenazando la continuidad del proceso de paz con el Gobierno son aquellos que se encuentran en las fronteras y cuya tarea es la economía de guerra para financiar a la organización (Lara Salive, 11 de febrero de 2023).

Además, la Paz Total ha sido muy improvisada, carece de una estrategia de negociación, no existe una estrategia de seguridad fuerte y sólida y hay una ausencia total de una estrategia de coordinación interinstitucional de actuación en el territorio. Por tanto, si no se rectifica a fondo y de manera estructural, las consecuencias para la seguridad del país van a ser nefastas (Lara Salive, 11 de febrero de 2023). Lo más grave de todo es que el ELN no tiene voluntad de llegar a un acuerdo de paz final con el Estado colombiano. Está ganando tiempo para fortalecerse militar y económicamente y reclutando nuevos combatientes. Cuando se firmó el Acuerdo de Paz entre el gobierno Santos y las FARC-EP en 2016, el ELN tenía aproximadamente 1.800 guerrilleros, hoy suma alrededor de 5.000 y ha copado territorialmente los vacíos de poder que dejaron las FARC-EP al desmovilizarse, territorios a los que nunca llegó el Estado para ejercer presencia y control institucional. Por tanto, se vislumbra un fracaso rotundo de la Paz Total y, con ello, un posible regreso a un gobierno de mano dura que esgrima el restablecimiento de la seguridad como objetivo fundamental de su mandato, un recrudecimiento del enfoque militarista y un escalamiento del conflicto debido a un proceso de paz fallido, lo cual hará recordar las épocas del final de los diálogos del Caguán entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP en 2002.

El marco de referencia internacional

En cualquier caso, para todos los actores involucrados, los procesos derivados de la Paz Total se anclan en unos referentes internacionales de respeto a los DD. HH. y al DIH que el Gobierno debe acatar, pues trascienden los intereses del Ejecutivo. Por ello, la Paz Total tiene unos límites determinados por los estándares internacionales de los que Colombia participa al haber ratificado instrumentos jurídicos que la exhortan y constriñen a cumplir con

una serie de condicionamientos. Por tanto, el margen de maniobra política está delimitado por tales estándares que se configuran como la carta de navegación para instituir los puntos rojos de los procesos de paz y del proceso de sometimiento.

En ese contexto, es menester tener en cuenta tres importantes referentes internacionales: i) los Principios contra la Impunidad de la ONU, ii) el Estatuto de Roma y iii) la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Por su parte, el Sistema de Naciones Unidas –a través de sus relatores especiales en el Consejo Económico y Social y en la Comisión de Derechos Humanos– ha creado y desarrollado toda una serie de disposiciones que circunscriben las obligaciones internacionales de los Estados parte para orientar sus procesos de transición hacia la paz y hacia la consolidación democrática, atendiendo al respeto por la dignidad humana de las personas y los derechos colectivos de las naciones.

Así es como el *Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad* de 2005, el *Estudio independiente sobre las mejores prácticas, incluidas las recomendaciones, para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad interna para combatir todos los aspectos de la impunidad* realizado por la profesora Diane Orentlicher en 2004, y el *Conjunto de principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad* de 1997, del relator especial Luis Joinet, instituyen los deberes internacionales para que los gobiernos que pretenden desarrollar procesos de paz no generen impunidad al momento de suscribir acuerdos políticos. De la misma forma, instituyen que todo proceso de negociación política debe tener como eje central y principal la reparación integral de las víctimas, junto con las obligaciones en cuanto a la justicia, la verdad y las garantías de no repetición.

Por tanto, el Gobierno colombiano deberá diferenciar de forma rigurosa y precisa a los actores que puedan afrontar un proceso de justicia transicional que cumpla con todas las obligaciones internacionales y no desvirtúe tales estándares. De ahí la preocupación de que organizaciones y grupos delincuenciales, narcotraficantes y otros actores violentos tengan cabida en los beneficios penales que podrían darse de forma excepcional para los grupos guerrilleros o insurgentes sometidos a un nuevo proceso de justicia transicional, la

cual se permite para la superación de conflictos armados, pero no para sometimiento de actores violentos y organizaciones delincuenciales ordinarias.

Se debe agregar que el Estatuto de Roma de 1992¹ da origen a la Corte Penal Internacional (CPI), competente para la investigación subsidiaria sobre genocidio, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión. Además, establece obligaciones claras al Estado colombiano en cuanto a la imperativa necesidad de investigar, juzgar y sancionar proporcionalmente tales delitos de interés para la comunidad internacional.

En esa línea, las alternativas y los beneficios penales tanto para los procesos de paz como para los procesos de sometimiento a la justicia deben erradicar toda posibilidad de fomentar la impunidad, con sanciones efectivas y proporcionales a los delitos cometidos. Cualquier viso de impunidad en la negociación política con las disidencias de las FARC, con el ELN o en el proceso de sometimiento a la justicia de grupos y organizaciones delincuenciales de alto impacto, podría activar la jurisdicción internacional de la CPI frente a las responsabilidades individuales.

Aunque el nuevo fiscal de la CPI, el británico Karim Khan, ha manifestado el cierre del desarrollo para el examen preliminar en Colombia, es absolutamente relevante que el Gobierno tenga como referente que la exfiscal de la CPI, Fatou Bensouda, sostuvo tres líneas de análisis para el caso colombiano, a saber: i) el marco legislativo nacional, ii) los procedimientos internos y iii) la ejecución de sentencias. También concluyó que “en todo momento, la Oficina ha tenido presente el delicado proceso de paz en Colombia y los esfuerzos que se están realizando para lograr justicia en ese contexto de conformidad con las obligaciones derivadas del Estatuto” (ICC, 15 de julio de 2021, párr. 5, traducción propia). Así entonces, se va constriñendo el margen de maniobra política del Estado para los procesos de paz y para la expedición normativa de sometimiento a la justicia.

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

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos² o Pacto de San José de Costa Rica, firmado el 22 de noviembre de 1969, da origen al Sistema Interamericano de DD. HH., conformado por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e instituye también unas obligaciones internacionales al Estado en cuanto a que debe perseguir, investigar, enjuiciar y condenar a los responsables de las violaciones contra todos los derechos que este instrumento contiene y protege.

La jurisprudencia derivada de condenas³ contra el Estado colombiano por la Corte Interamericana ha sido enfática y reiterativa en que Colombia debe asegurar la persecución, el enjuiciamiento y la sanción de todas las violaciones contra los DD. HH. Ahora bien, también por omisión se puede imputar al Estado su responsabilidad en el marco del Sistema Interamericano. Es decir que la omisión, por ejemplo, de los deberes constitucionales de cuidado, seguridad y garantía de los DD. HH. fundamentales –como la libertad, la vida y la dignidad–, puede ser objeto de enjuiciamiento al Estado. Adviértase que la suspensión de órdenes de captura, o el retiro y la parálisis de las Fuerzas Armadas del Estado en algunas regiones, sin una justificación real y ponderada, eventualmente podrían implicar la responsabilidad estatal por omisión a sus deberes constitucionales e internacionales derivados de la Convención Americana.

En suma, el proyecto de la Paz Total resulta bastante complejo por la imposibilidad de interpretar de forma precisa sus alcances y límites prácticos. Además, si el Ejecutivo no proyecta su implementación de forma rigurosa, se pueden desvirtuar la concepción y el aspecto ontológico de la justicia transicional, propiciando la omisión de las obligaciones internacionales en cuanto, por ejemplo, a la investigación y la imposición de sanciones efectivas y proporcionales a la comisión de delitos, competencia de la CPI. De la misma forma, para la reconciliación nacional y para la legitimidad de los procesos,

-
- 2 Colombia ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos mediante la Ley 16 de 1972, que concede competencia al Sistema Interamericano para la defensa de los DD. HH.
 - 3 *Caso Masacre de Mapiripán* (sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C nro. 134); *Caso de la Comunidad Moiwana* (sentencia de 15 de junio de 2005, serie C nro. 124); *Caso de las Hermanas Serrano Cruz* (sentencia de 1.º de marzo de 2005, serie C nro. 120); y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri* (sentencia de 8 de julio de 2004, serie C nro. 110).

resulta clave diferenciar y desagregar contundentemente los procesos de transición política hacia la paz con los procesos de sometimiento a la justicia de otros actores armados. Los retos que tienen el presidente Petro y todo su gabinete ministerial para cumplir con el proyecto de la Paz Total atendiendo todos los estándares internacionales del Estado colombiano son enormes.

Aproximación a los conceptos de populismo y neopopulismo

La ruta política establecida por Gustavo Petro para consolidar la paz en Colombia ha resultado ser una estrategia confusa, por lo que en el presente apartado se analizarán sus discursos en torno a la “paz”, así como sus referencias al conflicto armado en el territorio nacional, con el fin de dilucidar cómo el mandatario interpreta ambas dimensiones. En ese orden de ideas, al analizar la noción de “Paz Total”, de forma literal, la unión de ambas palabras da a entender que se pretende establecer una “paz perfecta o absoluta” que sea capaz de involucrar, a su vez, a “todos los actores”. Sin embargo, dicho escenario donde los conflictos y las violencias directas, estructurales y simbólicas desaparezcan por completo, es algo utópico (Grasa, 2022). Además, no existe ni ha existido en ningún lugar del mundo, teniendo en cuenta que la visión de paz como la ausencia de guerra es bastante limitada.

De ese modo, para comprender lo que el actual Presidente concibe como paz, es indispensable ubicar al mandatario en su espectro ideológico, con el fin de determinar la visión política que lo ha encaminado a diseñar su plan de gobierno y, sobre todo, su proyecto para lograr la paz. En ese sentido, la carrera política de Petro se ha enmarcado en lo que se denomina un político de “izquierda” o “progresista” con acentuados tintes populistas. Tales categorías se caracterizan por defender la igualdad económica y social y se sitúan en una línea opuesta a la derecha o conservadurismo político, ya que buscan, por ejemplo, reivindicar los derechos de las poblaciones o grupos más vulnerables, como los indígenas, la población afro, la comunidad LGTBIQ+, entre otros. En síntesis, esta postura ideológica se concentra en priorizar la esfera social y el cuidado del medio ambiente, así como en generar una sociedad más igualitaria e incluyente.

Ahora bien, uno de los engranajes centrales para dilucidar el comportamiento Petro en cuanto a su gestión sobre la paz se puede realizar por medio del entendimiento y la aproximación a los conceptos del populismo y los neopopulismos con relación a la región latinoamericana. Al respecto ha de anotarse que en América Latina el populismo surgió durante la década de 1930 en respuesta al control político ejercido por la oligarquía y como una opción en un entorno de bipartidismo, en el que liberales y conservadores compartían el sistema político. Los movimientos populistas, respaldados por movimientos sociales y autodenominados como sus representantes, contribuyeron a una cierta expansión del poder político y económico hacia la población. Por otro lado, buscaron una “refundación nacional”, que se materializa mediante políticas centralizadas del Estado, la adopción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y un deseo de emancipación respecto a las influencias económicas extranjeras que históricamente habían dominado las economías (Juillard, 1.º de noviembre de 2019).

Este tipo de populismo llegó a su fin con la disolución de las dictaduras militares, que abarcaron desde la década de 1960 hasta la de 1980. A partir de los últimos años del siglo XX, surgen en varios países latinoamericanos nuevas figuras políticas que también son etiquetadas como populistas. Sin embargo, tal populismo ya no presenta las mismas características de los populismos de la década de 1930 y se comienza a hablar del “neopopulismo”, el cual se identifica por tener un enfoque más liberal. Este fenómeno surge en un contexto de transición política y de apertura de las diversas economías latinoamericanas a la globalización, en el que los nuevos gobiernos de aquella época se caracterizaron por un cierto pragmatismo y se encarnaron en figuras políticas como Carlos Menem en Argentina o Alberto Fujimori en Perú (Juillard, 1.º de noviembre de 2019).

Según Roberts (1999), hay cuatro corrientes principales de análisis sobre el populismo en América Latina: la histórico-sociológica, la económica, la ideológica y la política. La primera, enfocada en la historia sociológica, resalta el papel de las coaliciones políticas multclasistas durante los primeros procesos de industrialización en la región, que comenzaron en los años treinta del siglo XX. Autores como Germani (1962) y Di Tella (1965) basaron sus estudios en la teoría de la modernización, explicando cómo diversos sectores sociales, antes pasivos, empezaron a involucrarse activamente en la vida política y

social a través de movimientos de protesta o acciones organizadas de instituciones políticas. Esta participación fue vista como resultado de una modernización acelerada, en la que un proletariado desclasado, surgido de la industrialización, se convertía en una masa receptiva para líderes carismáticos que representaban una imagen de autoridad similar a la que tenían en sus vidas rurales. Bajo este concepto se destaca el surgimiento de movimientos políticos, como el peronismo, con un fuerte respaldo popular y la participación de sectores no obreros influyentes, cuyas agendas políticas defendían el mantenimiento del *statu quo* (Pastrana, Velosa y Vera, 2023).

El enfoque económico del populismo, según Pastrana, Velosa y Vera (2023), se centra en un modelo que priorizó lo nacional sobre lo internacional, adoptando políticas proteccionistas y una intervención estatal extrema en la economía, lo que generó un crecimiento excesivo de la burocracia estatal. Este modelo, asociado al periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), enfatizaba un presidencialismo fuerte que absorbía las dinámicas política y económica que conducía a un crecimiento desproporcionado del Estado y del asistencialismo, lo que contribuyó a la crisis de la deuda de los años ochenta (Cardoso y Helwege, 1991). En cuanto al enfoque ideológico, tanto el populismo de izquierda como de derecha logran unir a las masas en contra de la ideología dominante, articulando demandas populares en un discurso antagonista. La ideología populista se manifiesta en cómo articula estas demandas y revela su carácter de clase a través de su enfoque articulatorio específico (Laclau, 1980).

El proceso de producción de demandas de movimientos sociales frente al bloque hegemónico es liderado por un discurso ideológico populista, que distingue entre demandas democráticas individuales y demandas populares que unen a diversos sectores en una totalidad cuando las primeras no son atendidas. Este proceso implica la equivalencia de demandas diversas en una sola y la formación de un bloque antagónico, y se desarrolla en un punto nodal llamado “significante vacío” expresado en consignas como “cambio” o “paz total”. El populismo se caracteriza como una movilización de arriba hacia abajo liderada por un líder personalista, excluyendo la mediación política institucionalizada, lo que resulta en una relación desorganizada y desinstitucionalizada entre el líder y sus seguidores, particularmente en sociedades fragmentadas donde el Estado no responde a las demandas de diversos sectores. Sin

embargo, estas interpretaciones simplistas niegan la naturaleza dinámica y multidimensional del populismo como fenómeno político complejo (Pastrana, Velosa y Vera, 2023).

En el debate sobre la definición del populismo, se destacan dos enfoques principales. Por un lado, Weyland (2001) propone una perspectiva que se centra en la forma como el populismo compite por el poder y lo ejerce, caracterizándolo por una concentración personal del poder que busca instrumentalizar la política económica y social, desafiando el *statu quo* institucional y construyendo antagonismos políticos esenciales entre el pueblo y la oligarquía o entre amigos y enemigos. Por otro lado, Roberts (1999) ofrece un enfoque más amplio y complejo, tratando al populismo como una categoría radial que incorpora múltiples dimensiones. Según Roberts, el populismo se define por un patrón personalista y paternalista del liderazgo político, una coalición política heterogénea centrada en los sectores subalternos, una movilización política de arriba hacia abajo, una ideología ecléctica que exalta los sectores subalternos o es antielitista y antiestablecimiento, y un proyecto económico redistributivo o clientelista para ganar apoyo popular. En resumen, mientras Weyland se enfoca en la dinámica de poder y la retórica del populismo, Roberts amplía la definición al identificar múltiples dimensiones y rasgos esenciales del fenómeno populista, desde su estructura de liderazgo hasta su base ideológica y económica (Pastrana, Velosa y Vera, 2023).

El populismo afecta a la democracia de varias maneras: primero, utiliza formas de representación y participación que no son totalmente compatibles con la democracia liberal; segundo, introduce nuevos protocolos políticos que desafían el lenguaje elitista; y tercero, genera desconfianza hacia los procedimientos institucionales y legislativos ya que favorece una interpretación personalista y discrecional del Estado de derecho. Esto último resalta el carácter despótico del populismo, con conflictos entre el presidente y otras ramas del poder, lo que lleva a acciones ejecutivas arbitrarias y violatorias de las normas, justificadas como expresiones de la “voluntad popular” mediante la explotación política de los miedos de la gente y promesas demagógicas (Arditi, 2004; de la Torre, 2005). En un sentido más amplio, el populismo se caracteriza por favorecer la concentración personal del poder político, el manejo discrecional de la economía, el uso políticamente rentista de la política social, la anulación o anestesiamiento de la oposición y la divergencia, buscando

imponer la unanimidad de opinión y justificar prácticas antiinstitucionales y contraconstitucionales (Edelman, 1976; Ballén, 2010; Trejo, 2006). Aunque no constituye una dictadura de facto, el populismo produce efectos similares en ciertas dimensiones y circunstancias, resaltando y legitimando el valor político del autoritarismo (Pastrana, Velosa y Vera, 2023).

El populismo se distingue por su énfasis en un líder individual que busca obtener un amplio respaldo popular sin depender de mediaciones institucionales, lo que conlleva una personalización extrema del poder y una inclinación hacia el debilitamiento de las instituciones democráticas. A diferencia de otros sistemas presidencialistas, el populismo se enfoca en socavar las ramas Legislativa y Judicial para consolidar el poder en manos del líder, a menudo extendiendo su mandato y promoviendo valores políticos que refuercen su autoridad, lo cual puede resultar en un debilitamiento de las salvaguardas democráticas. Sin embargo, a pesar de compartir algunas similitudes con sistemas autoritarios, el populismo conserva ciertas características democráticas, como la necesidad de mantener una base de apoyo político y los resultados electorales para legitimar su gobierno. Esta dualidad entre su esencia antidemocrática y su necesidad de participar en procesos electorales contribuye a la complejidad y ambigüedad del fenómeno populista (Mair, 2002; Márquez, 2009; Ballén, 2010). La paradoja sugiere que el populismo es un fenómeno político multifacético que desafía fácilmente las categorizaciones simples (Pastrana, Velosa y Vera, 2023).

El personalismo inherente al liderazgo populista conlleva un menosprecio hacia las reglas y los procesos regulados, así como hacia las instituciones intermediarias, y así promueve un estilo de gobierno autoritario y despótico. Según *The Economist* (8 de febrero de 2023), Gustavo Petro exhibe rasgos narcisistas, megalómanos y un comportamiento dogmático y errático, especialmente acentuados durante su presidencia. Sus confrontaciones con las Altas Cortes y líderes internacionales como Nayib Bukele, Javier Milei o Dina Boluarte, muestran su estilo de liderazgo controvertido. Además, su trato despectivo hacia funcionarios públicos y su manejo conflictivo de crisis ministeriales evidencian una falta de respeto hacia las normas y el personal gubernamental. La confrontación con el fiscal general, Francisco Barbosa, en la que Petro afirmó ser el “jefe de Estado” y exigió lealtad, generó tensiones con las instituciones judiciales colombianas, que demandaron respeto

a la independencia y la división de poderes (Ávila, 5 de mayo de 2023). Estos episodios reflejan cómo el estilo de liderazgo personalista de Petro ha despertado resistencias significativas a nivel nacional e internacional (Pastrana, Velosa y Vera, 2023).

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe destacar que la retórica de Gustavo Petro hace constantes referencias al “pueblo”, lo que es una característica muy propia del populismo. Igualmente, es importante resaltar que este término no tiene un significado único, por lo que una de las definiciones que más se acopla al perfil del Presidente es la proporcionada por Cas Mudde y Cristóbal Rovira, quienes plantean que el populismo separa a la sociedad en campos homogéneos y antagónicos y que finalmente organiza la política como una expresión que proviene de la voluntad del pueblo. Básicamente, en el discurso, se establece un antagonismo entre la oligarquía opresora y el pueblo oprimido, donde el segundo construye su homogeneidad a través de un líder que permitirá la realización de la voluntad general, al encarnar la figura de un dirigente emancipador (Murillo, 2018).

En consecuencia, el liderazgo populista recrea constantemente una narrativa discursiva sobre amenazas internas o externas, de conspiraciones u obstáculos institucionales en contra de su proyecto, mediante el cual intenta conducir a la Nación hacia un futuro prometedor, a fin de rescatar a la sociedad de la crisis estructural en que se encuentra. Por tal motivo, Petro no se cansa cada día de buscar culpables: ya sea el enemigo interno, los EE. UU., el Banco de la República, el petróleo, el cambio climático, las instituciones, el sistema jurídico, los banqueros o los medios de comunicación. Dicha práctica le puede servir para justificar la instauración de un monismo político que conduzca al antipluralismo como puerta de entrada a una deriva autoritaria. En este contexto, la sociedad se divide entre el pueblo y la oligarquía. Sin embargo, dicho esquema dicotómico no refleja la compleja estructura de tales sociedades. Líderes populistas, como él, construyen hábil y discursivamente al pueblo como una unidad, la cual representa todo lo bueno de la Nación y es explotada por la oligarquía; es decir, el pueblo es virtuoso y la élite es corrupta (Brun, Heras y Montiel, 2022).

Sin embargo, la forma maniquea y simplista de la construcción de la noción de pueblo invisibiliza el conjunto de clases o estratos diversos que son

asimilados a través de este tipo de conceptualización monista (Pastrana, Velosa y Vera, 2023). En su discurso desde el balcón de la Casa de Nariño, del 14 de febrero de 2023, Petro afirmó:

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

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

Análisis del discurso de Gustavo Petro en torno a la consolidación de la paz

Tabla 1. Significantes principales en los discursos del presidente Gustavo Petro

Significante	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Paz	929
Vida	718
Sociedad	684
Tierra	662
Poder	661
Pueblo	643
Justicia	396
Violencia	394

Nota: en 128 discursos de Gustavo Petro identificamos las palabras que más se repiten con relación a la consolidación de la paz en Colombia y al conflicto armado; es decir, los significantes principales de nuestro corpus lingüístico.

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

Considerando lo anterior, Petro ha sido encasillado dentro de lo que se conoce como un “populista de izquierda”, cuyo discurso contiene postulados lacanianos, freudianos o de Badiou. Esta mezcla ideológica refleja lo que es, en parte, un líder mesiánico en quien perdura una postura romántica de sus años de rebelde y militante guerrillero (Bonnett, 10 de diciembre de 2022). Esta postura ha permeado fuertemente su visión frente a su plan de gobierno. Es así como el discurso político de Petro frente a la paz y el conflicto armado en Colombia maneja una amalgama de significantes, tales como: pueblo, sociedad, justicia, libertad, violencia, reforma, tierra, poder, historia e igualdad. Así, el significante “paz” es expresado por Petro como un “camino” que hay que construir, pero esta construcción debe ser realizada esencialmente por el pueblo, ya que en este reside lo que podría denominarse “el verdadero poder” por encima de sus gobernantes.

Aunado a lo anterior, la exaltación constante que realiza Petro hacia el “mandato popular” también se relaciona con su uso frecuente de la palabra “poder” en sus discursos. Dicho vocablo suele ir acompañado de lo que él denomina la necesidad de construir una auténtica democracia en el país. En este contexto, la concepción de “poder” de Petro puede explicarse de manera similar a la perspectiva de Hannah Arendt (citada en Di Pego, 2006), quien argumenta que el poder no se fundamenta en la convencional relación de mando-obediencia asociada a la idea de gobernar, sino más bien en el respaldo o la desaprobación que los ciudadanos brindan a sus instituciones. Esta concepción se manifiesta a través de las opiniones ciudadanas, así como mediante otras formas de expresión como las protestas, las manifestaciones, las rebeliones, entre otras.

¿Por qué el tema de la igualdad es tan silenciado en la discusión pública de Colombia? En el país, quizás, más desigual socialmente de América Latina y no es más sino porque las relaciones de poder de esta sociedad se han construido así; no es más, sino porque existe una mentalidad que se hereda, proveniente de los hombres dueños de esclavos, que aún ejercen poder en Colombia; una mentalidad de castas, de clases, que se mantiene en la sociedad colombiana; le hemos cambiado la palabra, ahora decimos “estrato”, pero es lo mismo, **nos dividimos en castas y aprovechamos la palabra “estrato” para encarcelarlos en las castas, de las cuales es muy difícil salir de una a la otra; no tenemos nada que envidiarles a las sociedades de castas del mundo de hoy. Y una**

posibilidad de paz, una posibilidad de futuro, la posibilidad de construir una nación, la posibilidad de prosperar como sociedad, incluso, en los términos ortodoxos de la economía, de crecer económicamente, la única posibilidad es construir paz (Presidencia de la República, 18 de octubre de 2022, párr. 43).

Con esta declaración Petro hace alusión a que la única forma de construir la Nación y prosperar en un país tan desigual como Colombia es construyendo paz, por lo que uno de los pasos que él ha dado para garantizar la participación del pueblo en ese proceso y otorgarle el “poder” que ha perdido, fue haber ordenado la organización y el fortalecimiento de las asambleas populares, el 7 de junio de 2023. Esta directriz se dio ya que las asambleas permiten la participación directa entre una comunidad y la política. Sin embargo, se plantea que estos espacios se instrumentalizan con el objetivo de que el político populista afirme que va a ir hasta donde el pueblo lo lleve y luego se asegurará de que el pueblo lo lleve a donde él quiere ir. Asimismo, las asambleas no se pueden considerar como la voluntad real del pueblo, considerando que sus dinámicas se alejan bastante de lo que es la democracia puesto que sus mecanismos decisorios presentan varios inconvenientes, uno de ellos es que no necesitan quórum y las votaciones son normalmente por aclamación o gritería que se generan debido a la manipulación de las emociones de los asistentes (Wasserman, 23 de junio de 2023).

La visión del mandatario para lograr consolidar la tan anhelada paz en Colombia con ayuda del pueblo se relaciona, a su vez, con la aprobación de una serie de reformas políticas. Estas reformas abarcan los sectores agrario, salud, tributario y laboral, que son la columna vertebral del cambio que ha propuesto. Estos cambios se enfocan esencialmente en mejorar las condiciones de vida de un pueblo que se compone principalmente del campesinado y la clase media trabajadora.

Es así como el discurso y las propuestas del Presidente giran en torno a la palabra insignia desde su campaña presidencial, “el cambio”, término con el cual Petro se enfoca en proyectar un distanciamiento de la derecha y del mismo uribismo. De esta forma, argumenta que la Paz Total se alcanzará si las reformas mencionadas son aprobadas, considerando que la paz se consolidará si se rompen las viejas estructuras políticas que han relegado a la esfera social, lo cual queda evidenciado en el fragmento a continuación.

Esa es la gran diferencia y por eso rompemos una fase de la manera como se han gerenciado las cosas en Colombia, que nos han llevado a la exclusión, a la desigualdad y a la violencia, por un agenciamiento diferente en donde el derecho universal sea lo importante, porque creemos y es nuestra apuesta **y es el debate que queremos generar, que ese derecho universal garantizado sea en la salud, sea en la educación, sea en lo laboral. Esa es la base real de la Paz Total en Colombia.** Ahora entregamos el proyecto de ley que será uno de los pilares para transformar a Colombia en una potencia de la vida (Presidencia de la República, 18 de octubre de 2022, énfasis añadido).

Como se mencionó previamente, Petro concentra la fuerza de su discurso en exaltar el poder del pueblo y deslegitimar a la oligarquía. Sin embargo, en este punto, se destaca que si bien “el pueblo” es uno de los significantes vacíos con más relevancia dentro del discurso presidencial, también hay otro vocablo que adquiere gran importancia en el corpus lingüístico: “la sociedad”, palabra utilizada por el mandatario para hablar de la “sociedad colombiana en general”, con lo cual proyecta una intención de enmarcarse como un político que trabaja para todos, independientemente de los roles que ocupe dentro del Estado. Empero, cuando busca desmarcarse de la política tradicional, acude a segmentar a la población y anteponer al “pueblo” como la prioridad de su gobierno.

Respecto al cambio que se propone desde el Gobierno, sería recomendable que el Presidente, en sus discursos, evite separar de manera tan marcada a la población entre “ellos-oligarquía” y “nosotros-pueblo”, puesto que para aprobar sus reformas requiere del apoyo de los partidos políticos tradicionales. Por tanto, entre el discurso presidencial y la realidad se evidencia que, a pesar de sus fuertes críticas hacia la élite o la oligarquía por sus prácticas clientelistas y corruptas, Petro debió iniciar su mandato gestionando varias alianzas con algunos de estos sectores para movilizar sus propuestas políticas y dar gobernabilidad a su gestión. Un ejemplo de ello fue la cuestionada alianza que realizó con Roy Barreras, quien se ha destacado por su habilidad para maniobrar en la arena política, pero que también ha enfrentado numerosas críticas a largo de su carrera. Además, representa en gran parte todo lo que Petro ha criticado de la clase dirigente colombiana.

Pese al perfil de Roy Barreras y el discurso de Petro de alejarse de todo lo que representara a la oligarquía corrupta, el mandatario ha demostrado en

su accionar que no ha podido ajustarse a todas sus promesas, considerando que el Ejecutivo no gobierna solo. En ese sentido, el pragmatismo de Petro salió a relucir al unir fuerzas con Barreras con el objetivo de aglutinar un frente amplio en el Legislativo que contó con la participación de la izquierda, la centro izquierda (los verdes) y tres partidos tradicionales (Conservador, Liberal y la U), y que funcionó durante el primer semestre de 2023 (Lewin, 5 de mayo de 2023).

Así, la jugada política de aliarse con Barreras y qué él fuera nombrado presidente del Congreso, para consolidar la coalición en el Legislativo, no obtuvo los resultados esperados, teniendo en cuenta que la estrategia buscaba en primera instancia priorizar los debates en torno a la Paz Total y así continuar con las grandes reformas sociales. Sin embargo, en el primer semestre de gobierno ya se gestaba una crisis de gabinete por la polémica reforma a la salud que generó fuertes críticas por parte de varios de sus miembros, debido al nerviosismo causado por la aparente pretensión gubernamental de desmontar el actual sistema de salud.

Esta propuesta derivó en fuertes críticas y contradicciones al interior del gobierno, lo que hizo que algunos miembros del gabinete ministerial fueran removidos por cuestionar la reforma, como fue el caso del exministro de educación Alejandro Gaviria. La situación se deterioró aún más cuando Petro anunció el fin de la coalición ya que la mencionada reforma no superó ni siquiera el primer debate de los cuatro que requiere para ser aprobada (Lewin, 5 de mayo de 2023). Así las cosas, las grandes reformas del “gobierno del cambio” no se han movilizadas como el Presidente esperaba; la única que ha sido aprobada hasta el momento es la tributaria.

En resumen, la inestabilidad del gabinete ha resultado en que Gustavo Petro removiese a siete de sus diecinueve ministros en menos de un año en el poder, lo cual demuestra la poca coordinación que ha tenido en su enfoque hacia los ministerios y su casi nula disposición para enfrentar críticas. Tal postura ha quedado claramente demostrada no solo a través de las mencionadas remociones, sino también por las declaraciones del Presidente durante las marchas del 7 de junio del año 2023, cuando afirmó lo siguiente: “todo ministro o ministra debe obedecer el mandato popular; ministro o ministra que no haga caso, se va” (Presidencia de la República, 7 de junio de 2023).

Así, Petro justifica sus acciones encarnando una postura de guardián que protege el mandato popular. No obstante, si busca consolidar la paz debe estar dispuesto a tolerar la crítica y buscar puntos intermedios, ya que la paz no es exclusiva de la sociedad civil sino que es de todo el país, incluyendo a los grupos que le son detractores o los que se oponen a sus reformas sociales. Por lo tanto, el Presidente debe comprender que el desafío de la paz es trabajar con los que tienen una perspectiva diferente a la suya, a fin de demostrar un cambio de verdad al no emular aquello que ha cuestionado de la política tradicional, cuando ha argumentado que esta nunca les ha dado una participación real a otros puntos de vista.

Por otro lado, uno de los aspectos centrales de la retórica presidencial es que ha buscado contradecir el discurso que históricamente ha manejado la política tradicional colombiana, cuyos representantes han señalado a las FARC-EP, al ELN y a cualquier tendencia política de izquierda o comunista como el “enemigo en común” del país. Por el contrario, Petro hace hincapié en que el “verdadero enemigo” es “la oligarquía”, incluso destaca que dichos grupos insurgentes son parte del pueblo y enfatiza que el camino que tomaron se debe en gran medida a su origen étnico y humilde, lo que los ha condenado a la exclusión por no ser herederos de la oligarquía. Ello se evidencia en la siguiente afirmación:

Cuando convocamos a la gente a decidir cómo es el Plan de Desarrollo –ustedes le llamarían **Plan de Vida, podríamos llamarlo así, el Plan de Vida**–, cuando convocamos a millones de personas territorio por territorio, a diseñar, a pensar, a debatir, a dialogar socialmente sobre ese plan, lo que estamos diciendo es que es el pueblo el que manda. Que no es el presidente, que no son sus ministros, que el Congreso de la República tendrá que aceptar que, en el proyecto de ley que se vuelva ley de la República, la Colombia Potencia Mundial de la Vida, **es la voz del pueblo decidiendo, pero también es un pueblo que manda, no solamente sobre el presidente sino sobre quienes están armados hoy**, pensando tontamente que el fusil les da el poder, cuando desde hace tanto tiempo sabemos que el único poder reside es en el pueblo, no en el fusil. Claro, **es un camino para la paz, porque los estamos invitando a acabar la guerra y la violencia en Colombia, para que como parte del pueblo que son, porque ninguno de ellos es hijo de oligarcas, ninguno de ellos es heredero de esclavistas; todos son jóvenes indígenas o negros o mestizos** (Presidencia de la República, 12 de octubre de 2022, énfasis añadido).

Otro de los significantes que se relacionan con el conflicto armado y la paz en Colombia es “la tierra”, ya que ha sido uno de los ejes centrales del conflicto en el país al ser catalogado como uno de los problemas más antiguos e irresueltos por el Estado. En ese orden de ideas, la tierra es una de las expresiones que resalta los tintes populistas del discurso de Petro, quien la utiliza para atacar a los terratenientes del país con adjetivos como “esclavistas” o “herederos de los feudales”.

Tal comparación está fuertemente ligada con la fase del periodo colonial vivido en Colombia, el cual es frecuentemente utilizado por Petro para remarcar cómo el pasado sigue influyendo en el presente. Un ejemplo de ello es que en su discurso existe una relación entre la tierra y el pueblo humilde conformado por campesinos-siervos, quienes han sido vulnerados durante siglos por unos señores feudales que, según su argumento, siguen abusando y esclavizando, tal como sucedía en ese período de la historia. Esto queda ilustrado en el siguiente apartado discursivo:

La tierra tiene una función social, una función ambiental, la tierra no es para un grupo de herederos de los feudales y los esclavistas que la tienen por tenerla, como si fuera un símbolo del poder, que la defienden matando al humilde, contratando ejércitos privados y que no cumplen la función social de ponerla a trabajar para que se cultiven los alimentos que un pueblo hambriento hoy necesita a como dé lugar (Presidencia de la República, 1.º de mayo de 2023, énfasis añadido).

Asimismo, cabe señalar que Petro vincula la construcción de la paz con la necesidad de impulsar un desarrollo industrial a partir de la democratización del uso de la tierra. En este aspecto, se observa cómo hace uso constante de referencias históricas, lo que demuestra su habilidad retórica e idealismo. Un ejemplo de esto es la exaltación que el mandatario hace sobre las revoluciones populares, como las que ocurrieron en Francia, EE. UU. y China, en relación con el uso de la tierra. Consecuentemente, su discurso oscila entre la delgada línea de romantizar actos violentos inherentes a las revoluciones y enfatizar en la importancia de lograr la reforma agraria a través de medios pacíficos, como se aprecia en este fragmento de un discurso que dio en la Primera Convención Nacional Campesina:

Pero los franceses lo hicieron a su manera, **le quitaron la cabeza al rey y a la reina. Le llamaron a ello la Revolución francesa. Su producto fue democratizar**

el uso de la tierra y a partir de democratizar el uso de la tierra, desarrollar industrialmente a Francia. En Colombia nos han querido mantener en el feudalismo. ¿En Colombia realmente nos han querido mantener? Es una esclavitud sin cadenas de hierro, pero sí con cadenas mentales y sociales. En una exclusión de las mayorías nacionales de las cuales hace parte el campesinado. **Bueno, nosotros queremos comenzar a hacer una reforma agraria y por las buenas, sin quitarle la cabeza al rey** (Presidencia de la República, 2 de diciembre de 2022, énfasis añadido).

En adición, una de las acciones que ha empleado Gustavo Petro para conseguir materializar la reforma agraria “sin quitarle la cabeza al rey” ha sido negociar con Fedegán (Federación Colombiana de Ganaderos), una organización conocida por ser el gremio ganadero más importante del país y que está presidida por José Félix Lafaurie, un miembro de la élite colombiana, que ha manifestado considerarse un verdadero “demócrata liberal” y que, además, está casado con la senadora del Centro Democrático María Fernanda Cabal, quien se encuentra en una de las alas más radicales de la derecha en el país (Santaeulalia, 1.º de noviembre de 2022). Esta pareja personifica lo que Gustavo Petro ha criticado con vehemencia: una oligarquía que se ha resistido a apoyar la paz, hecho evidente en acciones como obstaculizar la implementación de una reforma agraria que podría contribuir significativamente a la construcción de la paz en Colombia. Dicha postura reticente se puso de manifiesto con la ausencia de Fedegán en el Foro Sobre Política de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial celebrado en 2012, que dispuso el entonces gobierno de Juan Manuel Santos para negociar con las FARC-EP y cuyo fin era brindar un espacio de participación a organizaciones agrarias, campesinas, étnicas y gremiales, lo cual era crucial para moldear una reforma rural integral encabezada por la sociedad civil. Además, otra acción en contra del Acuerdo de La Habana llevada a cabo por Fedegán fue respaldar el “No” en el plebiscito por la paz (Roa, 29 de octubre de 2022).

Empero, pese a la postura de Fedegán frente al Acuerdo de La Habana, el Presidente consiguió firmar un acuerdo con el gremio, el cual fue catalogado de impensable si consideramos que él y Lafaurie tienen posturas ideológicas totalmente opuestas. Este acuerdo fue suscrito el 6 de octubre de 2022, con el fin de posibilitar la compra de tierras por parte del Estado a los propietarios que deseen venderlas voluntariamente y así conseguir tres millones de

hectáreas para el campesinado, con lo que se facilita el cumplimiento estatal de la promesa suscrita en el Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP en noviembre de 2016 (Forero, 4 de enero de 2023).

Ahora bien, el ambicioso plan del Gobierno para adquirir tres millones de hectáreas se enfrenta a varios desafíos que obstaculizan una rápida adquisición: la obtención de recursos económicos para su compra, verificar que las tierras sean productivas y que no tengan problemas judiciales, entregarlas a las personas que realmente las requieren, establecer proyectos agrícolas y garantizar una cadena de comercialización de los productos. Petro ha manifestado una actitud de premura frente a la adquisición de estas hectáreas como se evidenció en febrero de 2023, cuando se dirigió a Fedegán para exigir que cumpliera con los compromisos pactados:

Esa propuesta de **Fedegán (Federación Colombiana de Ganaderos)** –que así se llama la agremiación– ¡ojalá se cumpla! Es para ya; no es para dentro de veinte años. Si hay un ofrecimiento es porque hay un convencimiento de que el camino que lleva el agro de Colombia no es sostenible, que de nada sirve tener tierra –como sucede en los Estados Unidos: solo hay que pagar impuestos y uno tiene tierra allá– sino que la tesis es producir más.

Producir más ellos y producir más el campesinado pues tenemos una solución. **Tenemos una posibilidad de camino, que yo espero que no se cierre, simplemente porque era un engaño más.**

Aún, así, el Estado debe coger el toro por los cuernos ¡Me disculpan esa frase taurina! ¡Toca! El Estado, entonces, tiene que hacer una reforma agraria sin temor. **Hay que cumplir con el primer punto del Acuerdo de Paz porque de esa manera es que le podemos decir a los demás grupos armados que andan por ahí –de todos los pelambres y de todas las siglas del abecedario–, que nosotros cumplimos, que el Estado cumple. Que se acabó esa historia en donde el Estado traiciona y mata al que acuerda la paz con él.** Un Estado que cumpla es un Estado confiable y seguro (Presidencia de la República, 21 de febrero de 2023, párrs. 34-36, énfasis añadido).

En la anterior cita se observa cómo el Presidente transita en una disposición de negociación con los grupos de la sociedad que se le han opuesto históricamente. Sin embargo, ha sido objeto de críticas por parte de sus opositores, quienes señalan una tendencia autoritarista en su discurso y en algunas de sus acciones políticas. Su estilo de liderazgo ha levantado preocupaciones sobre cómo podría afectar a la negociación con sectores como Fedegán,

dado que la percepción de autoritarismo podría complicar las conversaciones y ocasionar tensiones, ya que generar confianza es fundamental en cualquier proceso de negociación.

Adicionalmente, es importante que el Gobierno adelante estrategias acordes a la realidad del país y no desde una posición idealista. La estrategia de entrega de tierras al campesinado debe contar con tiempos flexibles, sin pretender que el proceso se complete en su totalidad durante el periodo presidencial de Petro por la complejidad y antigüedad de la problemática de la tenencia de la tierra en Colombia. Aquí es relevante que prime el pensamiento de estadista por encima del pensamiento de un caudillo populista, si no desea que uno de los gremios más importantes del país se ponga en su contra, lo que obstaculizaría todo el proceso de reforma durante su gobierno.

Sin embargo, pese a que la propuesta del Gobierno referente a la reforma agraria presenta varias dificultades, el presidente firmó el 3 de agosto de 2023 el decreto que reactiva el sistema nacional de reforma agraria creado con la Ley 160 del año 1994 y que, lamentablemente, ningún presidente desde aquella fecha había aplicado. Con la firma del decreto se espera que la Presidencia, los ministerios, las agencias territoriales y los departamentos administrativos trabajen en sinergia para adelantar políticas de distribución y desarrollo de la tierra que beneficien a los campesinos. Así fue como, después de la firma del decreto, el Gobierno entregó 174 títulos de propiedad por más de 220 hectáreas de tierra a población víctima de la violencia en la región de Sucre. No obstante, como ya se mencionó, este logro puede verse opacado si el Gobierno no resuelve cómo se realizará el ordenamiento del agua, la entrega de semillas, la tecnificación del campo, así como la producción de alimentos y su distribución; la sola entrega de la tierra no será suficiente para concretar una reforma agraria exitosa (Hernández, 4 de agosto de 2023).

Otro de los significantes que adquiere gran relevancia en el análisis del discurso de Petro referente a su política de Paz Total es el término “violencia”, puesto que en Colombia se ha buscado transitar sin mucho éxito de la paz negativa (conflictos violentos y guerras) hacia una paz positiva que apunte a superar las expresiones violentas por medio de la satisfacción de necesidades humanas (bienestar, libertad, integración, equidad, etcétera) (Segovia, 15 de septiembre de 2020). Por consiguiente, la intención del Presidente en la

transición hacia una paz positiva tiene un hilo discursivo en el cual “la violencia” se puede analizar a la luz de la famosa triada definida por el sociólogo y matemático noruego Johan Galtung, en la cual se identifican tres tipos de violencia y se plantea que el fenómeno tiene una estructura similar a la de un iceberg, donde la violencia directa estaría en la punta por ser la más visible, y las violencias indirecta y simbólica/cultural se encuentran en la base del triángulo.

En primer lugar, la violencia directa se caracteriza por sus efectos visibles (violaciones, asesinatos, desplazamiento, violencia de género, verbal o psicológica). La relación entre esta tipología y el discurso del Presidente se refleja en el énfasis que él realiza al mencionar constantemente cómo las masacres, los asesinatos y los desplazamientos han sido la constante en la historia del país y, por tanto, en la construcción del Estado. Dichos actos han alimentado la perpetuación del conflicto interno y Petro resalta frecuentemente, por ejemplo, los asesinatos políticos que se han dado en Colombia hacia líderes que buscaban desmarcarse de la política tradicional colombiana. Así como se ve ejemplificado en el siguiente párrafo:

Si desde que se habla de reforma agraria en este país, no sé de cuál será, de mediados del siglo XIX, los liberales de esa época sabían de la importancia de la reforma agraria. Ahora queremos que los de esta época se acuerden de eso. Esa reforma agraria ha sido peleada y luchada durante todo el siglo XX. **Por eso murió Quintín Lame. Por eso estalló la violencia en Colombia.**

Era Gaitán denunciando la violencia contra los campesinos y campesinas, la masacre de las bananeras –que fue uno de sus mejores debates en el Parlamento colombiano–. Fue así como creció como un líder popular, pero asesinado (Presidencia de la República, 2 de marzo de 2023b, párrs. 14-15, énfasis añadido).

En segundo lugar, la violencia estructural o indirecta se materializa gracias a un conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades más elementales; es decir, son procesos sociales que generan desigualdad, estratificación social y exclusión de los recursos necesarios para la supervivencia, sin que se ejerza violencia directa. Por otro lado, la violencia cultural/simbólica es la causa de la reproducción de actitudes y comportamientos que legitiman las violencias directa y estructural, al tiempo que inhiben la respuesta de quienes la padecen. Esta violencia se expresa a través

de simbolismos, religión, ideología, lenguaje, arte, ciencia, leyes, medios de comunicación, educación, entre otros factores.

Referente a lo anterior, Colombia es uno de los países más inequitativos y desiguales del mundo, por lo que se debe tener presente que estas dos características alimentan en gran medida el conflicto interno y, a su vez, se sostienen debido a una violencia estructural y cultural que ha derivado en una política social de migajas y concentración de poderes en el Gobierno. A su vez, la estructura política del Estado colombiano no ha sido capaz, por ejemplo, de reducir la precariedad de la economía informal que aumentó por la pandemia del COVID-19, así como los índices de deserción escolar y el desempleo (Segovia, 15 de septiembre de 2020).

En ese sentido, Gustavo Petro asumió el poder con un discurso que respalda a la clase popular y se compromete a combatir las violencias estructural y cultural en Colombia, reflejadas en gran medida en la corrupción política que es alimentada por una élite en el poder que también promueve discursos clasistas y racistas. Ahora bien, para distanciarse de esta tendencia, Petro eligió a Francia Márquez, una mujer afrodescendiente de origen humilde, como su vicepresidenta, quien se ha convertido en defensora de las personas marginadas o los llamados “nadies”. En el discurso que pronunció tras su victoria en las elecciones presidenciales, Petro expresó su deseo de unificar a Colombia en medio de su diversidad, destacando la existencia de dos realidades: una afectada por la estructura y la cultura violentas y otra que ha perpetuado esas violencias. Al respecto, mencionó en su primer discurso como presidente electo: “nosotros queremos que Colombia, en medio de su diversidad, sea una Colombia y no dos Colombias” (*Infobae*, 19 de junio de 2022, párr. 7).

Otro de los puntos cruciales de la Paz Total del Gobierno es negociar al tiempo con los diferentes grupos armados que se encuentran en el territorio colombiano, como lo son el ELN y los grupos criminales como el Clan del Golfo y las disidencias de las FARC. Al respecto, el Presidente ha mencionado que estos grupos ya no son insurgencias marcadas por la ideología que pretenden ejercer una lucha por el poder, sino que ahora son unas organizaciones armadas que tienen como fin apoderarse de las economías ilícitas de los territorios, por lo que la guerra en Colombia perdió su tinte revolucionario, dado que la ideología fue remplazada por la codicia (Duzán, 28 de mayo de 2023).

Análogamente, el panorama actual de los grupos armados es bastante alarmante, considerando que, según la Fundación Ideas para la Paz, continúan fortaleciéndose en su capacidad militar y presencia territorial. La consolidación de su control se refleja en cifras: al finalizar el año 2022, el ELN tenía influencia en 176 municipios, las disidencias en 171 y el Clan del Golfo en 200. Esta dinámica denota que los esfuerzos de esos grupos se han centrado en garantizar su supervivencia y no en derrotar al Estado (Preciado, Castillo, Acosta, Cajiao, Tobo, Marín y López, 2023). Al respecto Petro mencionó:

Casi que la guerra entre el Estado **y lo que se llamaba antaño la insurgencia está a punto de acabar, se ha debilitado, ya no es el motor de la violencia.** El motor de la violencia cada vez más fuertemente tiene que ver con las economías ilícitas. En unas agrupaciones más que en otras, pero esa es la realidad que se va imponiendo en el país. Y, por tanto, una parte del diálogo de paz que tenemos que asumir y desencadenar, tiene que ver con cómo se pueden replazar en Colombia las economías ilícitas por economías lícitas (*El Espectador*, 20 de julio de 2023, énfasis añadido).

En consecuencia, el gobierno Petro debe revisar su estrategia de Paz Total teniendo en cuenta el propio diagnóstico realizado por el mandatario al establecer que la dinámica de la guerra en el país se ha transformado de una lucha por el poder a la codicia producto de los mercados ilícitos. Por tal motivo, debería concentrar los esfuerzos en negociar exclusivamente con el ELN que aún conserva su estatus político y enfocar su estrategia referente a los grupos criminales en seguir negociando proyectos de ley que regulen no solo el cannabis, sino la hoja de coca, con el fin de ir trazando un camino que vaya replazando sistemáticamente los mercados ilegales en economías lícitas reguladas por el Estado.

En cuanto a las negociaciones entre el gobierno de Gustavo Petro y el Ejército de Liberación Nacional, se destaca que los seis ciclos de negociación han enfrentado múltiples desafíos, desde el incumplimiento del cese al fuego bilateral hasta tensiones internas dentro de la guerrilla. A pesar de los esfuerzos del Gobierno por promover la inclusión ciudadana, representada en la designación de Vera Grabe como jefa de la delegación, y la creación de instancias como el Mecanismo de Monitoreo y Verificación y el Comité Nacional de Participación, la violencia persiste en muchas regiones del país, lo cual evidencia una brecha entre los acuerdos alcanzados en la mesa de negociación y la

realidad vivida por las comunidades afectadas (Foro Nacional por Colombia, 18 de mayo de 2024).

Ahora bien, con respecto al primer año de gobierno de Gustavo Petro, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) destacó que el balance en el campo de la seguridad y la paz registró una disminución en los homicidios de 1,5% a nivel general y 14% en las regiones focalizadas para los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET) previstos en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, en comparación con el balance de cifras del último año del mandato de Iván Duque. De igual forma, se presenta una reducción significativa en los ataques a infraestructura y bienes (45%) y contra la Fuerza Pública (47%) (Preciado et al., 2023).

En lo que atañe a los homicidios de líderes y lideresas sociales, la FIP resaltó que hubo una disminución del 13%, sin embargo, en esta área las cifras siguen siendo inquietantes, al igual que en la de los desplazamientos forzados, los cuales solo se redujeron en 3%, así como las masacre que apenas decrecieron 2%. En contraste con lo anterior, pese a los descensos de los indicadores expuestos, la operatividad de la Fuerza Pública no ha dejado de ser un tema preocupante ya que disminuyó en un 47%, incluyendo enfrentamientos y ataques aéreos dirigidos hacia los grupos armados. Esta situación continúa siendo un tema de amplio debate debido a la disminución en las acciones de prevención y protección de la población, especialmente en las regiones más afectadas por la violencia y las disputas territoriales (Preciado et al., 2023).

En el seguimiento al balance de su primer año de gobierno, el Presidente pronunció un discurso para presentar un informe de su gestión. Para esta alocución, eligió el Puente de Boyacá, aprovechando la conmemoración de la Batalla de Boyacá, el 7 de agosto de 2023. La elección de esta locación refleja su inclinación por recurrir a símbolos históricos relacionados con la emancipación y la libertad de los oprimidos. Comenzó su discurso hablando sobre la paz y la seguridad, destacó que la paz aún es relativa y no total e hizo hincapié en que su gobierno está trabajando en la implementación del Acuerdo de Paz de 2016. De igual forma, resaltó que se ha respetado la institucionalidad surgida de dicho acuerdo, apoyando a la Justicia Especial para la Paz, a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y a la Comisión de la Verdad.

No obstante, a pesar de sus constantes declaraciones destacando la prioridad de su gobierno en seguir implementando el Acuerdo de Paz de 2016, se evidencia que en las prioridades gubernamentales de acción pública no se le ha otorgado un protagonismo a dicho acuerdo en la nueva agenda de negociación. De igual forma, se hace evidente la falta de cambios concretos en el marco de implementación de los acuerdos de La Habana con respecto a lo que ocurrió durante el gobierno de Duque, por lo que se preveía un cambio rápido y de gran alcance durante el primer año de la gestión de Petro, pero eso no ocurrió (Preciado *et al.*, 2023).

Para finalizar, los últimos dos vocablos que más pronuncia Gustavo Petro y que tienen una profunda conexión con la consolidación de la paz en Colombia son “vida” y “justicia”, dado que él exalta la relevancia de salvaguardar la vida no solo de un conflicto alimentado por diversas violencias, sino por causa de la élite corrupta que busca lucrarse a costa del bienestar y la vida de otros. Al respecto, Petro enfatizó que la Paz Total es una estrategia que se articula para defender la vida a través de una justicia verdadera. Lo anterior queda ejemplificado en el siguiente apartado:

Eso es la Paz Total: poner la vida por encima de los odios, del lucro de unos cuantos, de las inercias de la historia que solo convienen a quienes quieren que nos matemos para seguir creciendo negocios codiciosos, mafias. Todo lo que este gobierno está haciendo, está pensado para la vida, para enaltecer la vida, para dignificarla, para protegerla, para cuidarla, para que florezca vida, donde por tantos y tantos años ha habido muerte, sangre derramada (Presidencia de la República, 8 de agosto de 2023).

Sin embargo, según el octavo informe del Instituto Kroc, los avances en la implementación del Acuerdo de Paz han sido limitados. Este documento reveló que casi la mitad de los compromisos, específicamente el 49%, carece de viabilidad para completarse antes de que venza el plazo establecido. Además, se ha observado que el ritmo de implementación ha sido similar al del gobierno de Iván Duque, con progresos lentos y sin cambios significativos. Hasta noviembre de 2023, solo el 32% de los 578 compromisos del Acuerdo habían sido completados, mientras que el 19% se encontraba en estado intermedio, el 39% en estado mínimo y el 10% no había iniciado. El informe subraya la necesidad de acelerar la implementación para evitar un estancamiento. Aunque aspectos como la reincorporación de excombatientes y la implementación general muestran un mayor progreso, otros, como la Reforma Rural

y la participación política, presentan cifras bajas. Además, el informe destaca los desafíos en la implementación territorial, como el centralismo, la falta de presupuesto local, la persistencia de la violencia y las discrepancias entre las expectativas de los habitantes y las acciones del Gobierno (Morales, 6 de mayo de 2024).

Conclusiones

El proceso de Paz Total de Petro, como el anterior proceso de Santos, se internacionalizó desde la etapa exploratoria, a fin de lograr su legitimación en el contexto internacional. En él participan Estados de la región y, específicamente, del vecindario obligado de Colombia, así como actores estatales claves del sistema internacional. Actualmente fungen como garantes del proceso Cuba, Chile, Noruega, México, Venezuela y Brasil. Además, actúan como países de acompañamiento, apoyo y cooperación, Alemania, EE. UU., Suecia, Suiza y España. Por otra parte, la UE, que ya fue un actor importante en el proceso de paz de Santos, lo seguirá siendo en el proceso de Paz Total de Petro puesto que ha proyectado un rol promotor de resolución pacífica de conflictos en su relación con Colombia y es poco probable que lo abandone ahora.

El proceso de paz derivado de la Ley 975 de 2005 constituye uno de los principales referentes colombianos para los procesos de paz. El sometimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia, de acuerdo con los parámetros de la Ley 975, presentó múltiples complicaciones que terminaron afectando de manera directa los intereses de las víctimas. En consecuencia, el truncamiento de los procesos judiciales en el marco de la desmovilización debe poner como primer objetivo la reparación integral a las víctimas, contribuyendo a la reconstrucción del tejido social roto por la violencia. Ciertamente, ese proceso ha dejado muchas heridas y hubo colectivos que no fueron atendidos por el Estado durante mucho tiempo. De ahí que sea menester poner a las víctimas como eje central tanto de los procesos de transición política como en los de sometimiento a la justicia.

El programa de la Paz Total es todavía bastante ambiguo al no contar con un documento conceptual y operativo que permita delimitar su interpretación y visibilice específicamente su alcance y sus límites. En consecuencia, la Paz Total tiene importantes desafíos en cuanto a su significación y sus criterios

de implementación. Con todo, ciertamente, el programa está sometido a las obligaciones internacionales delimitadas por el Sistema de Naciones Unidas y todos sus instrumentos, por el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional, y por la Convención Americana y toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre derechos humanos.

Este programa no cuenta con una estrategia de seguridad y defensa que permita su ejecución idónea en los territorios más afectados por el conflicto y por las violencias de diferentes actores. Ahora bien, la obligación del Estado de garantizar la seguridad no es un tema negociable con las bandas criminales, lo que agrega un ingrediente de complejidad para la diferenciación y el alcance del programa de paz.

Recomendaciones

La UE, como se ha reiterado, ha sido un actor clave en materia de cooperación con Colombia en el marco del conflicto armado interno, en las negociaciones de La Habana y en la implementación de los compromisos y programas consignados en el Acuerdo Final de Paz. Asimismo, ejerció presiones para que el gobierno de Duque no estrangulara su implementación. Por tanto, sería de gran relevancia que la UE reeditase la diplomacia para la paz en los diálogos con el ELN que ya proyectó en el proceso de paz de La Habana, es decir, que tome la decisión de designar un enviado especial a la mesa de negociaciones.

El Gobierno nacional debe aterrizar sus ideas y propuestas de campaña, y para el desarrollo del país, a la realidad cotidiana de las regiones en el marco del andamiaje institucional y jurídico vigente, a fin de evidenciar la viabilidad y la sostenibilidad del proyecto de Paz Total. Ideas altruistas y voluntaristas sin un marco operacional pueden generar el efecto contrario, promoviendo expectativas sociales que difícilmente puedan cumplirse, lo que podría forjar frustraciones y resentimientos y conducir a nuevos círculos de violencia social y política. En ese sentido, es preciso definir y delimitar los alcances de la Paz Total, a través de un documento institucional que incluya su marco conceptual y operacional. Esto permitiría menos ambigüedad al momento de interpretar, comprender y poner en práctica el proyecto político. En esa misma línea, es importante definir los roles específicos de quienes trabajan en el mismo.

El presidente Petro y el Ministerio del Interior deben diseñar y construir el proyecto de la esperada ley de sometimiento a la justicia para los grupos armados, las organizaciones delincuenciales y demás actores que se pretendan vincular a los procesos derivados del proyecto de Paz Total. Esta ley debe atender todos los estándares internacionales contra la impunidad en cuanto al deber que tiene el Estado en materia de investigar, juzgar y sancionar de forma proporcional todos los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra, las violaciones flagrantes contra los DD. HH. y las infracciones al DIH. Asimismo, deben incluirse –desde la colaboración armónica de poderes– las perspectivas y las capacidades de todas las entidades públicas que tengan algún papel en el proceso. También han de definirse específicamente los condicionamientos, requisitos, excepciones y alternativas que ofrecería la ley de sometimiento. Finalmente, esa ley debe contar con la regulación respectiva para su rápida implementación, mitigando toda posible ambigüedad para su interpretación e implementación.

El Ministerio del Interior ha de diseñar una estrategia masiva en diferentes niveles para el despliegue pedagógico de lo que significa y lo que pretende el proyecto de Paz Total, en aras de que todos los sectores sociales y políticos tengan suficiente claridad sobre sus alcances prácticos. De la misma forma, para su desarrollo, debe liderar la coordinación interinstitucional y con el resto de las entidades de los diferentes poderes públicos. La contribución armónica de todas las entidades incrementa las posibilidades de éxito de la implementación del programa, aunando además recursos institucionales en un mismo propósito, lo que repercute en más influencia e impacto social y político.

El Ministerio de Defensa debe diseñar e implementar una política de seguridad y defensa rigurosa, que afronte las necesidades territoriales acompañando el proyecto de Paz Total. En esa línea, se debe apostar por una estrategia amplia e interinstitucional, como la acción unificada en la que todas las fuerzas armadas de Colombia actúen de forma mancomunada para combatir los riesgos y amenazas para el país y para implementar el programa gubernamental de paz.

Bibliografía y recursos digitales

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID] (2014). *Quiénes somos*. <https://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=2463>
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID] (2022). *Marco de Asociación País MAP Colombia-España 2020-2024*. Recuperado el 28 de mayo de 2024 desde: <https://web.archive.org/web/20220928004602/https://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=2464>
- Aguirre, M. (15 de octubre de 2012). Noruega y la diplomacia de la paz. *Radio Francia Internacional*. <https://www.rfi.fr/es/europa/20121015-noruega-y-la-promocion-de-las-negociaciones-de-paz>
- Aponte, A. F.; Larratt-Smith, C. y Trejos, L. F. (24 de mayo de 2021). Manual de anti-negociación: Duque y su apuesta con el ELN. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/manual-anti-negociacion-duque-apuesta-eln/>.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona (ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Arditi, B. (2004). El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (191), 86-99.
- Astorino-Courtois, A. (2000). The Effects of Stakes and Threat on Foreign Policy Decision-Making. *Political Psychology*, 21(3), 489-510.
- Ávila, C. (5 de mayo de 2023). El duro mensaje de Gustavo Petro sobre el fiscal Barbosa: yo soy el jefe de él. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-al-fiscal-barbosa-yo-soy-el-jefe-de-el-765555>
- Ballén, R. (2010). *La pequeña política de Uribe y sus simulaciones*. Temis.
- Banco Mundial (s. f.). *Armed forces personnel, total*. <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1>
- Bonnett, P. (10 de diciembre de 2022). La paz total, el discurso utópico de Gustavo Petro. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-12-11/la-paz-total-el-discurso-utopico-de-gustavo-petro.html>
- 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.
- Borda, S. (2011). Política exterior y derechos humanos en Colombia: un manual para la contención de la presión internacional. En N. Saltalamacchia y A. Covarrubias (coords.), *Derechos humanos en política exterior: seis casos latinoamericanos* (pp. 123-160). Porrúa-ITAM. <http://www.prof.uniandes.edu.co/~sborda/publicaciones/DDHHpolext.pdf>

- Brun, E.; Heras, C. y Montiel, J. (2022). ¿Y América Latina? Una propuesta analítica sobre populismo y política exterior. *Revista de Ciencia Política*, 42(1), 81-103.
- Buzan, B.; Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security. A new Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, (53), 53-74.
- Cardoso, E. y Helwege, A. (1991). El populismo, el despilfarro y la redistribución. En R. Dornbusch y S. Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en América Latina* (pp. 58-87). Fondo de Cultura Económica.
- Casas, R. (16 de enero de 2023). Balance de la relación Colombia-Suiza: economía, paz y educación dual. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/relacion-colombia-suiza-balance-e-interes-en-la-educacion-dual-576894>
- Castrillón, G. (8 de febrero de 2023a). Gobierno y disidencias de Farc Ep firman protocolo de cese al fuego. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/protocolo-cese-al-fuego-entre-elgobierno-y-la-disidencia-de-farc-estado-mayor-central-ivan-mordisco/>
- Castrillón, G. (8 de febrero de 2023b). Suecia felicita los avances de Petro en la Paz Total. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-petro-apoyo-de-suecia-anegociacion-con-eln-dialogos-y-temas-ambientales-entrevista-carim-jamtin/>
- Center for International Policy (s. f.). *Data, Military Aid*. http://securityassistance.org/latinamerica-and-caribbean/data/country/military/country/1996/2015/is_all/South%20America
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2014a). *Diálogos de Tlaxcala en 1990-1991*. http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/Dialogos_de_Tlaxcala_en_1990.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2014b). *Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991*. http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/Los_proceso_de_paz_con_el_M.pdf
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2018). *Justicia. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balancesjep/descargas/balance-justicia.pdf>
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La Política Exterior colombiana 1930-1974 y 1974-1986. En A. Tirado (ed.), *Nueva historia de Colombia* (vol. III, pp. 9-89). Planeta.
- Chacón, P. (3 de febrero de 2023). En Colombia no se están erradicando cultivos ilícitos, confirmó la Policía antinarcótics. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/03/en-colombia-no-se-estan-erradicando-cultivos-ilicitos-confirmando-la-policia-antinarcoticos/>

- CNN Español (24 de enero de 2019). *Noruega dice que respetará los protocolos del proceso de paz con el ELN; Colombia insiste en no reconocerlos*. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/01/24/noruega-dice-que-respetara-los-protocolos-del-proceso-de-paz-con-el-eln-colombia-insiste-en-NO-reconocerlos/>
- CNN Español (3 de mayo de 2023). *Así son las relaciones bilaterales entre España y Colombia: “Un aliado en escenarios múltiples”*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/23/datosrelacion-bilaterales-espana-colombia-orix/#:~:text=Colombia%20exporta%20a%20Espa%C3%Bl%20fundamentalmente,Industria%20yTurismo%20de%20Colombia>
- Colprensa (6 de enero de 2023). *MinInterior respondió a las críticas que un líder social del Chocó le hizo a él y al Gobierno. El País*. https://www.elpais.com.co/politica/mininterior-respondio-a-las-criticasque-un-lider-social-del-choco-le-hizo-a-el-y-al-gobierno.html?utm_source=facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=ampliar-noticia
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV] (2022). *Hay futuro si hay verdad. Informe final. Sufrir la guerra y rehacer la vida, impactos, afrontamientos y resistencias*. <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-07/Informe%20final%20Sufrir%20la%20guerra%20impactos.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR] (2022). *Actualización sobre la situación humanitaria en Colombia*. <https://www.icrc.org/es/document/actualizacion-sobre-la-situacion-humanitariaen-colombia-2022>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2022). *Resolución 2655/2022. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9169ª sesión, celebrada el 27 de octubre de 2022, sobre reafirmación pleno compromiso con la paz en Colombia*. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/res_2655_221027_colombia_.pdf
- Consejo Económico y Social - Sistema de las Naciones Unidas (1997). *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. En E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 1997, Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión (pp. 18-33). Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías 49.º periodo de sesiones*. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/international-standards>
- Consejo Económico y Social - Sistema de las Naciones Unidas (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. En E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005 (pp.5-19). Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º periodo de sesiones*. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/international-standards>

- Constitución Política de Colombia (1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Pacto de San José de Costa Rica. Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- Corte Constitucional (2006). *Sentencia C-370/06* (expediente D-6032). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>
- Corte Constitucional (2019). *Auto 282-19*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a282-19.htm>
- Crandall, R. (2001). Explicit Narcotization: U.S. Policy toward Colombia during the Samper Administration. *Latin American Politics and Society*, 43(3), 95-120.
- Cuéllar, A. (20 de junio de 2020). La reinención de Duque. *Semana*. <https://www.semana.com/opinion/articulo/columna-la-reinencion-de-duque/681043>.
- DANE (26 de abril de 2022). *En 2021, en el total nacional la pobreza monetaria fue 39,3% y la pobreza monetaria extrema fue 12,2%*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf
- De la Torre, C. (2005). *Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia*. La Carreta.
- De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, (247), 120-137. <https://nuso.org/articulo/el-populismo-latinoamericano-entre-la-democratizacion-y-el-autoritarismo/>
- Defensoría del Pueblo (16 de enero de 2023). *Debemos acabar la indiferencia institucional con las vulneraciones a los derechos de las comunidades indígenas en Guaviare*. <https://www.defensoria.gov.co/-/debemos-acabar-la-indiferencia-institucional-con-las-vulneraciones-a-los-derechos-de-las-comunidades-ind%C3%ADgenas-en-guaviare>
- Defensoría del Pueblo (2023). *Informe defensorial. Problemáticas de las comunidades indígenas en Guaviare*. <https://hdl.handle.net/20.500.13061/565>
- Defensoría del Pueblo (9 de enero de 2024). *Durante el 2023, en Colombia fueron asesinados 181 líderes sociales y defensores de derechos humanos*. <https://www.defensoria.gov.co/-/durante-el-2023-en-colombia-fueron-asesinados-181-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos>
- Departamento Nacional de Planeación (2022). *Colombia. Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CEVC15-10-2022.pdf
- Deutsche Welle [DW] (4 de agosto de 2016). *Suiza aporta millones de dólares a proceso de paz en Colombia*. <https://www.dw.com/es/suiza-aporta-millones-de-d%C3%B3lares-a-proceso-depaz-en-colombia/a-19447767>

- Deutsche Welle [DW] (12 de diciembre de 2022). *Hoy culmina la primera ronda de negociación con el ELN*. <https://www.dw.com/es/hoy-culmina-la-primera-ronda-de-negociaci%C3%B3n-con-el-eln/a-64064917>
- Di Pego, A. (2006). Poder, violencia y revolución en los escritos de Hannah Arendt. Algunas notas para repensar la política. *Argumentos*, 19(52), 101-122. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952006000300006
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4(16), 391-425.
- Díaz, D. (2 de agosto de 2023). El cese al fuego más esperado de la Paz Total entra en vigor. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-03/el-cese-al-fuego-mas-esperado-de-la-paz-total-entra-en-vigor.html>
- Duzán, M. (28 de mayo de 2023). Petro y la cantada de tabla que le pegó al ELN. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-28/petro-y-la-cantada-de-tabla-que-le-pegó-al-eln.html>
- Edelman, M. (1976). *Politik as Ritual*. Campus.
- EFE (24 de noviembre de 2022). En Colombia hay más de 100.000 personas en confinamiento forzado por el conflicto. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/en-colombia-hay-mas-de-100000-personas-en-confinamiento-forzado-por-el-conflicto/>
- EFE (12 de febrero de 2023). México afianza su rol en Latinoamérica al albergar diálogo de paz de Colombia. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/mexico-afianza-su-rol-en-latinoamerica-al-albergar-dialogo-de-paz-de-colombia/>
- 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-enlista-terrorista-BJ18777776>
- El Colombiano (3 de enero de 2023). *Delegación del ELN dice que “no existe ningún acuerdo” sobre cese bilateral al fuego*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/eln-dice-que-no-existe-acuerdo-sobre-cese-bilateral-al-fuego-GL19740215>
- El Comercio (15 de septiembre 2016). Suecia destina USD 112 millones para apoyar proceso de paz en Colombia. <https://www.elcomercio.com/actualidad/suecia-colombia-paz-farc-guerrilla.html>
- El Espectador (5 de octubre de 2022). *Esta es la agenda de seis puntos que negociarán Gobierno Petro y Eln*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/esta-es-la-agenda-de-seis-puntos-que-negociaran-gobierno-petro-y-eln/>
- El Espectador (3 de diciembre de 2022). *Estos son los integrantes del equipo negociador del Gobierno y el Eln*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/dialogos-de-paz-con-el-eln-nombres-del-equipo-negociador-del-gobierno-y-del-eln/>

- El Espectador (15 de enero de 2023). *Cantos de “paz total” mientras recrudece la violencia*. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/cantos-de-paz-total-mientras-recrudece-la-violencia/>
- El Espectador [@ElEspectador] (20 de julio de 2023). *Discurso del presidente Gustavo Petro en la instalación del Congreso 2023-2024* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=xytkLb7ZBm8>
- El País (25 de noviembre de 2022). *Proceso de paz con el ELN: cuáles son las sedes, los puntos de la agenda y cómo avanzan las negociaciones en el Gobierno de Gustavo Petro*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-25/proceso-de-paz-con-el-eln-cuales-son-los-puntos-de-la-agenda-ycomo-seran-las-negociaciones-en-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>
- El Tiempo (25 de octubre de 2022). *‘Paz total’: Noruega confirmó su respaldo a la iniciativa*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/paz-total-noruega-confirmo-su-respaldo-ala-iniciativa-712422>
- Embajada de Suecia (s. f.). *Cooperación para la paz*. <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/colombia-bogot%C3%A1/cooperaci%C3%B3n-paz-y-desarrollo/cooperaci%C3%B3n-para-la-paz/#>
- Erazo, R. (14 de agosto de 2023). *Inicia cuarto ciclo de negociaciones entre Gobierno y ELN en Caracas. Fundación Paz y Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/inicia-cuarto-ciclo-de-negociaciones-entre-gobierno-y-eln-en-caracas>
- 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). KAS.
- Flórez, J. (22 de enero de 2023). *Lo que acerca y aleja a Petro de la izquierda latinoamericana. La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/lo-que-acerca-y-aleja-a-petro-de-la-izquierda-latinoamericana/>
- Fluxá, M. (24 de septiembre de 2015). *Noruega, país mediador en el conflicto, aplaude ‘el paso hacia la paz’ en Colombia. El Mundo*. <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/24/5603ae9246163fc1428b4571.html>
- Fondo Europeo para la Paz en Colombia (2022). *XV Informe trimestral de seguimiento, corte a 30 de septiembre de 2022*. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2023/01/Informe-quince-VF.pdf>
- Fondo Europeo para la Paz en Colombia (s. f.a). *Apoyo presupuestario para la implementación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE)*. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/project/apoyo-presupuestario-a-la-politica-de-reincorporacion-social-y-economica/>
- Fondo Europeo para la Paz en Colombia (s. f.b). *Los pilares estratégicos del fondo*. https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2022/06/infografia-pilares_v4.pdf

- Forero, S. (4 de enero de 2023). Acuerdo con Fedegán y tierras de la SAE: así avanzará la Reforma Agraria en 2023. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/reforma-agraria-de-petro-lo-que-viene-en-2023-para-acuerdo-con-fedegan-y-tierras-de-la-sae/>
- Foro Nacional por Colombia (18 de mayo de 2024). Seamos serios: A propósito de los diálogos con el ELN. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/desafios-de-las-negociaciones-de-paz-con-el-eln-columna-foro-nacional/>
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición, de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Paidós.
- González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación & Desarrollo*, 12(2), 258-285.
- Grasa, R. (2022). *La propuesta de paz total del presidente Petro y su gobierno. Insumos para operacionalizarla e implementarla como políticas públicas*. Friedrich Ebert Stiftung, FES. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/19837.pdf>
- Hernández, J. (4 de agosto de 2023). Petro sigue adelante y lanza el sistema nacional de reforma agraria: “Aquí nos toca gobernar”. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-05/petro-sigue-adelante-y-lanza-el-sistema-nacional-de-reforma-agraria-aqui-nos-toca-gobernar.html>
- Infobae (19 de junio de 2022). “Llegó el gobierno de la esperanza”: Gustavo Petro celebró su victoria como nuevo presidente de Colombia. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/20/llego-el-gobierno-de-la-esperanza-gustavo-petro-celebro-su-victoria-como-nuevo-presidente-de-colombia/>
- Infobae (8 de julio de 2022). Álvaro Leyva, el futuro canciller de Colombia, estuvo en Alemania hablando de paz, medio ambiente y cooperación. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/07/08/alvaro-leyva-el-futuro-canciller-de-colombia-estuvo-en-alemania-hablando-de-paz-medio-ambiente-y-cooperacion/>
- Infobae (14 de octubre de 2022). La polémica propuesta del director de la Dian: “Hay que legalizar la cocaína”. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/14/la-polemica-propuesta-del-director-de-la-dian-hay-que-legalizar-la-cocaina/>
- Infobae (31 de octubre de 2022). Gustavo Petro y Lula da Silva hablan por teléfono del amor por la Amazonía que une a los países. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/31/gustavo-petro-y-lula-da-silva-hablan-por-telefono-del-amor-por-la-amazonia-que-une-a-los-paises/>
- Infobae (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-respondio-a-policia-antinarcooticos-sobre-reduccion-de-metas-de-erradicacion/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (6 de junio de 2022). *Las cifras del gobierno de Iván Duque no son las mejores en ninguno de los*

aspectos. Pero en lo que [trino]. Twitter. https://twitter.com/Indepaz/status/1533855699691835397?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1533855699691835397%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5E1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.semana.com%2Fnacion%2Farticulo%2Fgobiernorechazo-informe-de-indepaz-sobre-cifras-de-homicidios-de-lideres-sociales%2F202211%2F

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (28 de diciembre de 2023). *Violencia en Colombia, informe anual 2023*. <https://indepaz.org.co/violencia-en-colombia-informe-anual-2023/>

Instituto Kroc (25 de mayo de 2021). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del Covid-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. Universidad de Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>

Instituto Kroc (7 de diciembre de 2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021*. Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. me. <https://doi.org/10.7274/O5741r69f09>

Instituto Kroc (7 de junio de 2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

Instituto Kroc (13 de diciembre de 2022). *Las víctimas al centro: estado de la implementación del Acuerdo Final desde la perspectiva de sus derechos*. <https://doi.org/10.7274/m900ns09k63>

International Criminal Court [ICC] (15 de junio de 2021). *Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, inviting stakeholders to consult on the development of a benchmarking framework for the Situation in Colombia*. <https://www.icc-cpi.int/fr/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-inviting-stakeholders-consult-development-benchmarking>

Juillard, C. (1.º de noviembre de 2019). El populismo en América Latina, ¿modelo político o estrategia política para ganar el poder? *El Libre Pensador*, (24). <https://librepensador.uexternado.edu.co/el-populismo-en-america-latina-modelo-politico-o-estrategia-politica-para-ganar-el-poder/>

Laclau, E. (1980). *Política e ideología en la teoría marxista, capitalismo, fascismo, populismo*. Siglo Veintiuno Editores.

Lara Salive, P. (11 de febrero de 2023). “El modelo de paz total del Gobierno Petro es la improvisación”: Eduardo Pizarro. *Cambio*. <https://cambio colombia.com/pais/el-modelo-de-paz-total-del-gobierno-petro-es-la-improvisacion-eduardo-pizarro>

La Silla Vacía (21 de mayo de 2024). *Gobierno no firmará acuerdo de paz con el ELN si sigue secuestrando*. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/gobierno-no-firmara-acuerdo-de-paz-con-el-eln-si-sigue-secuestrando/>

- Lewin, J. (5 de mayo de 2023). Las reformas sociales del Gobierno pierden un aliado clave con la ausencia de Roy Barreras. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-05/las-reformas-sociales-del-gobierno-pierden-un-aliado-clave-con-la-ausencia-de-roy-barreras.html>
- Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>
- Ley 2272 de 2022, por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018; se define la política de paz del Estado; se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>
- Londoño, J. L. (13 de febrero de 2015). La Uribe-Caracas y Tlaxcala-El Caguán-La Habana. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/julio-cesar-londono/la-uribe-caracas-y-tlaxcala-el-caguan-la-habana-column-543994/>
- Llorente, M. V.; Preciado, A. y Cajiao, A. (2024). *Paz Total, los grupos armados ganan con cara y con sello*. Fundación Ideas para la Paz. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-02/paz-total-los-grupos-armados-ganan-con-cara-y-con-sello>
- Mair, M. (2002). Populist Democracy vs Party Democracy. En Y. Mény y Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp. 81-98). Palgrave.
- Márquez, M. (2009). La democracia en el socialismo del siglo XXI en Venezuela. En M. Márquez, E. Pastrana y G. Hoyos (eds.), *Democracia y ciudadanía. Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina* (pp. 233-245). Editorial Javeriana.
- Medina Gallego, C. (2010). *FARC-EP y ELN: una historia política comparada (1958-2006)*. Trabajo de grado presentado para optar por el título de Doctor en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/7221>
- Medina, M. (3 de febrero de 2023). Proceso de paz del gobierno Petro con el ELN: España aceptó ser país acompañante. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/02/03/proceso-de-paz-del-gobierno-petro-con-el-eln-espana-acepto-ser-pais-acompanante/>
- Meléndez, J. (8 de enero de 2023). Presidente Petro se pronunció sobre lo ocurrido en Brasil. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/brasil-que-dijo-petro-sobre-lo-que-esta-ocurriendo732197>

- Mercado, L. (14 de diciembre de 2020). Noruega dona USD 9 millones para implementación del Acuerdo de Paz. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/noruega-dona-usd-9-millones-para-implementacion-del-acuerdo-de-paz-554750>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (22 de agosto de 2022). *Gobierno de Alemania reafirma compromiso con la consolidación de la Paz Total en Colombia ante el ministro Álvaro Leyva Durán*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobierno-alemania-reafirma-compromiso-consolidacion-paz-total-colombia-ministro>
- Ministerio de Salud [Minsalud] (2020). *Población víctima del conflicto armado, julio 2020* (Boletines poblacionales, I-2020). <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-victimasi-2020.pdf>
- Morales, C. (23 de diciembre de 2023). Con suspensión de secuestros, Petro endereza un año complejo para la paz total. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-la-suspension-de-secuestros-extorsivos-que-impulsa-negociaciones-de-petro-con-el-n-y-agc/>
- Morales, C. (6 de mayo de 2024). La implementación del Acuerdo de Paz no se ha detenido en el gobierno Petro, pero los cambios son escasos. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/informe-instituto-kroc-acuerdo-de-paz-con-farc-implementacion-no-se-ha-detenido-en-gobierno-petro-pero-cambios-son-escasos/>
- Murillo, M. (2018). La historicidad del pueblo y los límites del populismo. *Nueva Sociedad*, (274), 165-175. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/EN_Murillo_274.pdf
- Noticias Caracol [@noticiascaracol] (19 de junio de 2022). *Petro llama a la unidad: “Queremos que sea una Colombia, no dos Colombias”* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6cJyMD-jeTo>
- Noticias Caracol (5 de febrero de 2023). *Roy Barreras habló de la paz total, el sometimiento de narcos y lanzó dardos a la ministra de Salud*. <https://noticias.caracol.com/politica/roy-barreras-hablo-de-la-paz-total-el-sometimiento-de-narcos-y-lanzo-dardos-a-la-ministra-de-salud-ex40>
- Ñáñez, P. J. (2021). La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia. *Methaodos*, 9(1), 177-186.
- Ospina-Valencia, J. (4 de enero de 2023). Con el ELN “la negociación va a ser mucho más compleja”. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/colombia-con-el-el-n-la-negociacion-va-a-ser-mucho-mas-compleja/a-64288670>
- Oquendo, C. (25 de junio de 2022). Negociar la paz con el ELN, un desafío para el Gobierno de Gustavo Petro. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-06-25/negociar-la-paz-con-el-el-n-un-desafio-para-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>
- Orentlicher, D. (2004). *Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras*

a combatir todos los aspectos de la impunidad. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/international-standards>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (26 de septiembre de 2016). *La ONU estará presente en la ceremonia de la firma del Acuerdo de Paz en Colombia.* <https://news.un.org/es/story/2016/09/1365421>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2017). *Misión de la ONU en Colombia.* <https://unmc.unmissions.org/>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (17 de marzo de 2018). *Colombia: el presidente de la Asamblea General celebra los avances en favor de la paz y el desarrollo.* <https://news.un.org/es/story/2018/03/1429312>

Pastrana, E. y Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto.* Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Pastrana, E.; Velosa, E. y Vera, D. (2023). Gustavo Petro y el libreto populista. En E. Pastrana Buelvas (ed.). *Política exterior colombiana: la agenda de Gustavo Petro* (91-139). Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-76). Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). 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. 187-235). Fundación Konrad Adenauer, KAS, GIGA y Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Petro, G. (2022). *Programa de gobierno, “Colombia potencia mundial de la vida”. Petro Presidente 2022-2026.* <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>

Preciado, A.; Castillo, J.; Acosta, M.; Cajiao, A.; Tobo, P.; Marín, M. y López, N. (2023). *Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro.* Fundación Ideas para la Paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_primeraniopetro01_finalv3.pdf

Presidencia Archivo (2019). *Objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP.* <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190316-Objeciones-proyecto-Ley-EstatutariaJEP-justicia-transicional-confianza-colombianos-Presidente-Duque.aspx>

Presidencia de la República (2012-2016). *Discursos presidenciales 2012-2016.* <http://es.presidencia.gov.co/discursos#k=#s=961>

Presidencia de la República (7 de agosto de 2022). *‘Convocamos a todos los armados a dejar las armas en las nebulosas del pasado y a aceptar beneficios jurídicos a cambio de la paz’, afirmó el Presidente Petro.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/>

Convocamos-a-todos-los-armados-a-dejar-las-armas-en-las-nebulosas-del-pasa-220807.aspx

Presidencia de la República (24 de agosto de 2022). *España tiene toda la disposición de contribuir a la Paz Total en Colombia: Presidente Pedro Sánchez*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Espana-tiene-toda-la-disposicion-de-contribuir-a-la-Paz-Total-en-Colombia-220824.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (12 de octubre de 2022). *Clausura Minga Política y Cultural por la defensa de la vida, el territorio y la paz, en Caldoño* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=75GPRFa3QFs>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (18 de octubre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el acto de radicación del proyecto de ley por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=lbplComAl-4>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (2 de diciembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la Primera Convención Nacional Campesina* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=_CBmHi3s_Mc

Presidencia de la República (31 de diciembre de 2022). *Presidente Petro anuncia cese al fuego bilateral con 5 organizaciones armadas ilegales, a partir del primero de enero de 2023*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncia-cese-al-fuego-bilateral-con-5-organizaciones-armad-221201.aspx>

Presidencia de la República (4 de enero de 2023). *Gobierno suspende decreto de cese bilateral con el Eln y ratifica su propósito de construir la Paz Total*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-suspende-decreto-de-cese-bilateral-con-el-Eln-y-ratifica-su-propos-230104.aspx>

Presidencia de la República (13 de enero de 2023). *‘La Ley 2272 de 2022 faculta al Presidente de la República a solicitar la suspensión de órdenes de captura, con miras a obtener la Paz Total’*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-Ley-2272-de-2022-faculta-al-Presidente-de-la-Republica-a-solicitar-230113.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (11 de febrero de 2023a). *Entrega de predios por parte de la Sociedad de Activos Especiales: “Tierras para la Paz Total”* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=l7StndN4p1A>

Presidencia de la República (11 de febrero de 2023b). *Yo espero que Fedegán cumpla su promesa de vender 5 millones de hectáreas para los campesinos, dijo Presidente Petro durante entrega de tierras en Sucre*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Yo-espero-que-Fedegan-cumpla-su-promesa-de-vender-5-millones-de-hectareas-para-los-campesinos-dijo-Presidente-230210.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (13 de febrero de 2023). *Acto simbólico de radicación del Proyecto de Ley de cambio hacia una salud para la vida* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=d-xeT5LTbf0&t=1s>

- Presidencia de la República (14 de febrero de 2023). *Palabras del presidente Petro en el acto de socialización y pedagogía de las políticas del Gobierno del Cambio*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-el-acto-de-socializacion-y-pedagogia-de-las-politicas-del-Gobierno-230214.aspx>
- Presidencia de la República (21 de febrero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en el lanzamiento del programa 'CampeSENA Una esperanza de vida'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-el-lanzamiento-del-programa-CampeSENA-Una-esperanza-de-vida-230221.aspx>
- Presidencia de la República [@infopresidencia] (2 de marzo de 2023a). *Entrega de predios de la Agencia Nacional de Tierras a campesinos, indígenas y reincorporados* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=O_Ue8BHwjWQ
- Presidencia de la República (2 de marzo de 2023b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante el Acto de Entrega de Predios de la Agencia Nacional de Tierras*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-el-Acto-de-Entrega-de-Predios-230302.aspx>
- Presidencia de la República [@infopresidencia] (1.º de mayo de 2023). *Presidente Petro durante la conmemoración del Día de los Trabajadores y Trabajadoras - 1º/mayo/2023* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=OOGvKdz1bFo>
- Presidencia de la República [@infopresidencia] (7 de junio de 2023). *Presidente Gustavo Petro, durante su participación en #ALasCallesPorColombia - 7 de junio de 2023* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=IjTiEtg4bFU>
- Presidencia de la República [@infopresidencia] (8 de agosto de 2023). *Alocución del Presidente Gustavo Petro - Conmemoración primer año de Gobierno y el 204 Aniversario de la Batalla de Boyacá, en el día del Ejército Nacional - 7 de agosto de 2023*. <https://www.youtube.com/watch?v=rlobjqvWjOE>
- Prieto, J. C. 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. 29-74). Pontificia Universidad Javeriana, KAS y Universidad Santiago de Cali. <https://pacificallianceblog.com/wp-content/uploads/2018/03/2014-Pastrana-Gehring-Alianza-del-Paci%CC%81fico-Mitos-y-Realidades.pdf>
- Quesada, J. D. y Cué, C. (2023). España acepta ser país acompañante en los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2023-02-03/espana-acepta-ser-pais-acompanante-en-los-dialogos-de-paz-entre-el-gobierno-de-colombia-y-el-eln.html>
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), 79-95. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3754_1.pdf
- Ríos, J. (2021). La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión. *Methaodos*, 9(1), 177-186.

- Rivas, F. (2 de enero de 2023). Lula a Petro: “Es usted un presidente muy joven”. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2023-01-02/lula-a-petro-es-usted-un-presidente-muy-joven.html>
- Roa, F. (29 de octubre de 2022). Aunque frágil, acuerdo de Fedegán y Petro los vuelve aliados en la reforma rural. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/el-acuerdo-entre-fedegan-y-el-gobierno-es-mas-fragil-de-lo-que-parece/>
- Roberts, K. (1999). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano. En M. Mackinnom, y M. Petrone (eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la Cenicienta* (pp. 375-407). Eudeba.
- Ryf, D. (s. f.). La contribución de Suiza al Acuerdo de Paz en Colombia. *Acercando Naciones*. https://acercandonaciones.com/suiza-en-el-proceso-de-paz-en-colombia-01102016__Rp23PWBgo7
- Saint-Pierre, H. (2012). Fundamentos para pensar la distinción entre ‘defensa’ y ‘seguridad’. En M. Donadío y P. Tibiletti (dirs.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe* (pp. 42-43). RESDAL.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción, UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). CIDOB.
- 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>
- Santaeulalia, I. (1.º de noviembre de 2022). Lafaurie, adaptación y supervivencia. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-01/lafaurie-adaptacion-y-supervivencia.html>
- Segovia, G. (15 de septiembre de 2020). Colombia a los ojos de Galtung. *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/colombia-a-los-ojos-de-galtung>
- Semana (31 de enero de 2023). *Fiscal Francisco Barbosa le ganó el pulso al presidente Gustavo Petro: habrá ley de sometimiento para narcos*. <https://www.semana.com/politica/articulo/fiscal-le-dijo-al-presidente-petro-que-se-requiere-ley-de-sometimiento-y-que-no-habra-suspension-de-ordenes-de-captura-para-extraditables/202344/>
- Semana (4 de febrero de 2023). *El escalofriante vaticinio de Roy Barreras: “Nos conducirían a una guerra civil, a un golpe de Estado”*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-escalofriante-vaticinio-de-roy-barreras-nos-conduciran-a-una-guerra-civil-a-un-golpe-de-estado/202340/>
- The Economist (8 de febrero de 2023). *Can Colombia's mercurial president bring “total peace”?* <https://www.economist.com/the-americas/2023/02/08/can-colombias-mercurial-president-bring-total-peace>
- The White House Archives (4 de febrero de 2016). *Fact Sheet: Peace Colombia - A New Era of Partnership between the United States and Colombia*. <https://obamawhitehouse>.

[archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and](https://www.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and)

Tibiletti, L. (6 de septiembre de 2001). Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*. <https://www.resdal.org/Archivo/d0000165.htm>

Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, (60), 12-35. <https://doi.org/10.7440/colombiaint60.2004.01>

Tickner, A. (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>

Tokatlian, J. (1999). Acerca de la dimensión internacional de la guerra y de la paz en Colombia: conjeturas sobre un futuro incierto. En F. Leal (comp.), *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz* (pp. 243-268). Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes.

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*, (64), 67-104. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46026/47578>

Torrado, S. (25 de noviembre de 2022). Proceso de paz con el ELN: cuáles son las sedes, los puntos de la agenda y cómo avanzan las negociaciones en el Gobierno de Gustavo Petro. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-25/proceso-de-paz-con-el-eln-cuales-son-los-puntos-de-la-agenda-y-como-seran-las-negociaciones-en-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>

Torrado, S. (7 de febrero de 2024). Proceso de paz con el ELN: cese al fuego, fin del secuestro y el futuro de las negociaciones con el Gobierno de Gustavo Petro. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-02-07/proceso-de-paz-con-el-eln-cese-al-fuego-fin-del-secuestro-y-el-futuro-de-las-negociaciones-con-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>

Trejo, M. (2006). El militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela. *Provincia*, (número especial), 313-339. <https://www.redalyc.org/pdf/555/55509816.pdf>

Tremolada, E. (2020). La relación de la Unión Europea con Colombia: ¿una asociación estable? En E. Pastrana y S. Reith (eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 417-450). RAS y CRIES.

Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1), 129-153.

Vanguardia (27 de octubre de 2022). *España y Chile acompañarán el proceso de paz de Colombia con el ELN*. <https://www.vanguardia.com/colombia/espana-y-chile-acompanaran-el-proceso-de-paz-de-colombia-con-el-eln-EJ5847530>

Vázquez, A. (1996). *La amistad de Colombia y los Estados Unidos. Relatos de historia diplomática de Colombia, Siglo XX* (tomo II, pp. 273-323). Cancillería de San Carlos y Centro Editorial Javeriano.

Wasserman, M. (23 de junio de 2023). Asambleas populares y democracia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/moises-wasserman/asambleas-populares-y-democracia-columna-de-moises-wasserman-779992>

Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1-22.

Fuentes primarias para el análisis de discurso

Presidencia de la República (7 de agosto de 2022). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al tomar posesión como Jefe de Estado*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado>

Presidencia de la República (8 de agosto de 2022). *Declaración del Presidente Gustavo Petro al término de la reunión bilateral con el Presidente de Chile Gabriel Boric*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-de-la-reunion-bilateral-220808.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (24 de agosto de 2022). *Declaración conjunta Presidente Petro y Presidente del Gobierno del Reino de España, Pedro Sánchez*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=vqzoXX17liA>

Presidencia de la República (29 de agosto de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la XXII Reunión del Consejo Presidencial Andino*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-XXII-Reunion-del-Consejo-Presid-220829.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (14 de septiembre de 2022). *Alocución del Señor Presidente de la República Gustavo Petro - Diálogos regionales vinculantes*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=705nrPYVO3g>

Presidencia de la República (19 de septiembre de 2022). *Palabras Presidente Gustavo Petro en inauguración de la Mesa Redonda Dos de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-Presidente-Gustavo-Petro-en-inauguracion-de-la-Mesa-Redonda-Dos-de-220919.aspx>

Presidencia de la República (20 de septiembre de 2022a). *Discurso del Presidente Gustavo Petro ante la 77ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-del-Presidente-Gustavo-Petro-ante-la-77-Asamblea-General-de-la-Org-220920.aspx#:~:text=Lo%20podemos%20hacer%20nosotros%20si,los%20campos%20de%20la%20guerra>

Presidencia de la República (20 de septiembre de 2022b). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro, en el Foro Global de Seguridad Alimentaria*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Global-220920.aspx>

- Presidencia de la República (21 de septiembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el foro 'Latinoamérica, EE. UU. y España en la Economía Global'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-foro-Latinoame%CC%81rica-EEUU-220921.aspx>
- Presidencia de la República (26 de septiembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-reapertura-de-la-frontera-entre-220926.aspx#:~:text=Ojal%C3%A1%2C%20la%20migraci%C3%B3n%20que%20en,ciudadanos%20venezolanos%20acogidos%20en%20Colombia>
- Presidencia de la República (2 de octubre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la instalación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIV)*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-instalacion-de-la-Comision-de-S-221002.aspx>
- Presidencia de la República [@infopresidencia] (8 de octubre de 2022). *Palabras del Pdte. Petro en Cumbre de Gobernadores - Un diálogo para la vida, la paz y el desarrollo*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=AM-ACI1Bsnw>.
- Presidencia de la República (15 de octubre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la instalación de los Diálogos Regionales Vinculantes en Cali*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-instalacion-de-los-Dialogos-Reg-221015.aspx>
- Presidencia de la República (18 de octubre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el acto de radicación del proyecto de ley por medio del cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-acto-de-radicacion-del-proyecto-221018.aspx>
- Presidencia de la República (19 de octubre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante la entrega de 400 títulos de propiedad a familias de Barrancabermeja*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-la-entrega-de-400-titulos-de-221019.aspx#:~:text=Cuatrocientas%20familias%20ahora%20en%20el,ante%20todo%2C%20hay%20que%20analizar>
- Presidencia de la República [@infopresidencia] (19 de octubre de 2022). *Presidente Petro en la instalación del Diálogo Regional Vinculante, en Urabá*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7yI39TFa2QQ>
- Presidencia de la República [@infopresidencia] (22 de octubre de 2022). *Encuentro con líderes comunitarios, indígenas y campesinos de Puerto Leguizamó, Putumayo*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=fGbAtJ-kkMU>
- Presidencia de la República (29 de octubre de 2022a). *Conclusiones del Presidente Gustavo Petro en el Diálogo Regional Vinculante 'Atlántico tienes la palabra'*.

<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Conclusiones-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Diálogo-Regional-Vinculante-221029.aspx>

Presidencia de la República (29 de octubre de 2022b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la entrega de tierras para la Paz Total a 50 familias campesinas en Montería*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-entrega-de-tierras-para-la-Paz-221029.aspx>

Presidencia de la República (1.º de noviembre de 2022). *Declaración conjunta del Presidente de la República de Colombia, Gustavo Petro Urrego, y del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-conjunta-del-Presidente-Gustavo-Petro-Urrego-y-del-Presidente-221101.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (3 de noviembre de 2022). *Presidente Petro en la posesión de la Directora del Centro de Memoria Histórica, María Gaitán*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ngFFZOupAc4>

Presidencia de la República (4 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro al sancionar norma que prorroga la Ley 418, que permitirá conquistar el sueño de la Paz Total*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-sancionar-norma-que-prorroga-la-Le-221104.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (7 de noviembre de 2022a). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el debate general de la Convención en el Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático – COP27*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=JARTNOItIJA>

Presidencia de la República (7 de noviembre de 2022b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Foro Asociación de Líderes para los Bosques y el Clima*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Asociacion-de-Lideres-para-221107.aspx>

Presidencia de la República (7 de noviembre de 2022c). *Presidente Petro aseguró en COP 27 de Egipto que para enfrentar la crisis climática “la solución es un mundo sin petróleo y sin carbón”*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-aseguro-en-COP-27-de-Egipto-que-para-enfrentar-la-cri-sis-221107.aspx>

Presidencia de la República (8 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Diálogo Regional de Alto Nivel ‘Amazonía como pilar de equilibrio climático y de la vida’*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Diálogo-Regional-de-Alto-Nivel-221108.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (9 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante la Conferencia de Sciences Po*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=L9fX8qhp7Ys>

- Presidencia de la República (10 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante la recepción ofrecida por la Alcaldía de París*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-la-recepcion-ofrecida-por-la-221110.aspx>
- Presidencia de la República (11 de noviembre de 2022). *Declaración del Presidente Gustavo Petro al término de la Mesa de Diálogo sobre Venezuela en el Foro de París sobre la Paz*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-de-la-Mesa-de-Dialogo-221111.aspx>
- Presidencia de la República (15 de noviembre de 2022). *Declaración del Presidente Gustavo Petro sobre resultados de los 100 días de Gobierno*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-sobre-resultados-de-los-100-dias-221115.aspx>
- Presidencia de la República (17 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la instalación del 39.º Congreso Nacional de Ganaderos*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-instalacion-del-39-Congreso-Nac-221117.aspx>
- Presidencia de la República (22 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el diálogo con líderes comunales y representantes de Juntas de Acción Comunal, en Barrancabermeja*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-dialogo-con-lideres-comunales-221122.aspx>
- Presidencia de la República (24 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la quinta reunión anual del Foro de París sobre la Paz*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-quinta-reunion-anual-del-Foro-221124.aspx>
- Presidencia de la República (25 de noviembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la ceremonia de nombramiento como Huésped Distinguido de la Ciudad de México*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-ceremonia-de-nombramiento-como-221125.aspx>
- Presidencia de la República (13 de diciembre de 2022). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el acto de sanción de la ley de reforma tributaria*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-acto-de-sancion-de-la-ley-de-re-221213.aspx#:~:text=Estoy%20convencido%20que%20el%20Gobierno,%3A%20reces%3%B3n%2C%20estancamiento%20econ%3%B3mico%20etc%3%A9tera>
- Presidencia de la República (17 de diciembre de 2022). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, durante la ceremonia de ascensos de oficiales generales y de insignia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica--Gustavo-Petro-Urrego-durante-la-221217.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (7 de diciembre de 2022). *Presidente en el evento Buenaventura, potencia de la vida en la Paz Total - 80 días sin homicidios*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=3kHkKzdUMSE>

Presidencia de la República (23 de diciembre de 2022). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro en el saludo a soldados y policías en Tolemaida*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-saludo-a-soldad-221223.aspx>

Presidencia de la República (16 de diciembre de 2022). *Palabras del Presidente de la República Gustavo Petro en la primera Asamblea de Organizaciones Cocaleras del Catatumbo*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-la-primera-Asamble-221216.aspx>

Presidencia de la República (9 de enero de 2023a). *Declaración del Presidente Gustavo Petro al término de la reunión con el Presidente de Chile, Gabriel Boric*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-de-la-reunion-con-el-230109.aspx#:~:text=No%20nos%20obligaron%2C%20no%20lleg%C3%B3,revoluci%C3%B3n%20armada%20no%20era%20necesario>

Presidencia de la República (9 de enero de 2023b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante su visita al Palacio Consistorial de la municipalidad de Santiago de Chile, y entrega de las llaves como huésped ilustre*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-su-visita-al-Palacio-Consisto-230109.aspx>

Presidencia de la República (18 de enero de 2023a). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la sesión 'Liderando la carga a través de la nueva normalidad de la tierra', en el marco del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés)*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-sesion-Liderando-la-carga-a-tra-230118.aspx>

Presidencia de la República (18 de enero de 2023b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la sesión "Liderazgo para América Latina" del Foro Económico Mundial*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-sesion-Liderazgo-para-America-230118.aspx>

Presidencia de la República (19 de enero de 2023). *Declaración del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, en la reunión del Foro Económico Mundial*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-Urrego-en-la-reuni-230119.aspx>

Presidencia de la República (24 de enero de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la VII Cumbre de Jefes de Estado de la Celac*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-VII-Cumbre-de-Jefes-de-Estado-230124.aspx#:~:text=Nosotros%20no%20tenemos%20que%20ser,clim%C3%A1tica%20nos%20da%20esta%20oportunidad>

Presidencia de la República (26 de enero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en el Diálogo con los Líderes de Juntas de Acción Comunal de Duitama, Boyacá*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-el-Dialogo-con-los-Lideres-de-Junt-230126.aspx>

Presidencia de la República (29 de enero de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el conversatorio con jóvenes de 'Compromiso Valle'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-conversatorio-con-jovenes-de-Compromiso-Valle-230129.aspx>

Presidencia de la República (6 de febrero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en el acto de radicación del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 'Colombia, Potencia Mundial de la Vida'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-el-acto-de-radicacion-del-proyecto-230206.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (14 de febrero de 2023). *Presidente Petro durante la socialización y pedagogía de las políticas del Gobierno del Cambio*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=7NFEOpUi1_Y

Presidencia de la República (16 de febrero de 2023a). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Diálogo con Juntas de Acción Comunal*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Dialogo-con-Juntas-de-Accion-Co-230216.aspx#:~:text=Creo%20que%20uno%20de%20los,convertirse%20en%20una%20regi%C3%B3n%20pr%C3%B3spera>

Presidencia de la República (16 de febrero de 2023b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la firma del Acuerdo de Alcance Parcial entre Colombia y Venezuela*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-firma-del-Acuerdo-de-Alcance-230216.aspx>

Presidencia de la República (16 de febrero de 2023c). *Presidente Petro le propone a la Acción Comunal una alianza con el Gobierno para avanzar en la implementación de la política 'Colombia, potencia mundial de la vida'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-le-propone-a-la-Accion-Comunal-una-alianza-con-el-Gobierno-230216.aspx>

Presidencia de la República (21 de febrero de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en el lanzamiento del programa 'CampeSENA, una esperanza de vida'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-el-lanzamiento-del-programa-CampeSENA-Una-esperanza-de-vida-230221.aspx>

Presidencia de la República (27 de febrero de 2023a). *'Hoy la guerra se hace presente, hoy la paz debe hacerse presente en el mundo': mensaje del Presidente Petro al Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Hoy-la-guerra-se-hace-presente-hoy-la-paz-debe-hacerse-presente-en-el-mundo-mensaje-del-Presidente-Petro-230227.aspx>

- Presidencia de la República (27 de febrero de 2023b). *Intervención del Señor Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, en el Segmento de Alto Nivel del 52.º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Intervencion-del-Senor-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-Urrego-en-el-Segmento-de-Alto-Nivel-del-52-230227.aspx>
- Presidencia de la República (12 de marzo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro al término del Consejo de Seguridad con autoridades civiles, la cúpula militar y funcionarios del Gobierno Nacional*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-del-Consejo-de-Seguridad-con-autoridades-civiles-230312.aspx#:~:text=La%20presencia%20de%20la%20Fuerza,permanente%20la%20presencia%20del%20Estado>
- Presidencia de la República (16 de marzo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el IV Foro de la Unión Europea y la Fundación Euroamérica, Construyendo la Paz Total para todos los colombianos y las colombianas*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-IV-Foro-de-la-Union-Europea-y-l-230316.aspx>
- Presidencia de la República (20 de marzo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro al término del Consejo de Seguridad en Caucasia, Antioquia*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-del-Consejo-de-Seguridad-230320.aspx>
- Presidencia de la República (22 de marzo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el cierre de ciclo de pago de indemnizaciones realizadas por el Fondo de Reparación de las Víctimas en Barrancabermeja, Santander*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-cierre-de-ciclo-de-pago-de-inde-230322.aspx>
- Presidencia de la República (25 de marzo de 2023). *Declaración del Presidente Gustavo Petro en la sesión de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-Sesi-n-de-jefas-y-jefes-de-Estado-y-de-Gobierno-de-los-Paises-230325.aspx>
- Presidencia de la República (26 de marzo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la clausura de la Asamblea Nacional Popular Comunal*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-clausura-de-la-Asamblea-Nacional-Popular-Comunal-230326.aspx>
- Presidencia de la República (28 de marzo de 2023). *Palabras del Presidente de la República, Gustavo Petro, en la entrega del predio para vivienda popular SAE*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-la-entrega-del-pre-230328.aspx>
- Presidencia de la República (31 de marzo de 2023). *Declaración del Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda, y del Jefe del Equipo Negociador del Gobierno con el Eln, Otty Patiño, tras la reunión de trabajo con el Presidente Gustavo Petro*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Alto-Comisionado-para-la-Paz-Danilo-Rueda-y-del-Jefe-del-Equipo-Negociador-del-Gobierno-con-el-Eln-Otty-Patino-tras-la-reunion-de-trabajo-con-el-Presidente-Gustavo-Petro-230331.aspx>

presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Alto-Comisionado-para-la-Paz-Danilo-Rueda-y-del-Jefe-del-Eq-230331.aspx

Presidencia de la República [@infopresidencia] (9 de abril de 2023). *Conmemoración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ZOF7AKJnZHK>

Presidencia de la República (11 de abril de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Consejo-Nacional-de-Paz-Reconci-230411.aspx#:~:text=Tenemos%20que%20ganar%20como%20sociedad,estructura%20social%2C%20econ%C3%B3mica%2C%20financiera>

Presidencia de la República (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 (18 de abril de 2023). *Conversatorio con el Presidente Gustavo Petro y la Universidad de Stanford: Desafíos del cambio climático, el crecimiento económico y la inclusión social que históricamente han acosado el desarrollo en Latinoamérica*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Conversatorio-con-el-Presidente-Gustavo-Petro-y-la-Universidad-de-Stanford-Desafios-del-Cambio-Climatico-230418.aspx>

Presidencia de la República (19 de abril de 2023). *Palabras del Presidente de la República Gustavo Petro ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA)*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-ante-el-Consejo-Perma-230419.aspx#:~:text=Es%20en%20la%20econom%C3%ADa%20descarbonizada,no%20lo%20podemos%20hacer%20solos>

Presidencia de la República (20 de abril de 2023). *Declaración Conjunta de Colombia y los Estados Unidos tras la Reunión Bilateral entre el presidente Gustavo Petro y el presidente Joe Biden*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-Conjunta-de-Colombia-y-los-Estados-Unidos-tras-la-Reunion-Bilateral-entre-el-presidente-Gustavo-230420.aspx>

Presidencia de la República (21 de abril de 2023). *Declaración del Presidente Gustavo Petro al terminar la visita a Estados Unidos*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-terminar-la-visita-a-Estados-Un-230421.aspx>

Presidencia de la República (25 de abril de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la entrega de predio 'La Calera' en Zarzal*. <https://petro.presidencia.gov.co/>

[prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-entrega-de-predio-La-Calera-en-Zarzal-230425.aspx](#)

Presidencia de la República [@infopresidencia] (25 de abril de 2023). *Presidente Gustavo Petro en la conferencia internacional sobre el proceso político en Venezuela*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=fXlfojxWsDY>

Presidencia de la República (1.º de mayo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante la posesión de nuevos Ministros y Directivos del Gobierno del Cambio*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-la-posesion-de-nuevos-Ministr-230501.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (1.º de mayo de 2023). *Presidente Petro durante la conmemoración del Día de los Trabajadores y Trabajadoras*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=OOGvKdz1bFo>

Presidencia de la República (4 de mayo de 2023). *Palabras de los presidentes, Gustavo Petro, de Colombia, y del Gobierno Español, Pedro Sánchez, en declaración conjunta, al término del encuentro que sostuvieron en el Palacio de Moncloa*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-de-los-presidentes-Gustavo-Petro-de-Colombia-y-del-Gobierno-Espanol-Pedro-Sanchez-en-declaracion-230504.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (5 de mayo de 2023a). *Intervención Presidente Gustavo Petro durante el Foro Nueva Economía, en España*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=i1TpRNbswcg>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (5 de mayo de 2023b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro al recibir la Medalla de la Universidad de Salamanca*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=00a2LBPs2aI>

Presidencia de la República (11 de mayo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el evento de adquisición de predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras en el departamento de Sucre*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-evento-de-adquisicion-de-predio-230511.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (13 de mayo de 2023). *Encuentro organizaciones campesinas y étnicas con presencia de coca en el litoral Pacífico y piedemonte costero*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=RIhNkl6S2M8>

Presidencia de la República (19 de mayo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro al sancionar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-sancionar-la-Ley-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-230519.aspx#:~:text=Yo%20me%20pongo%20a%20mirar,m%C3%A1s%20alimento%2C%20no%20hay%20hambre>

Presidencia de la República (26 de mayo de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la entrega del archivo documental de la Comisión de la Verdad*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-entrega-del-archivo-documental-230526.aspx>

Presidencia de la República (7 de junio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la marcha #ALasCallesPorColombia*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-marcha-ALasCallesPorColombia-230607.aspx>

Presidencia de la República (9 de junio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el acto de clausura del Tercer Ciclo de la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-acto-de-clausura-del-Tercer-Cic-230609.aspx>

Presidencia de la República (15 de junio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la Conferencia Magistral en la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-Conferencia-Magistral-en-la-Fundacion-Friedrich-Ebert-Stiftung-FES-230615.aspx>

Presidencia de la República (16 de junio de 2023a). *Declaración del Presidente Gustavo Petro al término de su reunión bilateral con el Canciller de Alemania, Olaf Scholz*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-de-su-reunion-bilateral-con-el-Canciller-de-Alemania-230616.aspx#:~:text=Nosotros%20no%20estamos%20con%20ninguna,fund%C3%B3la%20Corte%20Penal%20Internacional>

Presidencia de la República (16 de junio de 2023b). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la firma del Acuerdo para la repatriación de las máscaras kogui*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-firma-del-Acuerdo-para-la-Repatriacion-de-las-Mascaras-kogui-230616.aspx>

Gustavo Petro [@GustavoPetroOficial] (25 de junio de 2023). *Alocución - Encuentro con la comunidad colombiana en París*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=rB8WvAGd8_U

Presidencia de la República (26 de junio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la ceremonia de condecoración a las personas que participaron en la Operación Esperanza*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-ceremonia-de-condecoracion-a-las-personas-que-participaron-230626.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (27 de junio de 2023). *Diálogo genuino con autoridades indígenas de la comunidad de la zona norte extrema de la alta Guajira*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ixPOcE6V2ig>

Presidencia de la República (30 de junio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante la posesión de la Vicepresidenta Francia Márquez como la primera titular del nuevo Ministerio de Igualdad y Equidad*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-la-posesion-de-la-Vicepresidenta-Francia-Marquez-como-la-primer-230630.aspx#:~:text=La%20mujer%20to%E2%80%8Bma,%2C%20claro%2C%20porque%20estamos%20acostumbrados>

Presidencia de la República (1.º de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante el gran cierre 'Gobierno con el Pueblo': anuncios para la atención nutricional, atención a madres gestantes, hambre cero y convenios de Caminos Comunitarios para la Paz*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-el-gran-cierre-Gobierno-con-el-Pueblo-anuncios-para-la-atencion-230701.aspx>

Presidencia de la República (1.º de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el encuentro, Gobierno con el Pueblo: Diálogo Social con comunidades del sur de La Guajira*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-encuentro-Gobierno-con-el-Pueblo-Dialogo-Social-con-comunidades-230701.aspx>

Presidencia de la República [@PresidenciadeColombia] (5 de julio de 2023). *Palabras del presidente de la República, Gustavo Petro, en la entrega de la Constitución Política que reconoce los derechos del campesinado*. Facebook. <https://www.facebook.com/PresidenciadeColombia/videos/palabras-del-presidente-gustavo-petro-durante-la-entrega-de-la-constituci%C3%B3n-pol%C3%AD/836677608037827/>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (7 de julio de 2023). *Presidente Petro durante el Diálogo Social por la Vida y la Paz, en Buenaventura*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=SEkHcj-tDSM>

Presidencia de la República (8 de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el encuentro bilateral con el Presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, 'Camino a la Cumbre Amazónica'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-encuentro-bilateral-con-el-Pres-230708.aspx#:~:text=No%20se%20acaba%20el%20planeta,el%20cambio%2C%20sin%20la%20transformaci%C3%B3n>

Presidencia de la República (14 de julio de 2023). *Paz Total, energías limpias, canje de deuda y lucha contra la pobreza, entre los temas que el Presidente Gustavo Petro llevará a la Cumbre de la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Paz-Total-energias-limpias-canje-de-deuda-y-lucha-contr-la-pobreza-entre-230714.aspx>

Presidencia de la República (17 de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la 'Cumbre de los Pueblos' celebrada este lunes en la capital de Bélgica*.

<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-Cumbre-de-los-Pueblos-celebrada-230717.aspx#:~:text=Que%20hay%20un%20capitalismo%20fortaleza,riqueza%20podr%C3%ADa%20desaparecer%20sin%20problema>

Presidencia de la República (18 de julio de 2023a). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la clausura de la Cumbre de los Pueblos*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-clausura-de-la-Cumbre-de-los-Pu-230718.aspx>

Presidencia de la República (18 de julio de 2023b). *Presidente Petro invita al Primer Ministro de Portugal a realizar visita oficial a Colombia para avanzar en agenda sobre energías limpias*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-invita-al-Primer-Ministro-de-Portugal-a-realizar-visita-oficial-a-Colombia-para-avanzar-230718.aspx>

Presidencia de la República (20 de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional 2023-2024*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-instalacion-de-las-sesiones-ordinarias-del-Congreso-Nacional-2023-230720.aspx#:~:text=No%20es%20un%20Congreso%20marginal,ciudadana%2C%20la%20posici%C3%B3n%20del%20Gobierno>

Presidencia de la República (25 de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Encuentro Internacional de Mujeres Afrodescendientes 'Tejiendo desde la Raíz'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-Encuentro-Internacional-de-Mujeres-Afrodescendientes-230725.aspx#:~:text=Me%20han%20pedido%20que%20como,ser%C3%A1%20una%20propuesta%20de%20Colombia>

Presidencia de la República (28 de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en el lanzamiento de la estrategia 'Tejido de Paz'*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-el-lanzamiento-de-la-estrategia-Tejido-de-Paz-230728.aspx>

Presidencia de la República (29 de julio de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la clausura de la Asamblea Nacional de Economía Solidaria, Popular y Comunitaria*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-clausura-de-la-Asamblea-Nacional-de-Economia-Solidaria-Popular-230729.aspx#:~:text=La%20que%20se%20aplaude%20es,que%20tiene%20la%20econom%C3%ADa%20popular>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (29 de julio de 2023). *Declaración del Presidente Gustavo Petro al término del Consejo de seguridad en La Plata, Huila*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=X7v3FW5J2OQ>

Presidencia de la República (1.º de agosto de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro durante el Diálogo Social por la Seguridad, la Paz y la Vida, en ciudad de*

Arauca. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-durante-el-Dialogo-Social-por-la-Segu-230801.aspx>

Presidencia de la República (3 de agosto de 2023). *Palabras del Presidente Gustavo Petro en la Asamblea Popular Campesina para la Reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-Asamblea-Popular-Campesina-para-230803.aspx>

Presidencia de la República [@infopresidencia] (3 de agosto de 2023). *Presidente Gustavo Petro durante el Acto Público de Instalación del Comité Nacional de Participación*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=dX5WqvX8T-4>

Presidencia de la República (7 de agosto de 2023). *Solos llegamos más rápido, pero juntos llegamos más lejos, señaló el Presidente Gustavo Petro Urrego en la conmemoración de los 204 años de la Batalla de Boyacá y celebración del Día del Ejército Nacional*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Solos-llegamos-mas-rapido-pero-juntos-llegamos-mas-lejos-senalo-el-Presiden-230807.aspx>

Presidencia de la República (9 de agosto de 2023). *La prosperidad descarbonizada: otro tipo de sociedad de poder y de economía, propone el presidente Gustavo Petro en Cumbre Amazónica de Belém do Pará*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/prosperidad-descarbonizada-otro-tipo-sociedad-poder-economia-propone-presidente>

Presidencia de la República (10 de agosto de 2023). *Palabras del presidente Gustavo Petro en Declaración Conjunta con su homólogo de la Confederación Suiza, Alain Berset*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-Declaracion-Conjunta-con-su-homologo-de-la-Confederacion-Suiza-Alain-B-230810.aspx#:~:text=Sabedores%20que%20Suiza%20tiene%20el,es%20la%20red%20ferroviaria%20nuestra>

Presidencia de la República (14 de agosto de 2023). *Declaración del Presidente Gustavo Petro al término del Consejo de Seguridad en el departamento del Cauca*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-al-termino-del-Consejo-de-Segurida-230814.aspx#:~:text=Ni%20el%20secuestro%2C%20ni%20el,de%20un%20acuerdo%20de%20paz>

Presidencia de la República (17 de agosto de 2023). *Régimen de corrupción en Colombia no se desbarata si no hay una transformación de la sociedad que le quite a la organización transnacional del crimen, la política, el poder y el Estado: presidente Gustavo Petro Urrego*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-Regimen-de-corrupcion-en-Colombia-no-se-desbarata-si-no-hay-una-tr-230817.aspx>

Presidencia de la República [@PresidenciadeColombia] (23 de agosto de 2023).

Ceremonia de los 95 años del Batallón Guardia Presidencial. Facebook. <https://www.facebook.com/PresidenciadeColombia/videos/ceremonia-de-los-95-a%C3%B1os-del-batall%C3%B3n-guardia-presidencial/621967993380486/>

Presidencia de la República (24 de agosto de 2023). *No nos da vergüenza que nos digan locos, nuestra locura es la democracia, la libertad, la justicia y la justicia, antes que nada, es la justicia social.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/No-nos-da-verguenza-que-nos-digan-locos-nuestra-locura-es-la-democracia-la-libertad--la-justicia-y-la-justicia-230824.aspx>

Presidencia de la República (28 de agosto de 2023a). *El Sistema Interamericano debe incluir los derechos humanos de la mujer, los derechos de la naturaleza y los derechos colectivos y sociales.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Comunicado-a-la-opinion-publica--230828.aspx>

Presidencia de la República (28 de agosto de 2023b). *La guerra y la división entre la humanidad nos está quitando el tiempo del cronómetro de la existencia y de la vida: Presidente Gustavo Petro Urrego.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-La-guerra-y-la-division-entre-la-humanidad-nos-esta-quitando-el-ti-230828.aspx>

Presidencia de la República (29 de agosto de 2023). *La humanidad tiene dos caminos, o el regreso del crimen al poder o la posibilidad de profundizar la democracia; una democracia en movimiento: presidente Gustavo Petro.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-La-humanidad-tiene-dos-caminos-o-el-regreso-del-crimen-al-poder-230829.aspx>

Presidencia de la República (30 de agosto de 2023). *Un acuerdo nacional no es que las víctimas se arrodillen, no es que el pueblo humilde implore limosna, no. Se necesita indemnización y reparación.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Un-Acuerdo-Nacional-no-es-que-las-victimas-se-arrodillen-no-es-que-el-pueblo-humilde-implore-limosna-230830.aspx>

Presidencia de la República (31 de agosto de 2023). *No podemos permitir que el crimen ascienda al poder. Tenemos que aislar el poder del crimen y entregarle el poder a la sociedad.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/No-podemos-permitir-que-el-crimen-ascienda-al-poder-Tenemos-que-aislar-el-230831.aspx>

Presidencia de la República (1.º de septiembre de 2023). *Se construyó la decisión política de procesar guerrilleros, militares, paramilitares, pero salvar a los dueños de la violencia y del dinero: presidente Gustavo Petro.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Se-construyo-la-decision-politica-de-procesar-guerrilleros-militares-parami-230901.aspx>

Presidencia de la República (9 de septiembre de 2023). *Hoy no tenemos fronteras, somos un mismo pueblo con problemas similares, una diversidad intensa y una enorme capacidad de construir belleza: presidente Gustavo Petro Urrego.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Hoy-no-tenemos-fronteras-somos-un-mismo-pueblo-con-problemas-similares-una-diversidad-intensa-230909.aspx>

Las pretensiones de liderazgo regional de Gustavo Petro: medio ambiente, drogas, integración y Venezuela

○ **Martha Ardila***

* Politóloga y PhD en ciencia política y relaciones internacionales. Profesora investigadora de la Universidad Externado de Colombia. Sus áreas de interés se centran en el estudio de las relaciones internacionales de América Latina. Tiene diversas publicaciones sobre estos temas. Contacto: martha.ardila@uexternado.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7440-9752>.



América Latina carece de un liderazgo regional; en muchas ocasiones, este se ejerce por medio de un organismo multilateral. La ideologización y, con ella, las crisis de la integración llevaron a la incertidumbre de los diversos grupos latinoamericanos. A su vez, grupos se crean y refundan según los intereses y las preferencias de los jefes de Estado, lo cual repercute en periodicidades cortas y dificultades para el relacionamiento externo de la región. Esto en parte ensombrece el liderazgo, aunque los obstáculos para un líder se ubican más que todo en la situación interna de los países.

En su momento Brasil, con Luis Ignacio Lula Da Silva, presidente 2003-2010, ejerció un liderazgo principalmente suramericano y para ello se valió de la UNASUR y del apoyo de sectores económicos y políticos internos. Sus características como potencia regional primaria imprimieron legitimidad, representatividad y confianza. Obtuvo grandes logros con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA; en seguridad con el Consejo Suramericano de Defensa; en salud con el Consejo Suramericano de Salud; y en medio ambiente, entre otros. Para este último, también se valió de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica creada en 1978, en la que participan los países andinos más Brasil, Guyana y Surinam,

organismo multilateral que se reestructuró a mediados de la década de los noventa, y que en Belén de Pará los días 8 y 9 de agosto de 2023 realizó una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, quienes no se reunían desde 2009.

En 2023 Lula regresa al poder y esto plantea un paradigma geopolítico con tropiezos para ejercer de nuevo un liderazgo regional. No solo hay obstáculos domésticos sino que su posición frente a Maduro en Venezuela así como su apoyo a Putin en la guerra entre Rusia y Ucrania, generan dudas frente a su posicionamiento geopolítico. Además, parece que para el presidente brasileño, la integración no es su prioridad sino que enfatizará más bien en la solución de problemas domésticos.

El sistema internacional y la región latinoamericana atraviesan una transición marcada por una policrisis definida por Adam Tooze como el conjunto de crisis masivas y superpuestas que se han ido sucediendo de forma acelerada, imprevista e inesperada (Rodríguez, 2022), que impregna lo económico, lo político y las posibilidades de asociación. Y que, a veces, tiene visos de ser una crisis estructural.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo en primer lugar examina algunos elementos conceptuales sobre liderazgo. En segundo lugar, enfatiza en las capacidades materiales e ideacionales de Colombia como potencia regional secundaria. En tercer lugar, analiza pronunciamientos, acciones y obstáculos de Gustavo Petro frente a temas como medio ambiente, drogas, integración y Venezuela, respecto a los cuales podría ejercer un liderazgo, más allá de que este sea andino, suramericano o latinoamericano. Luego se plantean conclusiones orientadas a las necesidades de liderazgo y a los obstáculos que se presentan, para finalmente proponer unas recomendaciones.

¿Hacia un liderazgo con cambios?

La concepción de liderazgo ha venido cambiando: de una mirada vertical hacia una más horizontal y cooperativa, en la que elementos internos y externos desempeñan un importante papel.

Se transita hacia un cambio en la misma concepción de liderazgo del cual el Presidente colombiano se encuentra distante. Su visión se asemeja más a

la de un líder que se encuentra en una posición superior y actúa siempre bajo principios de fuerza y carácter. Tal concepción está más ligada a los siglos XIX y XX, por lo cual entre más cambio, más se percibe que todo está igual (Hughes, 2016). Asimismo, más allá de una idea de superioridad, parece haber una ausencia de conceptos, no en la noción de liderazgo, sino en la idea de un liderazgo transformacional, que es lo que pretenden aquellos líderes que buscan hacer cambios como Gustavo Petro.

Ahora, la idea de un liderazgo novedoso para el nuevo siglo incluye una relación de cooperación y colaboración, puesto que ello permite llegar a mutuos beneficios, obteniendo buenos resultados (Hughes, 2016). Además, el liderazgo tiene un carácter colectivo, en el que el líder entiende y se acerca a lo que necesitan y quieren los seguidores; sin embargo, supone un poder al momento del desarrollo de políticas e instituciones. Por lo anterior, el término de seguidores resulta inadecuado, siendo preferible referirse a colaboradores, que tienen intereses y que pueden actuar junto con el líder. Con lo anterior, el concepto de procesos de cambio toma relevancia, puesto que se establece un puente con dinámicas de liderazgo basado en tres partes: relaciones de influencia, cambio real previsto y propósito mutuo. Es un trabajo en equipo horizontal y para nada jerárquico y autoritario. Menos aún ideologizado.

Así es que el liderazgo no es únicamente el ejercicio del poder, sino que también involucra la habilidad de proyectar objetivos y principios en común que permiten al grupo de Estados definir y procurar sus intereses de manera concertada (Ikenberry, 1996; Hughes, 2016). Aquí la construcción de identidades y consensos resulta relevante. En otras palabras, se trata de acciones internacionales basadas en el consenso para trabajar horizontalmente y en equipo frente a un objetivo común.

Siguiendo la misma dirección, el liderazgo también es cambiante, por lo cual se debe incentivar el diseño de un nuevo modelo donde la figura de líder no es idolatrada, ni el máximo punto de autoridad, sino una parte del equipo que busca el cambio. Asimismo, aceptar que el liderazgo es cambiante significa enseñar a los colaboradores que su influencia y parte en el proceso es relevante, además de adelantar un proceso no coercitivo ni jerárquico, para así permitir mayor comunicación, trabajo mancomunado y de manera interdisciplinaria.

El punto final del nuevo liderazgo se dirige a un enfoque colaborativo, donde las clásicas relaciones de poder vayan dispersándose. Sin embargo, actualmente la percepción tradicional y jerárquica de muchos líderes dificulta esta transición.

A la vez, es muy importante el contexto, puesto que el liderazgo parece estar altamente relacionado con este, ya que su característica de atemporalidad es tanto una ventaja como un riesgo al momento de establecer los intereses para una cooperación viable. De ahí que los factores internos y su interacción con el mundo externo conducen o no al liderazgo.

El liderazgo debe caracterizarse por el resultado de un proceso cognitivo y emocional, en el que la solución debe surgir de la consciencia. Sin embargo, lo anterior es producto del desarrollo de consciencia y también de sabiduría. El inicio de esta experiencia se da con el entendimiento del contexto al momento de buscar y realizar cambios y alteraciones en los alrededores, donde la regulación mental tiene el deber de dar sentido a la experiencia del sujeto para poder ubicarla con respecto al mundo externo. En términos de liderazgo esto supone que el sujeto debe actuar de acuerdo y con cuidado a la alteración, pero debe mantener su interés en la coherencia y el bienestar. Estas características conforman el criterio de sabiduría, caracterizado por la resiliencia frente a diversas y complejas situaciones (Atkins, 2008).

Sin embargo, como señala Atkins, para alcanzar la sabiduría del líder es necesario tener control sobre las emociones al momento de los cambios, especialmente, el sujeto debe entender su posición como líder y no confundirla con su identidad y sus preferencias personales e ideológicas, por lo cual debe contar con un análisis cognitivo complejo, que permita el diseño de una respuesta, mas no de una acción reactiva. Además, el líder debe ser sabio y consciente de su rol que, a pesar de ser afectado por diferentes factores, siempre debe responder conforme al bienestar y a su papel, más que a sus emociones e identidades.

También relacionado con lo anterior, la experiencia en el contexto se encuentra vinculada con este proceso emocional, puesto que debe integrarse a lo ya sabido, lo que significa que el sujeto debe estar abierto a nueva información, dinámicas y demás puntos de vista. Ahora, además de lo ya conocido, la sobrediferenciación es también una característica que posibilita el desarrollo

de la consciencia, la que permite vivir la experiencia momento por momento, concentrándose en lo que pasa para así diseñar la mejor respuesta.

Mucho se habla del líder y de las variadas formas de ejercer el liderazgo, tanto a nivel interno como internacional. Desde una perspectiva internacionalista y luego de estas consideraciones, resulta importante señalar que hay varios tipos de liderazgo. Junto con Arlid Underdal (1994), Ikenberry (1996) distingue cinco formas mediante las cuales un país puede liderar una región; la primera es el liderazgo estructural, que hace referencia a la distribución de capacidades materiales que otorga la habilidad a algunos Estados de direccionar y moldear el ordenamiento político vigente. Y aquí se diría que Colombia es un país mediano que en situaciones específicas podría ejercer un liderazgo.

En segundo lugar, el liderazgo institucional, que supone reglas y prácticas que los Estados acuerdan establecer para instituir los principios y procedimientos que guíen las relaciones entre ellos (Ikenberry, 1996). En tercer lugar, el liderazgo situacional, que hace alusión a la capacidad de un Estado de actuar en oportunidades específicas para construir y reorientar el orden político vigente (Ikenberry, 1996). El cuarto es el liderazgo coercitivo, el cual se ejerce a través del control de importantes eventos y usando a estos mismos para premiar a aquellos que lo siguen o para castigar a cualquiera que se rehúsa a seguir sus lineamientos (Underdal, 1994). En quinto lugar, se encuentra el liderazgo instrumental, cuando la dirección imprimida por un actor es aceptada por otros, ya sea porque fueron convencidos del diagnóstico que el posible líder presentó y la cura que prescribe, o por una difusa creencia en la habilidad del actor de “encontrar el camino” (Underdal, 1994, p. 187). Por lo tanto, existen diferentes formas de liderar regionalmente marcando el camino pero, muchas veces, sin un fundamento institucional sólido. Estos caminos tan variados y a la vez en muchos casos complementarios, pueden orientarse finalmente a un liderazgo transformacional vinculado con la búsqueda del cambio, como ya se ha señalado en este capítulo.

Sería inapropiado afirmar que todos los análisis respecto a la posición de Brasil como líder en América del Sur y que utilizan el concepto de liderazgo como referencia no proponen una distinción entre los diversos subtipos presentados previamente. Uno de los autores que más ha abordado el tema es

Andrés Malamud (2011), quien afirma que Brasil es “un líder sin seguidores” (p. 1) debido a que el resto de los países de la región no se habrían alineado a los principales objetivos brasileños en el escenario internacional.

El tipo de liderazgo que Brasil ha venido ejerciendo debe ser visto y asociado a su capacidad de convertirse en una “referencia de modelo para el desarrollo” (Pinheiro y Gaio, 2014, p. 9), no solo por su éxito económico, sino fundamentalmente porque ha sabido presentar un nuevo modelo de cooperación para el desarrollo que sirve para todos los países de la región.

Brasil ha ganado aceptación y legitimidad a nivel regional proyectando normas y valores que incluyen las “creencias de sus potenciales seguidores en su proyecto regional” (Flemes y Wojczewski, 2010, p. 12) y como se indicó, la búsqueda un nuevo modelo para el desarrollo.

Según se ha señalado, el liderazgo ha de tener seguidores y colaboradores que deben buscarse dentro del país y fuera de América Latina. El obstáculo para ejercer el liderazgo es el costo interno que significa; es decir, en los factores internos y más en un momento de crisis económica y pospandemia. Por esto para Colombia sería difícil ejercer un liderazgo. Parecería más un liderazgo coercitivo y no tanto colaborativo y de desarrollo.

Colombia: ¿capacidades materiales e ideacionales suficientes para ejercer liderazgo?

A Colombia se le califica de potencia regional secundaria (Flemes y Wojczewski, 2010; Ardila, 2012; Moloeznik, 2012; Morales Ruvalcaba, 2020) por sus capacidades duras y blandas. A la vez, se presentan una serie de factores externos, internos y personales que inciden en su posicionamiento internacional y en las posibilidades de mostrar un liderazgo.

A nivel externo se presenta una transición e incertidumbre del sistema internacional, caracterizada por una policrisis en lo económico, lo político y a nivel de la integración y el desarrollo. Estados Unidos atraviesa un declive y potencias como China ascienden en la jerarquía de poder internacional, de modo que le hacen un contrabalanceo y competencia a nivel internacional

y dentro de diversos bloques regionales. En América Latina, Estados Unidos disminuye su legitimidad a la par que la presencia de China se profundiza y consolida. Una visión de normas y valores occidentales va perdiendo terreno, variando las alianzas y el mismo interés nacional que se venía accionando.

Esta transición facilita la diversificación de las relaciones internacionales y para países medios como Colombia permite mayores márgenes de manio-bra. Esto se da también en una coyuntura latinoamericana favorable de la segunda Ola Rosa, diferente a la primera que se enmarcó en un momento de altos precios de las materias primas en el escenario internacional, mientras que en la segunda se presenta una crisis multidimensional afectada por la pandemia y por conflictos internacionales, como la invasión de Rusia a Ucra-nia y la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Crisis, incertidumbre y transición caracterizan al actual sistema internacional. Y en este contexto, América Latina se muestra ambivalente y desorientada.

Una América Latina cada vez más fragmentada se encuentra inmersa en esta situación, sin mayores posibilidades de asociación debido a la in-certidumbre, a la ideologización y a la falta de resultados de los procesos de integración. Pero también a la ausencia de liderazgo. Un liderazgo que conceptualmente también cambia y se muestra más horizontal, abierto y co-laborativo. En este sentido se tiene un enfoque cooperativo con relaciones de influencia, cambios reales y propósitos mutuos. Y a esto debe apuntar un líder.

Aquí el tema del consenso resulta importante. El tratamiento de los temas de política exterior varía según contexto y coyuntura. No siempre resulta re-levante la prolongación e interacción entre lo interno y lo externo (Fearon, 1998). Todos los factores y actores internos no tienen la misma relevancia, sino que esta variará de acuerdo al interés nacional y de diversos sectores de la sociedad. Las elites económicas tienden a ser las más activas, pero en ge-neral dependerá de las preferencias, la capacidad de liderazgo, concertación y asociación. Aquí el consenso es muy importante.

El consenso resulta difícil para las decisiones internacionales, pero con-tribuye al impulso de una diplomacia interméstica. En situaciones de crisis se facilita y los diferentes actores tanto estatales como no gubernamenta-les colaboran en su construcción porque perciben un 'enemigo' externo. En la

toma de decisiones, la capacidad de negociación ayuda a impulsar y construir consensos para llevar a cabo un proyecto determinado.

El consenso en materia internacional ha sido poco estudiado. Por lo general, como se señala, es más fácil construirlo en momentos de crisis que de rutina. Se altera con la interacción entre lo interno y lo externo, con las estrategias, y con la oposición partidista y de líderes a ciertos temas en particular.

Autores como Moon y Dixon se refieren a un consenso dependiente (1985) vinculado con la subordinación y la obediencia. Sostienen que el comportamiento de los Estados periféricos no es producto de la coerción sino de que quieren imitar modelos; es decir, depende de la obediencia. En este sentido, los tomadores de decisiones, y sobre todo las elites económicas y políticas, de los países subdesarrollados se identifican con los Estados dominantes y los centros internacionales del poder. Esto dificulta el consenso en una región como la latinoamericana, que según el coeficiente de Gini es de las más desiguales del mundo. Este indicador mostró que para 2021 Colombia se posicionó como el país de América Latina y el Caribe con mayor desigualdad, con un 54,2 luego de Santa Lucía y Panamá.

Además de Moon y Dixon, Russell (1990) también analiza aspectos de la obediencia, que es diferente del consenso. La primera implica influencia de los centros de poder e incide en los cambios de política exterior. Variables internas y características de los tomadores de decisiones resultan fundamentales: sus percepciones, valores e ideas influyen incluso en el momento de tomar una decisión. Sin lugar a dudas, los niveles de consenso interno amplían o restringen una acción en materia internacional.

En el consenso, la capacidad de liderazgo y convencimiento influyen en la construcción de acuerdos e identidad. El liderazgo, la racionalidad y la persuasión resultan fundamentales. Pero no solo ello, sino que también la coordinación favorece el seguimiento y la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, en el tema de la coordinación existen muchas dificultades debido a la carencia de una visión integral y a los celos institucionales. La fragmentación institucional continúa siendo una de las características de la política exterior colombiana.

Además de las capacidades de construir consenso de un jefe de Estado para ejercer liderazgo, se encuentran las capacidades cuantitativas y cualitativas

del país vinculadas con el tema del poder. Al respecto, Singer y Small (2022) plantean que hay tres elementos básicos al momento de analizar el poder de una nación: sus índices demográficos, industriales y financieros.

Lo anterior se divide en seis dimensiones de estudio principales: población total, población urbana, producción de hierro y acero, consumo de energía, tamaño de las fuerzas armadas y gasto militar. Ello se puede definir como el concepto de poder duro. Sin embargo, también existen factores de poder suave, relacionados con la tradición política y los elementos culturales. También, y no por ello menos importante, con la percepción que se tiene de los países. El péndulo entre estos dos poderes mostrará a su vez tipos de liderazgo y el mismo acomodamiento entre lo ideológico y lo pragmático (Ardila, 2020).

Ahora bien, otro factor que analizan Singer y Small son las relaciones externas comerciales, referidas como las relaciones diádicas que se ven como la mezcla entre las capacidades, las variables de poder duro y de poder suave. Estas se analizan según el tipo de interacción, pero su fundamento se encuentra en factores domésticos e induce al denominado *smart power*.

De manera complementaria, en una teoría amplia, el World Power Index examina el poder bajo tres dimensiones: capacidades materiales, capacidades semimateriales y capacidades no materiales (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2018). Estas tres se encuentran relacionadas con los conceptos y nociones presentados por Singer y Small, donde el aspecto militar se ve en las capacidades materiales, mientras que la población, la producción y demás se relacionan con aspectos semimateriales. Asimismo, el factor económico se ve como un factor de capacidad material, pues se establece una relación con el desarrollo militar.

Morales Ruvalcaba (2020) presenta así tres tipos de capacidades: materiales, semimateriales e inmateriales. Las capacidades materiales tienen en cuenta la producción nacional, el área total, el gasto militar, el gasto en investigación y desarrollo, el comercio internacional y las reservas de cambio externas. Las capacidades semimateriales incluyen la producción nacional per cápita, la población, el consumo per cápita, el gasto en educación y en salud. Finalmente, las capacidades de tipo inmaterial tienen en cuenta las siguientes variables: gasto gubernamental, turismo internacional, asistencia

oficial para el desarrollo per cápita, publicaciones técnicas y científicas y cantidad de migrantes internacionales.

En la página oficial de World Power Index (<https://www.worldpowerindex.com/>), Colombia se ubicó con un valor de 0,6, desagregado así:

- Capacidades materiales: 0,624
- Capacidades semimateriales: 0,533
- Capacidades inmateriales: 0,636

Según el reporte de *Pareto Economics* sobre el mismo índice, para 2023 Colombia toma la posición número 57 a nivel mundial, con las siguientes características:

Capacidades materiales de Colombia:

- Producción nacional: 326.628 millones de euros (2022)
- Área total: 1.139 millones de kilómetros cuadrados (2023)
- Población: 46.294.841 habitantes
- Gasto militar: 9.680 millones de dólares (2023)
- Gasto en investigación y desarrollo: 401 millones (2023)
- Comercio internacional (2022):
 - » Exportaciones: 57.088,24 millones de dólares
 - » Importaciones: 78.685,05 millones de dólares
 - » Balanza comercial: -21.596,81 millones de dólares
- Reservas de cambio externas: 58.022,6 millones de dólares (2023)
- Principales productos de exportación: petróleo, gas natural, carbón, mineral de hierro, níquel, cobre, esmeraldas, energía hidroeléctrica

Capacidades semimateriales de Colombia:

- Producción nacional per cápita: 6.329 euros (2022)
- Población: 52.000.000 de habitantes (2021)
- Consumo per cápita: 36,8 kilovatios (2022)

- Consumo de energía per cápita: 1.492,5 kilovatios (2021)
- Gasto en educación: 54,8 billones de pesos (2023)
- Gasto en salud: 49 billones de pesos (2023)

Capacidades inmateriales de Colombia:

- Gasto gubernamental: 405,6 billones de pesos (2023)
- Recibos de turismo internacional: 3.303.582 millones de llegadas (2022)
- Índice de desarrollo: 0,752 puntos (2021)
- Número de publicaciones técnicas y científicas: 552 revistas (2020)
- Cantidad de migrantes internacionales:
 - » Inmigrantes: 1.905.393 (2020)
 - » Emigrantes: 3.024.273 (2020)

Teniendo en cuenta estas consideraciones, Colombia es un país medio que podría denominarse potencia regional secundaria. Tiene además recursos ideacionales vinculados con autoridad, valores morales, emprendimiento de normas, que conducen a tener seguidores. La legitimidad y la credibilidad, de todas maneras, son algo simbólico o psicológico. Se basan en recursos como la cultura de una nación, las normas y los valores y su política exterior. Es decir, habría que convertir esos recursos ideacionales en influencia política que en términos de la diplomacia podría ser el consenso o el manejo de nuevos temas de la agenda internacional, como la diplomacia feminista y las nuevas diplomacias en general.

Son así pues muchos los aspectos vinculados con el liderazgo y el posicionamiento de un país. El contexto es relevante debido a que indica una serie de elementos internos, externos y personales que facilitan o no el liderazgo, de acuerdo al interés nacional del país y según los lineamientos de su política exterior. Ello va acompañado de niveles de legitimidad y credibilidad, voluntad política, diversificación, democracia y participación de actores no gubernamentales. Algunos actuarán en conjunto y de manera vinculante – *buffering y binding*– (Gries, 2005; Ikenberry, 2003) o de manera aislada, como un *niche diplomacy* (Cooper, 1997). También se relaciona con las estrategias

que utilizan las potencias regionales, como el balanceo, el *softbalancing* y el *bandwagoning* (Waltz, 1979; Schweller, 1994).

Gustavo Petro pretende construir y liderar una visión y posición latinoamericana frente a temas como el medio ambiente, las drogas ilícitas, la integración y la situación de Venezuela, entre otros¹. Es así como busca un nuevo relacionamiento con grandes poderes como Estados Unidos y aliados como Brasil. Sin embargo, no todos ellos le brindan la suficiente legitimidad, confianza y representatividad para ejercer un liderazgo.

La Amazonia podría ser un punto de encuentro de Petro con Lula debido no solo al interés de ambos sino porque el presidente brasileño quiere mostrar diferencias frente a su antecesor Jair Bolsonaro, y en 35 años este vecino ha perdido cerca de 600.000 kilómetros cuadrados en la región amazónica. O podría llevar también a un liderazgo competitivo entre ambos jefes de Estado: Lula y Petro. Recordemos que Brasil posee un 60% de la Amazonia mientras que Colombia el 23,3% sobre esta región considerada como el pulmón del mundo.

Pronunciamentos, acciones y obstáculos de Gustavo Petro en búsqueda de liderazgo

A nivel internacional, desde su campaña presidencial, Gustavo Petro planteó ideas novedosas frente a los principales temas de la agenda internacional, como medio ambiente y drogas ilícitas. Se ha mostrado como el presidente del cambio y ha querido ejercer un liderazgo principalmente a nivel regional.

Sin embargo sus planteamientos carecen de estrategias claras, trabajadas conjuntamente de manera colaborativa y horizontal con las entidades responsables. Esta situación crea desconfianza y también expectativas a nivel nacional e internacional. Y obstaculiza el ejercicio de un liderazgo internacional. Como se señaló en este capítulo, la fragmentación institucional que

1 La búsqueda de la Paz Total constituye un tema prioritario para la política exterior colombiana. Muchas de las acciones internacionales se orientan en este sentido. En este capítulo se examinan otras como el medio ambiente, las drogas, la integración y la situación venezolana.

ha caracterizado a la política exterior colombiana continúa y se profundiza. No resulta clara la coordinación y articulación entre Presidencia y diversas entidades gubernamentales y se dificulta visualizar una hoja de ruta.

A nivel interno, Colombia muestra una crisis multidimensional en lo económico, lo político y de desarrollo humano. No solo los efectos de la pandemia y de la guerra entre Rusia y Ucrania, sino que la transición que atraviesa el país y los planteamientos del Jefe de Estado, sobre todo las reformas –tributaria, laboral, pensional, energética– en marcha, generan incertidumbre en el inversionista extranjero y en la población en general.

Al mismo tiempo, Colombia es un país altamente polarizado, luego de Argentina en América Latina como también a Brasil se le califica de alto riesgo de polarización severa. La polarización se define como la ampliación de la divergencia y el consecuente desplazamiento hacia los extremos ideológicos (Borda, 2018). Hay factores que la impulsan, como la preocupación por la economía, la desconfianza en los gobiernos y la brecha en los niveles de confianza entre las clases sociales (*Portafolio*, 31 de enero de 2023).

Al comienzo de su mandato, Gustavo Petro concertó con diversas fuerzas políticas, pero a partir de abril de 2023 se rompió dicho acercamiento y se tiende a una ideologización, gobernando con su espectro ideológico más afín. Esta situación condujo a una mayor fragmentación de su interés nacional e identidad. En el ámbito internacional se refleja en la falta de consenso frente a las acciones internacionales.

En la búsqueda de liderazgo, el Gobierno requeriría de un doble consenso. Por un lado, un consenso interno para volcarse a la causa del orden regional; y por el otro, una aceptación de los demás países de la región. El interno se dificulta y las encuestas de opinión indican que la popularidad del Presidente ha disminuido. “Solo el 51 por ciento de los colombianos aprueba su gestión” según Invamer (citado en Rodríguez, 1.º de marzo de 2023). La desaprobación de su mandato subió del 44% en diciembre de 2022 al 51% en febrero de 2023 y según *Bloomberg* un 70,7% de las personas encuestadas considera que el país va por mal camino (Salazar, 2 de junio de 2023).

Hay países sudamericanos que por su peso relativo tienen mayor importancia para la aceptación de un liderazgo regional. En la nueva Ola Rosa,

Brasil, México o Chile, aunque podría haber competencia entre ellos. Petro, por su parte, tiene una voluntad política orientada al cambio.

Flemes y Wojczewski (2010) plantean tres tipos de disputa por el liderazgo: seguir a una potencia regional mientras desempeña el rol de potencia semirregional, que es el caso de Nigeria –y que podría ser de Colombia–; seguir a una potencia regional de forma relucitante como Venezuela; o seguir a una potencia regional a través de mecanismos como el balanceo, conforme lo hace Pakistán. La estrategia que adopta cada potencia con respecto a las segundas potencias depende de sus intereses nacionales, sus recursos materiales e ideacionales y el mismo orden regional. Asimismo, entre mayor sea la intervención de potencias externas, más tensas serán dichas relaciones.

A continuación se examinan cuatro temas y el posicionamiento de Gustavo Petro frente a ellos.

Medio ambiente

El interés de los gobiernos colombianos por posesionarse frente al tema del medio ambiente no es nuevo. Iván Duque buscó hacerlo. Y sus pronunciamientos en escenarios internacionales, que fueron muy retóricos, así lo indican. No obstante, consiguió algunos logros como la ampliación de áreas protegidas y el avance de la transición energética (Alonso, 4 de julio de 2022).

Cumbres como la de medio ambiente y desarrollo en Río de Janeiro, conocida como la Cumbre de la Tierra, también constituyen un antecedente por el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Gómez, 1997, p. 1) que va a ser parte de un discurso de ‘responsabilidad global’ o ‘globalización’ del cuidado del medio ambiente (Santoyo y Bastidas, 2002).

El Presidente colombiano plantea el tema de la crisis climática en diversos escenarios principalmente multilaterales. Al mes siguiente de su posesión, en la Asamblea General de la ONU, Petro tuvo una intervención centrada en la necesidad de establecer una estrategia conjunta contra el cambio climático, visibilizar el fracaso de la guerra contra las drogas, además de su costo ambiental y humano, y presentar a Colombia como una pieza clave en la lucha contra el modelo consumista impuesto por las potencias capitalistas del Norte global (Pacheco, 21 de septiembre de 2022).

De igual manera, en su participación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, COP 27, llevada a cabo en Egipto en noviembre de 2022, Petro hizo un llamado a la preservación de la selva amazónica. Para ello cuenta con el apoyo de países latinoamericanos como Brasil y Venezuela. De esta manera reafirmó su voluntad e interés por liderar la protección de la Amazonia, creando un “fondo a un plazo mínimo de 20 años, con recursos que contribuyan a programas concretos para promover el cuidado de la selva amazónica” (*Portafolio*, 8 de noviembre de 2022).

Es así como el Presidente colombiano ha hecho un llamado sobre la crisis climática en diversos contextos internacionales como las Naciones Unidas, la Cumbre de Democracias y la Cumbre Iberoamericana, celebradas en marzo de 2023, la Financiera de París (junio de 2023) y la de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA, del mismo año.

En París, a finales de junio de 2023, diferentes jefes de Estado tanto del Norte como del Sur se reunieron para examinar la arquitectura financiera internacional y el cambio climático. En esta Cumbre, Petro señaló elementos vinculados con la protección de la selva amazónica, el desarrollo de energías limpias y la propuesta de Colombia sobre intercambio de deuda externa por acción climática. Propuso crear un Plan Marshall mundial para enfrentar la crisis climática.

La Carta Medioambiental Iberoamericana, adoptada en 2003 durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en República Dominicana, también enfatiza en el cambio climático, en la pérdida de biodiversidad, la contaminación, la degradación de los suelos y la escasez de recursos hídricos (Secretaría General Iberoamericana, 25 de marzo de 2023). Allí Petro se manifestó diciendo que “no podemos perder los tiempos en una guerra, cuando los tiempos de la humanidad se están acortando por la crisis climática” (Presidencia de la República, 15 de marzo de 2023, párr. 27).

En diversos escenarios, el Presidente colombiano plantea el canje de deuda por conservación ambiental. En su visita a Alemania, le propuso al canciller federal, Olaf Scholz, intercambiar deuda pública por acción climática. Busca crear una propuesta para la arquitectura de financiamiento de la lucha contra la crisis climática. En esta oportunidad, también habló del hidrógeno verde que podría remplazar la industria del petróleo, la extracción del petróleo

y del gas en el mundo. A su vez, el canciller Álvaro Leyva también lo hace en lo bilateral y así refuerza las posturas de Petro (Canchila, Torres, Gómez y Valbuena, 2023).

En agosto de 2023 se celebró la Cumbre de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA, que a nivel de jefes de Estado no se reunía desde 2009. Esta organización está compuesta por los países andinos, Brasil, Guyana y Surinam. La reunión estuvo antecedida de una de ministros de Medio Ambiente de los países que forman el bioma amazónico, quienes hicieron un llamado de urgencia para encontrar respuestas que preserven esta reserva natural. En mesas de trabajo discutieron los ejes para enfrentar la crisis climática en la Amazonia: deforestación y crímenes ambientales transnacionales, conservación, restauración ecológica, bioeconomía, derechos de los pueblos indígenas, mecanismos financieros, ciencia, tecnología y conocimiento indígena, y agenda de incidencia internacional (Beltrán, 8 de julio de 2023).

En esta Cumbre de la OTCA, realizada en Belén do Pará, Colombia reiteró su preocupación por la crisis climática que atraviesa la humanidad debido al consumo de petróleo, gas y carbón y planteó la necesidad de una descarbonización. Reiteró, a su vez, cambiar deuda por acciones climáticas. En su intervención, Petro también señaló que busca preservar el 80% de la Amazonia colombiana para 2025 e indicó que la reforestación de esta región del país disminuyó un 34% durante el primer semestre de 2023.

De manera complementaria para la región, propuso crear un Tribunal de Justicia Ambiental y una OTAN Amazónica. Para ello, invitó a los ministros de Defensa de los países miembros de la OTCA a llevar a cabo una reunión orientada a negociar un acuerdo de cooperación militar para la protección ambiental de la Amazonia. No obstante, estas propuestas carecen del apoyo de los países amazónicos y dificultan las posibilidades de liderazgo del mandatario colombiano.

Por su parte, Brasil ha liderado este organismo multilateral desde su creación en 1978, sin contar durante 45 años con el respaldo esperado. Actualmente, en la comunidad internacional se presencia una preocupación por el tema ambiental y la crisis climática. De manera conjunta con Lula, este sería el escenario más propicio para un liderazgo de Gustavo Petro compartido con

su homólogo brasileño. Sin embargo, no resulta clara dicha alianza y probablemente podría haber más competencia que asociación.

De todas maneras, la idea del Presidente colombiano de un nuevo enfoque para combatir la crisis climática tiene sus seguidores. Algunos países buscan la interacción entre clima, deuda y desarrollo (Harvey, 18 de junio de 2023) y ello ha prendido los radares de la comunidad internacional, regional y doméstica.

Drogas ilícitas

Colombia es, desde tiempo atrás, el principal productor de hoja de coca y tiene amplias extensiones de tierra dedicadas a este cultivo, que han venido aumentando durante los últimos años pasando de 143.000 hectáreas en 2020 a 204.000 hectáreas para 2021, según el informe anual del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de las Naciones Unidas, SIMCI. El director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, Rahul Gupta, advirtió al Gobierno colombiano que “los niveles récord de cultivos ilícitos que actualmente tiene Colombia son una amenaza” (*Colprensa*, 22 de junio de 2023, párr. 1).

Desde finales del siglo XX, Colombia ha sido estigmatizada por el tema de drogas ilícitas e incluso llegó a ser descertificada por el Gobierno de Estados Unidos debido a la falta de colaboración para la destrucción de cultivos ilícitos. En la actualidad también existe el temor de una nueva descertificación, debido al aumento de las hectáreas cultivadas y a la suspensión de ciertas medidas para la destrucción de cultivos ilícitos.

Durante muchos años se trató de convencer a la comunidad internacional de una responsabilidad compartida –corresponsabilidad–, frente a lo cual se logró que los demás países reconocieran que los consumidores, traficantes de precursores químicos y de armas, también eran responsables. Se requería armonizar legislaciones y compartir información. En la OEA se hicieron avances notorios con el Mecanismo de Evaluación Multilateral, MEM, y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD.

Desde la década de los ochenta del siglo XX, Colombia con su presidente Virgilio Barco (1986-1990) trató el tema de las drogas ilícitas en el contexto de las Naciones Unidas. Señaló la lucha que el país ha venido dando y la

cantidad de muertes que ha ocasionado. A su vez, hizo un llamado a la comunidad internacional para buscar acciones conjuntas frente a esta problemática (Barco Vargas, 1989). También el gobierno de Juan Manuel Santos lideró una estrategia impulsada por países latinoamericanos para tener un debate franco y abierto sobre las actuales estrategias fallidas, en los marcos de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas. Como resultado, se celebró la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, conocida como la UNGASS 2016.

De manera más ambiciosa, Gustavo Petro retoma este tema introduciendo aspectos como la legalización de la droga con base en programas de salud pública preventiva. Se opone al uso del glifosato y a la política prohibicionista que fracasó. Propone una política basada en la sustitución gradual y voluntaria de los cultivos ilícitos, la no persecución de los campesinos cultivadores y el incremento en los esfuerzos de interdicción (Borda y Silva, 2023). Hay una claridad de principios, pero falla en la aplicación del Acuerdo de Paz de 2016, en una marcada improvisación para la puesta en marcha de este nuevo enfoque y, sobre todo, en la ausencia de una estrategia puntual y diferenciada para acercarse y someter a las organizaciones criminales.

En un nuevo paradigma de lucha contra las drogas, el Presidente colombiano le apuesta a una nueva visión y política pública frente a las drogas. Pero para ello deberá contar con el respaldo internacional. El gobierno de Joe Biden inicialmente le brindó apoyo hasta conocer una propuesta más definitiva. Pero hay muchas visiones y posiciones en ese país. Se llevarán a cabo elecciones que indicarán posturas que irá a presentar el Gobierno estadounidense frente a un nuevo paradigma en materia de drogas.

Por otra parte, la arquitectura jurídica internacional será un obstáculo. Países latinoamericanos como México y Guatemala apoyan esta nueva visión pero hay unas leyes a las que deben acogerse y transformar este andamiaje llevará años (Thoumi, 2017). A la vez, al interior de los países y en sociedades polarizadas se carece de consenso frente a este tema.

Para el ámbito externo, el Gobierno debe impulsar el liderazgo desde la Cancillería y el Ministerio de Justicia en los espacios naturales de negociación de políticas de drogas, así como en otros escenarios multilaterales y hemisféricos. Esto cumpliría con la deuda pendiente del Acuerdo Final de Paz

sobre una conferencia internacional de drogas y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad sobre impulsar el debate de la reforma en la escena global.

Integración regional

La asistencia a diferentes foros multilaterales como los señalados en este capítulo indica el interés que Gustavo Petro tiene en la integración y la concertación. Busca fortalecer el regionalismo y el multilateralismo latinoamericano y a Colombia como plataforma exportadora para el mercado latinoamericano y del Caribe. Sin embargo, no resulta claro cuál de los organismos multilaterales en los que participa priorizaría. Parecería que sería uno vinculado con el tema ambiental, como la OTCA, pero competir con Brasil no resulta para nada fácil. El Gigante Suramericano es una potencia regional primaria que asciende en la jerarquía de poder regional e internacional y cuyas capacidades duras y blandas le brindan legitimidad para su inserción regional e internacional, en particular frente a los temas ambiental y amazónico.

Por otra parte, la integración regional a través de infraestructura funcional y digital es un reto que Colombia quiere enfrentar a través de esfuerzos mancomunados con la región para la construcción de corredores económicos de todo tipo, que permitan la integración física y económica y el transporte multimodal (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023).

Desde su candidatura presidencial, Petro se mostró partidario de la integración y priorizó a la Comunidad Andina. Recién posesionado a finales de agosto de 2022, propuso reintegrar a Chile y Venezuela y también lanzó la idea de una red eléctrica integrada entre la región. Sin embargo, países como Perú y Ecuador han variado su gobernabilidad y en el primer caso se presenta un distanciamiento entre ambos gobiernos. Colombia se niega a reconocer a la presidenta Dina Boluarte. Esto igualmente tiene repercusiones en la Alianza del Pacífico, grupo de integración en el que también participan Colombia y Perú, además de México y Chile.

A finales de 2020 se suscribió la Carta Ambiental Andina que busca acelerar la implementación de la agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS. Tiene como ejes temáticos la gestión integral de los recursos hídricos, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la prevención

y atención de desastres naturales, la lucha contra la minería ilegal, entre otros.

En cuanto a la Alianza del Pacífico, este grupo de integración atraviesa una triple crisis: de modelo, de expectativas y de resultados (Santos-Carrillo, 2023), actualmente aunado con las posiciones de México y Colombia frente a Perú. Como los cuatro integrantes plenos – Chile, Colombia, México y Perú– tienen unos jefes de Estado que hacen parte de la Ola Rosa, muy seguramente su proyección se dará hacia una diplomacia social –migratoria, turística y educativa– y propiciará nuevos miembros asociados.

Por otra parte, Gustavo Petro asistió a la reunión de Brasilia para recomponer la UNASUR, creada en 2008. El objetivo de esta cumbre fue retomar el diálogo y analizar la posibilidad de que la región vuelva a contar con un foro de integración suramericano permanente, inclusivo y moderno. Colombia se había retirado de este organismo regional en 2019, cuando se creó PROSUR, foro liderado por los expresidentes Iván Duque de Colombia y Sebastián Piñera de Chile.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, será presidida por Colombia en 2025. Desde allí se buscará avanzar en la interconexión energética, la lucha contra el cambio climático y su financiamiento, el nuevo paradigma en materia de drogas, la migración, y la autosuficiencia alimentaria y sanitaria.

En general, el Gobierno colombiano tiene una retórica frente a la integración latinoamericana. No hay iniciativas ni estrategias claras. Tan solo se refiere a articular la región en el uso de energías limpias, y a temas como la migración y las drogas ilícitas. Pero a un año de mandato, no resulta claro el qué, el cómo y el para qué de su papel en la integración.

Conferencia internacional sobre Venezuela

Al ser Venezuela un país que comparte una frontera de 2.219 kilómetros con Colombia, la estabilidad de dicho país resulta prioritaria y, tácitamente, hace parte de los objetivos de lograr la paz y en esta administración, la Paz Total. Grupos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional, ELN, tienen también asiento en Venezuela y utilizan al vecino país como santuario.

Allí se protegen y planean diversas actividades ilícitas (Pizarro, 2020; Ávila, 2012).

De ahí las acciones pragmáticas durante el gobierno de Juan Manuel Santos y la propuesta de Petro de llevar a cabo un encuentro sobre la situación venezolana, evento que contó con el aval de Estados Unidos. En la relación Colombia-Venezuela se observa una triangulación con los Estados Unidos.

El 25 de abril de 2023 se llevó a cabo la reunión con el objetivo de reactivar los diálogos Gobierno-oposición iniciados en México, fortalecer los acercamientos entre el Gobierno de Venezuela del presidente Nicolás Maduro y construir consensos en torno a las elecciones de 2024. Este encuentro estuvo precedido por visitas que el presidente Gustavo Petro y su canciller Álvaro Leyva hicieron a Venezuela.

Confusión y falta de resultados caracterizaron el encuentro. No había claridad de la participación tanto del Gobierno venezolano como de la oposición². Maduro aprovechó para endurecer su posición y hacer más exigentes sus condiciones para volver a la mesa de negociaciones:

[Supeditando] el diálogo con la oposición al retiro de sanciones, la devolución del dinero venezolano congelado en el exterior, la liberación de Alex Saab –juizado en Estados Unidos por conspiración para lavar dinero– y la suspensión de la investigación de la Corte Penal Internacional (CPI) por crímenes de lesa humanidad (Ramírez, 30 de abril de 2023, párr. 7).

La representación en la Conferencia no fue la esperada y se obtuvieron pocos resultados novedosos. Como conclusión, “se identificaron posiciones comunes en los siguientes temas: necesidad de establecer un cronograma electoral que permita unas elecciones transparentes”, dijo el canciller Álvaro Leyva Duran. Los otros puntos fueron: “cumplimiento de los compromisos para levantar sanciones del régimen venezolano y acompañamiento de las conclusiones para administrar el Fondo Fiduciario Único” (Ruiz, Saavedra, Reyes y Venera, 25 de abril de 2023, párrs. 8 y 9).

Gustavo Petro busca realizar un cambio y un liderazgo de América Latina frente al mundo. No obstante, no hay una estrategia clara y coordinada que indique prioridades y el papel real tanto del Estado, como de los actores no

2 Aunque Juan Guaidó llegó sorpresivamente y según él fue expulsado de Colombia.

gubernamentales. Lo muestra un liderazgo personalista basándose en la autoridad y el poder presidencial.

Como sostienen Borda y Silva (2023, p. 35):

A pesar de que durante la campaña presidencial y en los discursos de la victoria y de la toma de posesión de Petro quedaron definidas dos líneas centrales de lo que sería la actividad internacional de su gobierno (se habló de una política exterior que enarbolaría las banderas de la lucha contra el cambio climático y que apostaría sin ambages a la integración regional), lo cierto es que, hasta ahora, las decisiones correspondientes no han puesto de relieve estos dos temas. Al contrario, lo que se percibe es una gestión guiada por la necesidad de reaccionar frente a desafíos coyunturales, por las opiniones personales del Presidente en redes sociales o por esfuerzos aislados y de poco aliento promovidos por funcionarios particulares y sin eco institucional (la corta y no muy trascendente política exterior feminista liderada en solitario por la Exviceministra de Relaciones Exteriores o el nuevo impulso hacia África –aun con poco contenido– encabezado por la vicepresidenta Francia Márquez son buenos ejemplos).

Conclusiones

No solo las capacidades duras y blandas, el poder material, semimaterial e inmaterial, definen las posibilidades de liderazgo de un jefe de Estado como Gustavo Petro. Son más bien factores internos y, en menor medida, externos y personales los que lo limitan.

Con el paso del tiempo, el concepto y la forma de hacer liderazgo han venido variando y modificándose, pasando de una visión jerarquizada a otra horizontal y colaborativa. Para ello se requiere de articulación y coordinación y, sobre todo, de estrategias claras, visibles y comunicativas.

El apoyo interno y el consenso constituyen piezas esenciales dentro del complejo andamiaje del liderazgo internacional. Debido a su interés de hacer cambios a nivel interno, Petro debe buscar el apoyo de ciertos sectores y así construir consensos para ejercer un liderazgo externo regional. No es suficiente la voluntad política y el anhelo de cambio, sino que planes de trabajo y políticas públicas consultadas y apoyadas por una mayoría brindan legitimidad, representatividad y confianza.

Son muchas las dudas frente a un liderazgo transformacional basado en el cambio. Su discurso desafiante, contestatario y confrontacional para nada ayuda, sino que lleva a una ideologización que acentúa más la polarización y dificulta la construcción de consensos en torno a un nuevo modelo de desarrollo que incluya prioridades como el cambio climático, las drogas, la integración y las salidas democráticas para Venezuela.

De manera que espacios de liderazgo latinoamericano, suramericano o andino, o en temas como medio ambiente, drogas, integración y Venezuela, están aún lejos. La ideologización tiende a predominar sobre el pragmatismo requerido. Y sobre todo, la ausencia de estrategias claras, consensuadas y colaborativas.

Recomendaciones

Para alcanzar un liderazgo, el gobierno de Gustavo Petro debería:

1. Avanzar en el diseño de estrategias de inserción internacional a nivel bilateral y multilateral.
2. Construir consensos frente a los temas en los que se busca ejercer liderazgo: medio ambiente, drogas, integración y democracia en Venezuela. El apoyo de la población interna, así como las alianzas internacionales, resultan fundamentales.
3. Coordinar, articular y trabajar en equipo con las diferentes instancias institucionales y no gubernamentales encargadas del tema a tratar. Se debe vencer la fragmentación institucional.
4. Definir cuáles de los grupos de integración y concertación serán prioritarios. Temas como el medio ambiente y la Organización el Tratado de Cooperación Amazónica resultan prioritarios debido a que Colombia presenta una gran riqueza en materia ambiental. A su vez, otros organismos regionales, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, podrían desempeñar un importante papel.
5. Tener posiciones pragmáticas y desideologizadas. Se deben buscar posiciones pragmáticas que ayuden a construir consensos domésticos

para temas internacionales que pudieran ayudar a ejercer un liderazgo colaborativo y horizontal.

En todas estas recomendaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores resulta prioritario para vencer la fragmentación de la política exterior colombiana, ejerciendo labores de liderazgo, coordinación y comunicación. Se requiere de una serie de estrategias consensuadas en equipo y de la generación de confianza a nivel nacional e internacional.

Referencias

- Alonso, J. (4 de julio de 2022). Colombia: el legado medioambiental de Iván Duque. *DW*. <https://www.dw.com/es/colombia-el-legado-medioambiental-de-iv%C3%A1n-duque-entre-luces-y-sombras/a-62358751>
- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 17(1), 293-319.
- Ardila, M. (2020). La diplomacia interméstica y multinivel colombiana: dependencia, pragmatismo e ideologización. *Latin American Journal of International Affairs*, 10(1), 113-130.
- Atkins, P. (2008). Leadership as Response not Reaction: Wisdom and Mindfulness in Public Sector Leadership. En P. 't Hart y J. Uhr (eds.), *Public Leadership: Perspectives and practices* (pp. 73-82). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h3bh.10>
- Ávila, A. (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. **Arco Iris-Debate**.
- Barco Vargas, V. (1989). Discurso del presidente Virgilio Barco a la 44 Asamblea de las Naciones Unidas. *Colombia Internacional*, 1(8), 32-37. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2251>
- Beltrán, D. (8 de julio de 2023). Cumbre Amazónica: ocho países dan el primer paso para lograr el gran acuerdo de la Amazonia. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/07/08/cumbre-amazonica-ocho-paises-dan-el-primer-paso-para-lograr-el-gran-acuerdo-de-la-amazonia/>
- Borda Guzmán, S. y Silva Lujan, G. (2023). La política exterior del gobierno de Petro. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 23(3), 35-43. <https://revistafal.com>
- Borda, S. (2018). Presidenciales en Colombia: ¿polarización o deterioro de la conversación política? *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/presidenciales-en-colombia-polarizacion-o-deterioro-de-la-conversacion-politica/>
- Canchila Velilla, M. A.; Torres Raigoza, J. E.; Gómez Betancur, J. J. y Valbuena Molina, B. (2023). Condiciones de posibilidad de la política exterior colombiana en el gobierno de Gustavo Petro frente a la emergencia climática y la problemática ambiental. *Ratio Juris UNAULA*, 18(36), 73-88. <https://doi.org/10.24142/raju.v18n36a4>
- Colprensa (22 de junio de 2023). Cultivos ilícitos en Colombia: Estados Unidos advierte que niveles récord son una amenaza. *Cambio*. <https://cambiocolombia.com/pais/cultivos-ilicitos-en-colombia-estados-unidos-advierte-que-niveles-record-son-una-amenaza>

- Cooper, A. F. (1997). Niche diplomacy: a conceptual overview. En A. F. Cooper (ed.), *Niche diplomacy. Studies in Diplomacy* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-25902-1_1
- Fearon, J. D. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy and Theories of International Relations. *Annual Reviews Political Science*.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2010). *Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. (GIGA Working Paper nro. 121). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1547773>
- Gómez, P. C. (1997). Colombia y la agenda ambiental internacional. *Colombia Internacional*, (38), 21-27.
- Gries, P. H. (2005). China eyes the hegemon. *Orbis (Philadelphia)*, 49(3), 401-412.
- Harvey, F. (18 de junio de 2023). Countries are drowning climate expert calls for urgent rethink on scale of aid for developing world. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/environment/2023/jun/18/countries-are-drowning-climate-expert-calls-for-urgent-rethink-on-scale-of-aid-for-developing-world#:~:text=The%20world%20must%20rethink%20its,influential%20climate%20economists%20has%20urged>
- Hughes, M. (2016). The possibilities of leadership: revisiting J.C. Rost's leadership writings. *Human Resource Development International*, 19(5), 358-373. DOI: 10.1080/13678868.2016.1147777
- Ikenberry, G. J. (1996). The future of international leadership. *Political Science Quarterly*, 111(3), 385-402.
- Ikenberry, G. J. (2003). *Strategic Reactions to American Preeminence: Great power politics in the age of unipolarity*. Discussion paper, National Intelligence Council, NIC 2020 Project. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/strategic_reactions.pdf
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023). *Política de comercio exterior para la internacionalización y el desarrollo productivo sostenible*. Consejo Superior de Comercio Exterior. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/documentos-noticias/22-06-2023-socializacion-politica-comercio-exterior.aspx>
- Moloeznik, M. P. (2012). Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría (propuesta de dos modelos teóricos). *Espiral (Guadalajara)*, 19(55), 193-200. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000300008&lng=es&tlng=es.

- Moon, B. y Dixon, W. (1985). Politics, the State, and Basic Human Needs: A Cross-National Study. *American Journal of Political Science*, 29(4), 661-694.
- Morales Ruvalcaba, D. (2020). The semiperipheral states in the twenty-first century: measuring the structural position of regional powers and secondary regional states. *International Studies*, 57(1), 20-50.
- Morales Ruvalcaba, D. (2023). *World Power Index: Measuring Global Power*. <https://www.worldpowerindex.com>
- Pacheco, D. (21 de septiembre de 2022). Las cinco claves del primer discurso de Gustavo Petro en la ONU. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/las-cinco-claves-del-primer-discurso-de-gustavo-petro-en-la-onu/>
- Pareto Economics (2023). *Global Power Index 2023*. <https://pareto-economics.com/product/global-power-index-all-2023/>
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2014). Cooperation for development, Brazilian regional leadership and global protagonism. *Brazilian Political Science Review*, 8, 8-30.
- Pizarro, E. (2020). *Las fronteras y la guerra. La Operación Fénix en Ecuador (2008)*. Planeta.
- Portafolio (31 de enero de 2023). *Dólar en Colombia sigue al alza y se mantiene sobre los 4.600 pesos*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/dolar-en-colombia-precio-y-trm-31-de-enero-de-2023-577737>
- Portafolio (8 de noviembre de 2022). *Petro pidió recursos globales para ayudar a la Amazonia, en COP 27*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-pide-recursos-globales-para-salvar-la-amazonia-573736>
- Presidencia de la República (15 de marzo de 2023). *Declaración del Presidente Gustavo Petro en la Sesión de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-Sesi-n-de-jefas-y-jefes-de-Estado-y-de-Gobierno-de-los-Paises-230325.aspx>
- Ramírez, S. (30 de abril de 2023). La conferencia Internacional sobre Venezuela. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-conferencia-internacional-venezuela/>
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D. (2018). El poder nacional-internacional de los Estados. Una propuesta trans-estructural. *Geopolítica(s) Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 9(1), 137-169. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6666851>
- Rodríguez, D. (2022). *América Latina: desafíos y limitaciones en el escenario internacional de la policrisis*. Mira Editores.
- Rodríguez, S. (1.º de marzo de 2023). El 51% de los colombianos desaprueba la gestión del Presidente Petro, según Invamer”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/02/el-51-de-los-colombianos-desaprueban-la-gestion-del-presidente-petro-segun-invamer/>

- Ruiz, A.; Saavedra, A.; Reyes, C. y Venera, S. (25 de abril de 2023). Cumbre sobre Venezuela: elecciones transparentes, dentro de los temas claves. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/en-vivo-conferencia-internacional-sobre-venezuela-en-bogota-762355>
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Grupo Editor latinoamericano.
- Salazar, D. (2 de junio de 2023). Desaprobación de Petro se acerca al 60% y su comunicación por Twitter es reprobada. *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/aprobacion-de-petro-cae-162-puntos-y-su-comunicacion-por-twitter-es-reprobada/>
- Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política. *Colombia Internacional*, (114), 217-245. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.08>
- Santoyo, Y. A. y Bastidas, W. A. (2002). Globalización y medio ambiente: una mirada global con ojos colombianos. *Nómadas (Col)*, (17), 197-206.
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*, 19(1), 72-107.
- Secretaría General Iberoamericana (25 de marzo de 2023). *Carta Medioambiental Iberoamericana*. https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta-Medioambiental-Iberoamericana_Es.pdf
- Singer, J. D. y Small, M. (2022). *Correlates of war project: International and civil war data, 1816-1992*. Inter-university Consortium for Political and Social Research. <https://doi.org/10.3886/ICPSR09905.v1>
- Thoumi, F. E. (2017). International Drug Conventions, balanced policy recipes, and Latin American cocaine markets. En E. Savona, M. Kleiman y F. Calderoni (eds.), *Dual Markets: Comparative Approaches to Regulation* (pp. 69-92). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65361-7_5
- Underdal, A. (1994). Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management. En I. Zartman (ed.), *International Multilateral Negotiation - Approaches to the Management of Complexity* (pp. 178-197). Jossey-Bass Publishers. <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/3989/1/XB-94-006.pdf>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Los impactos de la Paz Total en la seguridad y la defensa del Estado colombiano

○ **Fabricio Cabrera Ortiz***
y **Ricardo García Briceño****

+ Brigadier general de la reserva del Ejército Nacional. Doctor en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mella-do de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España; magíster en Ciencia Po-lítica de la Pontificia Universidad Javeriana y en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra; especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Contacto: facaor@gmail.com.

** Docente investigador. Candidato a doctor en estudios políticos de la Universidad Externado, magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y licenciado en Ciencias Religiosas de la misma universidad. Contacto: ricardogarcia.brice@gmail.com.



En el complejo entramado de la política contemporánea global, pocos asuntos han revestido una relevancia tan abarcadora y trascendental como la búsqueda de la paz por parte de los Estados y de los distintos organismos que componen el sistema internacional. Esta afirmación cobra fuerza en Colombia, donde la política de paz, engendrada desde diferentes gobiernos¹ y orillas políticas a finales del siglo XX y a lo largo del siglo XXI, ha emergido como una ineludible prioridad estatal planteada a partir de una gama diversa de objetivos y dimensiones. A pesar de enfatizar algunos más en la guerra y la seguridad armada, cada gobierno ha trabajado en aplicar esta norma y tener una política de paz para su mandato (Valencia, 2022).

1 Para Valencia (2022), durante los años de 1997 hasta 2022 se han efectuado por parte de los gobiernos las siguientes apuestas en favor de la paz: "Ernesto Samper (1994-1998), por ejemplo, llamó a su apuesta Paz Integral y Diálogo Útil; Andrés Pastrana (1998-2002) propuso una paz basada en hechos; Álvaro Uribe (2002-2010) llamó a su política de Seguridad Democrática; Juan Manuel Santos (2010-2018) quiso construir una Paz Estable y Duradera; Iván Duque (2018-2022), a manera de crítica y queriendo rescatar los principios del uribismo, la llamó Paz con Legalidad; y finalmente, Gustavo Petro (2022-2026) la ha denominado Paz Total" (p. 15).

Desde la implementación de acuerdos y procesos de negociación hasta el fomento del diálogo y la justicia, se reconocen al menos tres momentos centrales en la historia colombiana durante este siglo: 1) el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, realizado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en 2004; 2) el Acuerdo de Paz firmado en 2016 por el gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo); y 3) el proceso de “Paz Total” impulsado desde el año 2022 por el presidente Gustavo Petro Urrego, bajo el cual hoy se sostiene una negociación con la guerrilla del ELN que incluye un cese al fuego de las acciones armadas.

Bajo el mecanismo de “Justicia y Paz, el gobierno del presidente Uribe trazó el objetivo de “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Ley 975 de 2005, artículo 1). Este proceso llevó a que se desmovilizaran y entregaran armas 31.671 miembros de grupos paramilitares para buscar su incorporación en la sociedad (Vicepresidencia de la República, 2008). Posterior a este suceso, una década después, en 2016, el presidente Juan Manuel Santos, durante cuatro años de conversaciones en La Habana, condujo un proceso con la guerrilla de las FARC-EP bajo el cual se logró suscribir el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016). Esto permitió la desmovilización de más de 8.000 combatientes y la disminución del extenso conflicto armado que ha acompañado la historia de la nación.

Ahora bien, los procesos desarrollados entre los años de 1998 a 2010 generaron diversas narrativas de seguridad y paz que han sido analizadas por diversos académicos (Tokatlian, 2001; Tickner, 2005; Borda, 2012) como constitutivas de una fase en la que el diseño de las políticas de seguridad y defensa estuvo influenciado por un proceso de securitización de la seguridad. Durante este período, la agenda de seguridad nacional se vio condicionada por la “securitización estadounidense” (Manchola y Tiusabá, 2018, p. 55). En contraste, en el período de 2010 a 2018 se observa un proceso opuesto, caracterizado por la desecuritización de la seguridad durante los dos gobiernos del

presidente Santos, cuando se impulsó la discusión del problema del narcotráfico y del conflicto armado colombiano hacia nuevos escenarios, buscando darle un tratamiento político amplio y no enfocando su abordaje netamente desde el escenario militar (Torrijos, 2011; Montero, 2017; Cabrera, 2022), lo cual fue postulado en los cinco puntos del Acuerdo de Paz firmado en 2016.

No obstante, en los dos últimos gobiernos se ha evidenciado un movimiento pendular en las narrativas de la seguridad con acciones que evidencian posiciones más extremas si se comparan con lo planteado por sus predecesores. Estos discursos pendulan entre dos posturas: la narrativa de la seguridad y la narrativa de la paz. En el primer caso, el presidente Iván Duque (2018-2022), impugnando el Acuerdo de Paz y queriendo rescatar los principios del uribismo, emprendió un proceso de reestructuración de los acuerdos firmados en La Habana al que llamó “Paz con Legalidad” (Valencia, 2022). En contraposición, la prioridad del actual Gobierno nacional ha sido establecer el acercamiento y diálogo con la guerrilla del ELN, con la disidencia de las FARC denominada Estado Mayor Central (EMC) y con los más de 30 diversos grupos armados organizados (GAO) que delinquen en Colombia, con el fin de lograr acuerdos de paz o procesos de sometimiento a la justicia. En ese sentido, a través de la Ley 2272 de 2022, el 4 de noviembre de 2022 se reformó la Ley 418 de 1997, desde la cual se habilitaron las negociaciones y conversaciones con estos grupos en el marco de la política de Paz Total.

Sin embargo, existe una preocupación inminente desde diversos sectores académicos, políticos y de gobierno por la aparente carencia de una sólida política de seguridad estatal que vaya de la mano con la estrategia de Paz Total propuesta por el presidente Petro. Esta falta de direccionamiento estratégico de la seguridad amenaza con socavar los esfuerzos del Estado para lograr una paz sostenible, ya que una política de seguridad efectiva es esencial para respaldar y proteger cualquier proceso de paz y las implicaciones de estabilidad que de este se desprenden.

En los casos señalados (gobiernos de Duque y Petro), los cambios en la orientación de las políticas de seguridad y defensa reflejan una transformación en la percepción y el abordaje de las amenazas y los desafíos de la seguridad nacional por parte de los tomadores de decisión. Cada uno de estos presidentes ha interpretado y definido lo que considera una amenaza para

la existencia o supervivencia del Estado y, en consecuencia, ha reclamado el derecho de intervenir para reducirla, eliminarla o contenerla. Esto conlleva la construcción de diferentes narrativas discursivas y la formulación de diversas amenazas para justificar sus objetivos. La percepción y la consiguiente acción para abordar las amenazas pueden variar según los intereses y objetivos de los actores involucrados (Wæver, 1995). Este accionar se ha conceptualizado por la Escuela de Copenhague como la teoría de la securitización y desecuritización de la seguridad (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Diskaya, 1.º de febrero de 2013).

Así entonces, el propósito de este capítulo es examinar los impactos de la securitización de la paz, desde la narrativa de la Paz Total, a la seguridad y la defensa durante el primer año de la actual administración gubernamental. El trabajo se estructura en tres apartados. En primer lugar, se procede a brindar un marco conceptual para orientar la discusión en relación a la construcción de amenazas como elemento central en los procesos de securitización-desecuritización de la seguridad. Posteriormente, se efectúa un análisis de las principales amenazas potenciadas por la narrativa de la Paz Total frente a la seguridad y la defensa del Estado colombiano. Finalmente se sugieren líneas de acción y recomendaciones orientadas a estabilizar la estrategia y la política de seguridad y defensa del Estado, con miras a los años posteriores bajo el liderazgo del presidente Gustavo Petro.

El concepto de ‘amenaza’ como categoría para el abordaje de la seguridad y la defensa

La seguridad es, indudablemente, un concepto de gran complejidad expresada en la diversidad de definiciones que existen sobre la misma. Pese a ello, la seguridad puede ser entendida como la reducción de las amenazas. Sin embargo, la conceptualización de ‘amenaza’, al igual que la de cualquier concepto de gran envergadura como ‘democracia’ o ‘paz’, tiende a volverse polisémica. Por ejemplo, la clasificación propuesta por la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (OEA, 28 de octubre de 2003) aborda las preocupaciones, los riesgos y las amenazas de forma genérica, lo que puede ocasionar confusiones

no solo académicas, sino también alrededor de la planificación de la defensa y en la utilización inadecuada de sus medios.

En primer lugar, las amenazas son situaciones o eventos que se perciben como peligrosos o dañinos para la seguridad de un individuo, una comunidad o un Estado. En el nivel nacional, la seguridad se comprende en términos de salvaguardar la supervivencia, el bienestar y la protección del Estado y de sus ciudadanos. A nivel internacional, el concepto se amplía para abordar las preocupaciones comunes en materia de seguridad que enfrentan los Estados. Esta amplitud en la interpretación del concepto destaca su naturaleza multifacética y la forma en que evoluciona y se adapta a diferentes contextos y niveles de análisis (Stefan, 2009).

Desde estos niveles mencionados se desprenden modelos de análisis para situar los alcances conceptuales. Por ejemplo, Deac y Grigoraş (2014), citados por Briones (2015), plantean un modelo de análisis desde cuatro elementos que amplían el alcance de las amenazas: 1) riesgos, 2) amenazas, 3) vulnerabilidades y 4) peligros. Según estos autores, los riesgos son fuentes internas de inseguridad originadas por acciones deliberadas. Las amenazas son fuentes externas de inseguridad, también resultado de acciones deliberadas. Las vulnerabilidades son de origen interno, pero no deliberadas. Los peligros representan una combinación de estas fuentes de inseguridad. Finalmente, a los cuatro conceptos se les adiciona la oportunidad como un elemento a explotar en relación con todas las fuentes de inseguridad (ver figura 1).

Figura 1. Matriz de análisis RVAP



Fuente: Briones (2015, p. 219).

Buzan (1991) propone una distinción importante entre amenaza y vulnerabilidad. La amenaza se refiere a factores internos, como debilidades en la

capacidad de defensa o geografía difícil de proteger, que pueden afectar la seguridad. Mientras tanto, la vulnerabilidad se relaciona con factores externos, como la presencia de enemigos cerca de las fronteras, que pueden representar amenazas. A nivel nacional, el concepto de amenaza conduce el análisis en el Estado, específicamente en su estructura social y política. Sin embargo, los Estados son extremadamente diversos a pesar de sus similitudes fundamentales y, debido a esta diversidad, la naturaleza específica de los problemas de seguridad nacional varía sustancialmente de un Estado a otro. Todos los Estados son susceptibles de ataques militares y amenazas ambientales. Casi todos están expuestos a amenazas económicas, y muchos también experimentan inseguridades políticas y sociales fundamentales. Lo que diferencia a los diversos componentes del Estado es su vulnerabilidad a diferentes tipos de amenazas, lo que convierte la seguridad nacional en un problema multidimensional en lugar de una simple cuestión de defensa militar (Ortega y Font, 2012).

En el caso de un Estado fuerte, la seguridad nacional puede considerarse principalmente en términos de proteger sus componentes frente a amenazas externas e interferencias. La idea de Estado, sus instituciones y su territorio están claramente definidos y son estables, ya existen y funcionan bien. Tiene mecanismos de ajuste, cambio y transferencia de poder, lo que se traduce en un equilibrio de poder que genera un sistema de pesos y contrapesos, el cual conlleva a la reducción de amenazas al interior del Estado. En el caso de un Estado débil, solo su territorio, y a veces ni siquiera eso, puede estar lo suficientemente bien definido como para representar un claro objeto de seguridad nacional. En los Estados muy débiles no hay una idea de Estado ampliamente aceptada y coherente entre su población, ni un poder de gobierno tan fuerte como para imponer la unidad en ausencia de consenso político. Así, en este caso, dichos elementos no representan claros objetos referentes de la seguridad nacional (Salter, 2008; Stefan, 2009).

Ya en el contexto del final del siglo XX, el concepto de amenaza amplía su alcance al integrar diversas dimensiones y ya no se limita únicamente a la defensa militar del territorio estatal. En este sentido, se introduce la idea de factores de riesgo que afectan a los ámbitos económico, social, político, tecnológico, medioambiental y militar. Esto implica que las amenazas pueden

manifestarse en una variedad de formas y no se limitan solo a la seguridad militar tradicional, sino que también abarcan aspectos relacionados con la economía, la sociedad, la política, la tecnología y el medio ambiente. Esta comprensión multidimensional de las amenazas permite una evaluación más completa de los desafíos que enfrenta un Estado en su búsqueda de seguridad y defensa (Ortega y Font, 2012).

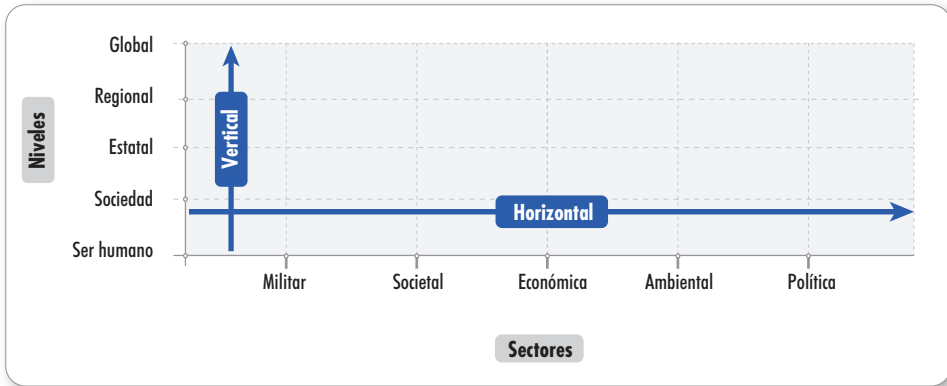
A su vez, en el contexto de la seguridad posterior a la Guerra Fría, desde el que las amenazas son catalogadas como ‘tradicionales’, académicos de la Escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y de Wild, 1998) y enfoques como la seguridad humana y la seguridad multidimensional proponen una batería de ‘nuevas amenazas’, las cuales incluyen una serie de actores y fenómenos. Estos pueden abarcar el tráfico de drogas, armas o personas, delitos contra la propiedad intelectual, lavado de dinero y otros desafíos que no se limitan a las fuerzas armadas de otros Estados o grupos guerrilleros, sino que involucran actores no estatales y cuestiones transnacionales. Esto ha llevado a la estructuración de nuevos niveles de análisis en razón de la complejidad emergente e interdependencia entre las ‘nuevas amenazas’ contra la seguridad estatal y la seguridad humana (Díaz, 2018).

Las securitización como construcción narrativa de amenazas

En 1991, Buzan introduce el término *securitization* o *securitisation*² desde el cual se planteó una nueva teoría que comprendía dos agendas claves de los estudios de seguridad: en primer lugar, ampliar el alcance del análisis para abarcar diversos sectores y niveles, incluyendo las dimensiones militares, políticas, económicas, sociales y ambientales; en segundo lugar, mejorar la comprensión de la seguridad a través del prisma de la teoría de la securitización (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Buzan y Wæver, 2003).

2 Este vocablo se ha traducido al español en diferentes palabras: securizar, securitizar, securizar, o aun, titularización y titularizar.

Figura 2. Ampliación y extensión de la seguridad



Fuente: Cabrera (2022).

Esta teoría, de orientación epistemológica constructivista, se centra en las construcciones discursivas, haciendo hincapié en la naturaleza política e intersubjetiva de la seguridad. Así entonces, la securitización es el proceso mediante el cual un tema específico se presenta como una amenaza existencial y se justifica la adopción de medidas extremas para hacerle frente (Buzan, 1991; Sisco y Chacón, 2004). El asunto se plantea como una amenaza a la supervivencia, lo que implica la necesidad de tomar medidas de carácter urgente y justifica la adopción de acciones que se sitúan fuera de los procedimientos políticos convencionales (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998). Por lo tanto, desde los anteriores postulados, la política de seguridad nacional no es una realidad inherente, sino que se construye y designa cuidadosamente por parte de los actores políticos y tomadores de decisiones desde la construcción de amenazas.

En otras palabras, un problema solo se convierte en un asunto de seguridad cuando se etiqueta como tal. Sin embargo, el hecho de que la seguridad sea una construcción social e intersubjetiva no significa que todo se pueda securitizar fácilmente. Para securitizar con éxito un tema, un actor que busca hacerlo debe realizar un movimiento de securitización (*security move*) que debe ser aceptado por una audiencia objetivo. Solo obteniendo la aceptación de la audiencia, el tema puede moverse por encima de la esfera de la política normal, y así facilitar que las élites eludan los procedimientos y reglas

habituales e implementen medidas de emergencia (Diskaya, 1.º de febrero de 2013).

La teoría de la securitización sostiene que la política no se limita a las estructuras gubernamentales formales, sino que abarca todas las dimensiones de la seguridad; se aleja de la idea de la separación entre seguridad y política como lo plantean en algunos enfoques (Stefan, 2009). Según la perspectiva propuesta por esta teoría, la seguridad y la política están intrínsecamente interconectadas, dado que esta se convierte en un asunto político mediante los ‘actos de securitización’ (*security moves*), desde los cuales se movilizan recursos y acciones para abordarla (Buzan, Waever y de Wilde, 1998; Stefan, 2009; Diskaya, 1.º de febrero de 2013; Salter, 2008; Neal, 2019).

A su vez, la securitización se puede entender como una forma de ‘cambio de escenario’ que opera a través de actos de habla. La teoría de la securitización argumenta que cuando los actores que buscan securitizar algo construyen discursivamente asuntos políticos como problemas de seguridad, les otorgan cualidades de urgencia, excepcionalidad y necesidad, lo que facilita su traslado desde la ‘política normal’ hacia círculos de toma de decisiones más exclusivos. En otras palabras, implica interpretaciones implícitas de escenarios, en términos de moverse de manera excepcional más allá de las reglas y los procedimientos habituales a través de las cualidades intensificadas de la política de seguridad, y también en un sentido institucional, transfiriendo problemas fuera del ‘proceso de negociación normal’ hacia círculos de toma de decisiones más elitistas, como comités gubernamentales especializados (Niño, Devia y Ortega, 2016; Neal, 2019).

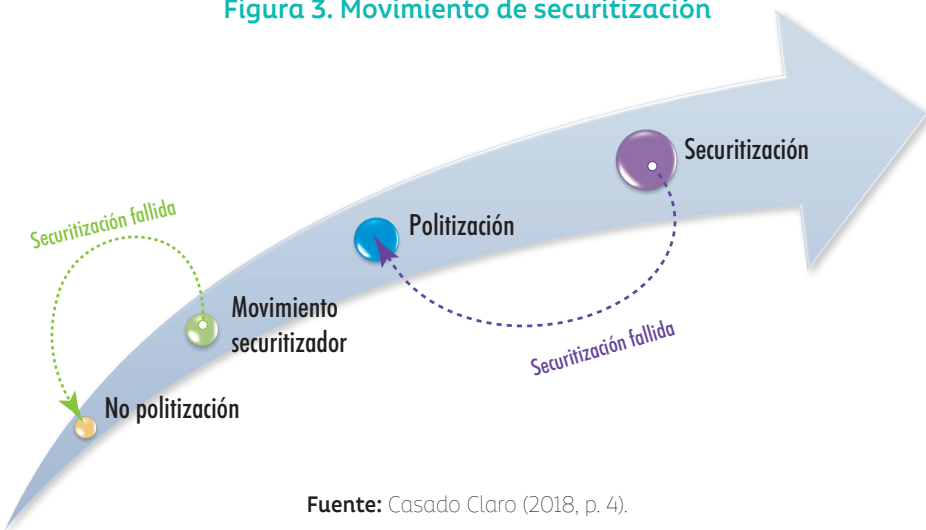
Por lo tanto, en el caso de la seguridad y la defensa, este proceso puede ocurrir cuando un tema que antes se consideraba estratégico o técnico se convierte en un asunto de interés público y se discute en los medios de comunicación y en la opinión pública. También puede ocurrir cuando un grupo social o político decide poner un tema en la agenda política y luchar por su reconocimiento y solución (Salter, 2008; Diskaya, 1.º de febrero de 2013). En ese sentido, en los asuntos de seguridad y defensa nacional coexisten dos agendas: la estratégica y la política.

Así, los asuntos de carácter estratégico y de relevancia para la estabilidad nacional son equiparados con asuntos políticos que luego se transforman en

cuestiones de seguridad extrema, las cuales requieren atención urgente apenas un actor securitizante las ha etiquetado como ‘peligrosas’, ‘amenazantes’, ‘alarmantes’ u otros términos similares. Este actor securitizante emplea su poder social e institucional para llevar el tema “más allá de la política”, lo que implica que se considera una cuestión que está por encima de las normas y los procedimientos políticos habituales y que requiere medidas extraordinarias de seguridad y defensa (Eroukhmanoff, 2018, p. 34). En este proceso, se movilizan recursos y se toman acciones específicas para abordar la amenaza percibida, lo que conduce a la securitización (ver figura 3). Por ejemplo, en el actual gobierno, declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira (Decreto 1085 de 2023), decisión que fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-383 de 2023.

La politización implica la transformación de un asunto en una cuestión política que se aborda y se debate en los ámbitos político y público (Slaven, 2021). En este contexto, las cuestiones securitizadas se entienden como aquellas que se elevan por encima de las que son ‘politizadas’. Del mismo modo, cuando los problemas se retiran del ámbito de seguridad, se desecuritizan y, por definición, dejan de ser problemas de este sector (Buzan y Hansen, 2007; Stefan, 2009; Neal, 2019). En este orden, la idea misma de Estado, sus instituciones e incluso su territorio, pueden ser amenazados por la interpretación de las ideas construidas de lo que es el interés nacional.

Figura 3. Movimiento de securitización



Fuente: Casado Claro (2018, p. 4).

A partir de lo anterior, es evidente que la seguridad y la defensa en los dos últimos períodos de gobierno (Duque y Petro) no han sido tratadas desde un nivel estratégico de política pública integral en Colombia, sino que han confluído a partir de la interpretación que han hecho los presidentes de sus percepciones frente a lo que consideran amenazas a la seguridad para la nación. En estos gobiernos, se ha observado un movimiento pendular en las narrativas de seguridad que ha llevado a la adopción de medidas más extremas que las propuestas por los mandatarios anteriores. Estos discursos oscilan entre dos posturas: la narrativa de la “Paz con Legalidad” del presidente Duque y la narrativa de la “Paz Total” del presidente Petro. Su actuar destaca la ausencia de un diagnóstico que permita identificar y comprender los riesgos, amenazas y oportunidades que el país enfrenta en este ámbito, un proceso fundamental en la formulación de una política pública sólida desde una matriz y una estrategia de seguridad integral para enfrentar la criminalidad organizada y los diferentes fenómenos propios de un escenario de posconflicto.

Además, la política nacional de seguridad y defensa no puede limitarse a una visión singular (en el caso colombiano, la visión del presidente de turno), sino que debe cimentarse en una evaluación de los intereses nacionales, lo que a su vez permite determinar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que deben abordarse de forma sostenida. Es decir, ha de plantearse mediante una construcción de diseño y planeación estratégica desde el nivel más alto de decisión estatal que involucre a todos los actores (Cabrera, 2016 y 2021).

Por consiguiente, a continuación, se argumenta que el actual proceso de securitización de la paz liderado por el presidente Gustavo Petro desestima las principales amenazas que experimenta el Estado colombiano de cara al actual proceso de posconflicto y al escenario álgido de aumento de la criminalidad efectuada por los grupos armados organizados (GAO).

La Paz Total como proceso de securitización de la paz en Colombia

Como una de sus principales prioridades, el Gobierno nacional se ha centrado en establecer un canal de comunicación y negociación con los grupos armados organizados (GAO) a fin de alcanzar acuerdos de paz o promover

procesos de sometimiento a la justicia. Para respaldar esta iniciativa, se llevó a cabo una reforma a la Ley 418 de 1997 a través de la Ley 2272 de 2022. Esta reforma otorga al Gobierno la capacidad y el marco legal necesario para emprender negociaciones y diálogos con los grupos armados, todo ello en el contexto de la política de Paz Total.

A lo largo de su primer año, el gobierno Petro inició conversaciones con un total de siete grupos armados, incluyendo al ELN, diversas bandas criminales y facciones disidentes de lo que antes fueron las FARC-EP (Morales, 5 de agosto de 2023). En el núcleo de la política de paz yace un objetivo primordial: el establecimiento de una paz que no solo ponga fin a la violencia armada, sino que también asegure la construcción de una sociedad en la cual se evite la impunidad y se salvaguarden los derechos de las víctimas mediante “la pacificación y vinculación de todos los actores armados insurgentes, criminales y delictivos en mecanismos de negociación y sometimiento judicial en el marco de subrogados penales” (Pastrana y Valdivieso, 2023, p. 33). La verdad, la justicia y la reparación se entrelazan en esta aspiración, ya que se busca cerrar heridas abiertas por décadas de conflicto y también establecer una base sólida para la coexistencia pacífica y la reconciliación (Ministerio del Interior, 4 de noviembre de 2022).

La magnitud de esta empresa no puede subestimarse y su alcance abarca tanto los acuerdos de paz con grupos insurgentes como los procesos en curso y el desmantelamiento de grupos criminales organizados. La confluencia de diferentes niveles de autoridades en el poder público resulta crucial, siguiendo los imperativos constitucionales que exigen una acción coordinada y coherente (Congreso de la República de Colombia, 2022).

Sin embargo, durante las últimas tres décadas, en Colombia se ha producido un cambio significativo en la forma como se aborda el tema de la seguridad. Primeramente, se ha ampliado el enfoque más allá del sistema penal y de la seguridad nacional, de modo que se ha adentrado en el ámbito político y administrativo, donde convergen diversas instituciones civiles. En este nuevo contexto, han surgido conceptos claves como la seguridad ciudadana, la prevención, la convivencia, la confianza y la percepción de seguridad. No obstante, en muchos casos, estos conceptos se han utilizado de manera superficial o incluso como una estrategia para encubrir políticas de “mano

dura” que se basan en enfoques tradicionales de seguridad penal y nacional (Mesías, s. f., p. 3). Esto ha llevado a que el actual Gobierno impulse políticas de seguridad formuladas desde una perspectiva opuesta, lo que ha implicado que sean difusas, dispersas y a menudo a corto plazo. Más aún, las políticas suelen basarse más en la intuición que en evidencia sólida y carecen de una estrategia adecuada para evaluar sus resultados

En consecuencia, más allá de las consideraciones institucionales, esta estrategia se enfrenta a numerosas dificultades, siendo una de las más destacadas la desconexión evidente entre la Paz Total y las amenazas que deben enfrentarse con las políticas estatales de seguridad y defensa y de convivencia ciudadana en el actual contexto. La falta de sincronización entre estos pilares cruciales puede generar tensiones y contradicciones en la gestión gubernamental frente a las amenazas y los riesgos que enfrenta el país, relacionados con la violencia y la criminalidad organizada desde sus diferentes configuraciones, entre muchos otros (Niño, 2023).

La narrativa de la Paz Total centra su discurso en una ‘hiperhumanización’ de la seguridad en Colombia, que desplaza la lógica del abordaje de la seguridad desde capacidades de planeación estratégica. La narrativa de la Paz Total desde la cual se securitiza la paz produce un efecto pendular al desatender la soberanía, la defensa y la consolidación territorial, lo que ha conllevado la reducción en la comprensión estratégica de los grupos armados ilegales que debe enfrentar y reducir el Estado, pues se han desestimado las amenazas emergentes y prioritarias para la seguridad y la defensa a lo largo del territorio colombiano.

A continuación se presentan tres amenazas que impactan en el ecosistema de la seguridad nacional y han sido poco atendidas por la narrativa de la Paz Total. Estas son: 1) la consolidación de estructuras de crimen organizado en el territorio, 2) el debilitamiento del aparato estatal gubernamental y 3) el aumento de la violencia.

Consolidación de estructuras criminales desde el vacío estatal territorial

Históricamente, los grupos armados ilegales o insurgentes han encontrado en la retórica de la paz una oportunidad trascendental para ganar tiempo y

reducir la presión ejercida por las fuerzas de seguridad. Aprovechan el proceso de negociación para consolidar sus posiciones y fortalecerse, lo que plantea interrogantes sobre la eficacia de esta estrategia y su potencial para llevar a cabo un cambio efectivo en el escenario de seguridad. Por ejemplo, en el fallido intento de los diálogos del Caguán, los que conducirían a la paz con la guerrilla de las FARC-EP, según el general (r) Mora Rangel:

[Se] fortaleció a las Farc como nunca en su historia porque al final de esa época no solo contaban con más de 20.000 hombres en armas, sino que modernizaron y fortalecieron su capacidad armada y consolidaron un corredor estratégico que limitaba con la capital de la República (2021, pp. 92-93).

Frente a esto, Pastrana y Valdivieso señalan:

La definición o conceptualización específica [de la Paz Total] ha sido bastante ambigua, pues no está claro en qué consiste y cuáles son las principales características de su despliegue. Este aspecto genera incertidumbre, confusión, dudas y zozobra para algunas regiones que aún siguen con altos índices de violencia y con enormes afectaciones derivadas de las hostilidades del conflicto armado con los grupos al margen de la ley (2023, p. 31).

El Acuerdo de Paz alcanzado el 24 de noviembre de 2016 entre las FARC-EP y el Gobierno nacional marcó un hito importante al poner fin a un conflicto que había perdurado durante varias décadas. Inicialmente, este acuerdo trajo consigo una reducción significativa de la violencia en Colombia. No obstante, la desmovilización de las FARC-EP ha dado lugar a la aparición de un sistema de factores de inestabilidad que, en su conjunto, generan un entorno de inseguridad que se manifiesta en diferentes dimensiones (ambiental, económica, judicial y social) en el territorio colombiano. Con el tiempo, la violencia en el país adoptó nuevas formas y surgieron nuevos desafíos. Desafortunadamente, en los años posteriores al Acuerdo de Paz, se observó un aumento en los abusos y la violencia perpetrados por diversos grupos armados en muchas zonas remotas de Colombia. Estos grupos llenaron el vacío dejado por las FARC-EP y se involucraron en actividades ilegales, como el narcotráfico y la minería ilegal, lo que contribuyó a la persistencia de la violencia. Para el año 2022, la violencia en algunas áreas de Colombia había alcanzado niveles similares o incluso superiores a los que existían inmediatamente antes del proceso de

paz, lo que representa un desafío significativo para la consolidación de la paz en el país (Human Rights Watch, 2023).

Actualmente existen numerosos grupos armados ilegales que operan en diferentes regiones del país y están impulsados principalmente por economías criminales como el narcotráfico y la minería ilegal. En numerosas regiones colombianas, especialmente en aquellas donde dos o más grupos armados compiten por el control, la perspectiva de futuras negociaciones ha desencadenado una competencia por la expansión territorial (International Crisis Group, 2022). Estos grupos representan una amenaza continua para la seguridad y la estabilidad del país. La más reciente generación de criminales en Colombia trae consigo desafíos significativos y considerablemente diferentes a los del pasado. Los conflictos que se desarrollan en las zonas rurales, especialmente en las fronteras del país y en la costa del Pacífico, muestran similitudes mínimas con los conflictos del pasado. Los insurgentes que anteriormente seguían una doctrina marxista y los extremadamente violentos cárteles del narcotráfico han dado paso, en gran medida, a una compleja lucha por el control territorial que involucra a numerosos grupos. Estos grupos incluyen facciones disidentes de las antiguas FARC, fuerzas neoparamilitares y bandas criminales más pequeñas (International Crisis Group, 2022; Pares, 2023).

En primer lugar, se puede mencionar al Ejército de Liberación Nacional. Este grupo insurgente se formó en la década de 1960, ha estado involucrado en prácticas guerrilleras durante décadas y ha experimentado una evolución en sus objetivos y actividades a lo largo de su historia. Originalmente, se fundó como un movimiento nacionalista con influencias de la Revolución cubana y se centró en actividades como secuestro, extorsión y ataques a la infraestructura petrolera en Colombia. Durante un período considerable, el ELN evitó involucrarse en el narcotráfico. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un cambio en su enfoque y el grupo se ha involucrado más profundamente en el narcotráfico a nivel internacional. Esto ha contribuido a su financiamiento y a su capacidad para mantenerse activo. A pesar de su involucramiento en actividades ilegales, sigue manteniendo una agenda política que busca cambios en el sistema político colombiano (Posada, 19 de mayo de 2023).

Según la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), “el ELN ha incrementado su presencia en Colombia, pasando de 115 municipios en 2018 a 215 municipios en 2023” (2023, p.5). Este proceso de consolidación y ampliación del ELN ocurre posteriormente al Acuerdo de Paz, cuando experimentó un rápido impulso después de que las conversaciones con este grupo se rompieran en el año 2019. La interrupción se originó en el ataque perpetrado a la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional en Bogotá y la percepción de que el gobierno liderado por Iván Duque no respondiera de manera adecuada en términos de seguridad y en la formulación de una estrategia coherente orientada a la paz (Pares, 2023). Se estima que el ELN cuenta con hasta 5.900 integrantes y más de 900 de ellos estarían en Venezuela (Pares, 2023). Esto lo convierte en el grupo guerrillero más grande de Colombia y el único grupo activo en la región.

Este GAO ha diversificado sus fuentes de financiamiento y está involucrado en una variedad de actividades ilegales, incluyendo el narcotráfico, la extorsión y el secuestro. Sus actividades criminales le proporcionan ingresos significativos y le permiten mantener su estructura y sus operaciones. Algunos de los líderes del ELN, como alias ‘Pablito’, han demostrado ser escépticos con respecto a las perspectivas de paz. Esto sugiere que el grupo no está necesariamente buscando un acuerdo de paz en el corto plazo y podría estar enfocado en mantener su presencia armada y sus actividades ilegales.

Después de la desmovilización de las FARC-EP en 2017, surgieron más de treinta grupos disidentes que se negaron a unirse al proceso de paz, continúan operando y se dedican a diversas actividades ilegales. Uno de ellos es el denominado Estado Mayor Central³, el cual “es la facción más grande de las disidencias de las FARC, se encuentra operando en 166 municipios que corresponden a 22 departamentos, ubicándose [para 2023] en 47 municipios más que en el año 2022” (Pares, 2023, p. 6). El aumento en su pie de fuerza le permite contar con aproximadamente 3.480 integrantes, de los cuales 2.150 están en armas y 1.330 participan de sus redes de apoyo (Pares, 2023).

Finalmente, se observan la diversificación y el despliegue de facciones de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo. Estas

3 El Estado Mayor Central (EMC) tiene sus orígenes en el Frente Primero de las FARC-EP, que no firmó el Acuerdo de Paz de noviembre del 2016 (Pares, 2023, p.6).

organizaciones se originaron a partir de la desmovilización de grupos paramilitares en la década de 2000. Se dedican principalmente al narcotráfico y al control territorial en algunas regiones del país. La dinámica entre estos grupos es compleja, y en ocasiones pueden tener alianzas o conflictos entre ellos. Además, algunos pueden estar involucrados en lo que se considera conflictos armados no internacionales, hecho que agrava la situación de seguridad en Colombia. La presencia de estos grupos armados ilegales representa un desafío significativo para el Gobierno colombiano en su búsqueda de mantener la seguridad y la estabilidad en todo el país.

En consecuencia, la iniciativa de abordar de manera simultánea el conjunto de violencias en el territorio plantea, sin lugar a dudas, desafíos sustanciales. Implica la necesidad de llevar a cabo múltiples mesas de negociación, la designación de gestores y delegados, así como la implementación de acciones en todo el territorio nacional, entre otras medidas (Morales, 5 de agosto de 2023). Para lograrlo con éxito, se requiere un fortalecimiento significativo de la capacidad institucional destinada a estos diálogos, lo que demandaría la incorporación de más personal y equipos en la oficina del Alto Comisionado para la Paz. Además, es esencial garantizar una estrecha coordinación y articulación con diversas entidades gubernamentales y actores involucrados en los procesos de paz. Esta compleja tarea exige una gestión efectiva y una planificación cuidadosa para abordar adecuadamente los desafíos múltiples que surgen al tratar de pacificar el territorio de manera integral. Gestión y planificación que hoy día no son visibles en el aparato estatal.

A pesar de la generosidad mostrada por el gobierno del presidente Gustavo Petro hacia los grupos armados en el contexto de la Paz Total, es fundamental reconocer que esta generosidad no ha estado acompañada de una estrategia de disuasión efectiva por parte de las Fuerzas Armadas. A partir del seguimiento de indicadores de seguridad y resultados operacionales con relación a las otras variables relacionadas con seguridad, se puede concluir que en los primeros siete meses de 2023 los miembros de la fuerza pública asesinados y heridos en actos del servicio fueron menos que en el mismo período de 2022 (ver tabla 1); ambos indicadores disminuyeron en más de un 50% frente al año anterior. No obstante, estas cifras no equivalen a una mejora en los resultados operacionales. Según un estudio realizado por Cajiao y López (noviembre de 2022), en los tres primeros meses de la administración

de Petro, las operaciones de la fuerza pública contra los grupos ilegales experimentaron una notable disminución del 70%. Paralelamente, se observó un preocupante incremento del 79% en los enfrentamientos entre estos grupos, en comparación con el mismo período del año anterior.

Tabla 1. Conteo histórico de miembros de la Fuerza Pública muertos y heridos en actos del servicio

	Ene.-jul. 2017	Ene.-jul. 2018	Ene.-jul. 2019	Ene.-jul. 2020	Ene.-jul. 2021	Ene.-jul. 2022	Ene.-jul. 2023
Muertos en actos del servicio	57	69	69	58	72	99	49
Heridos en actos del servicio	664	527	504	374	780	516	226

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (julio de 2023).

Estas cifras reflejan una transformación significativa en la dinámica del conflicto y subrayan la necesidad de analizar más detenidamente las implicaciones de estas tendencias. Sin una clara acción estatal para que los mencionados grupos opten por negociar la paz o someterse a la justicia, la probabilidad de que continúen sus actividades criminales persiste, lo que representa un desafío significativo para la consecución de la Paz Total. De esta forma, resultan imperativos el diseño y la implementación de una estrategia de disuasión sólida frente a los GAO.

Hasta la fecha, la política de Paz Total parece haber desencadenado un efecto contraproducente: la competencia entre los grupos armados ilegales ELN y ECM por fortalecerse y posicionarse estratégicamente para las negociaciones, ha puesto a la población civil en una situación de vulnerabilidad extrema, atrapada en el fuego cruzado en territorios que albergaban grandes expectativas con respecto a lo que el gobierno “del pueblo” podría ofrecer en términos de seguridad y tranquilidad (Niño, 2023, párr. 9). Esta paradoja evidencia la complejidad de los desafíos que enfrenta el país en su búsqueda de la paz y subraya la urgencia de adoptar medidas efectivas para proteger a la población civil en medio de estos conflictos (Niño, 2023).

Además, los riesgos no convencionales para la seguridad, como el terrorismo, el tráfico de drogas y armas, el lavado de dinero, el crimen organizado y la inmigración ilegal, tienden a convertirse en problemas cada vez más serios debido a su rápida propagación y a la eficiente organización de las estructuras criminales. Estas amenazas a veces resultan incluso más difíciles de abordar que las amenazas militares convencionales (Stefan, 2009).

La presencia de estos actores criminales organizados ha implicado un posicionamiento de las economías ilegales a la largo del país. A través del seguimiento de indicadores de seguridad y de resultados operacionales relacionados con las drogas incautadas, se observa que el porcentaje de cocaína incautada disminuyó en los primeros siete meses de 2023 en comparación con el mismo período del año 2022 (ver tabla 2). Del mismo modo, la incautación de heroína también disminuyó en dicho plazo. Por otro lado, hubo un aumento en el porcentaje de marihuana incautada en ese período de 2023 en comparación con el año anterior (Ministerio de Defensa Nacional, julio de 2023).

Es importante destacar que los mercados de la cocaína y la marihuana son considerablemente más grandes que el mercado de la heroína, lo que se refleja en las cantidades incautadas. Por lo tanto, la unidad de medida utilizada para estas drogas es la tonelada, lo que subraya la magnitud de la actividad relacionada con las mismas. No obstante, según los datos disponibles, se puede concluir que en los primeros meses de 2023 se registró una disminución de 35.889 hectáreas en la erradicación manual de cultivos de coca en comparación con el mismo periodo de 2022; es decir, durante el gobierno de Gustavo Petro, la erradicación manual ha bajado en un 80% frente al periodo del año anterior, bajo el mandato de Iván Duque.

Tabla 2. Comparativo de erradicación manual de cultivos de coca

Ene.-jul. 2017	Ene.-jul. 2018	Ene.-jul. 2019	Ene.-jul. 2020	Ene.-jul. 2021	Ene.-jul. 2022	Ene.-jul. 2023
22.849	28.713	44.112	54.578	40.077	45.296	9.408

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (julio de 2023).

Tomando en consideración el seguimiento de indicadores de seguridad y resultados operacionales relacionados con la inmovilización e incautación de

insumos sólidos (tabla 3), se puede concluir que entre enero y julio de 2023 se presentó una disminución de 14.724 toneladas en las inmovilizaciones e incautaciones de insumos en comparación con el mismo período de 2022 (tabla 4). Según Pachón (2022, p. 2), en el caso del narcotráfico:

Al 31 de diciembre de 2020 en Colombia había 143.000 hectáreas dedicadas a cultivos ilícitos, más del triple del número de hectáreas reportadas en 2013, cuando se registraron alrededor de 45.000 hectáreas de coca. Además, el rendimiento de la hoja y su producción habían aumentado. Mientras en 2019 se producían 6,7 kilos de cocaína en polvo por hectárea sembrada, en 2020 esta producción era de 7,9 kilos. Se estima que, hasta el 2017, ingresaron anualmente 10,3 billones de pesos a la economía colombiana por cuenta de este negocio (aproximadamente el 1,2% del PIB).

Tabla 3. Inmovilizaciones e incautaciones de insumos sólidos*

Ene.-jul. 2017	Ene.-jul. 2018	Ene.-jul. 2019	Ene.-jul. 2020	Ene.-jul. 2021	Ene.-jul. 2022	Ene.-jul. 2023*
25.274	33.628	35.147	31.846	41.965	38.315	23.690

* En toneladas.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (julio de 2023).

Tabla 4. Incautaciones de drogas

Drogas	Ene.-jul. 2017	Ene.-jul. 2018	Ene.-jul. 2019	Ene.-jul. 2020	Ene.-jul. 2021	Ene.-jul. 2022	Ene.-jul. 2023
Cocaína (toneladas)	241,3	252,6	260,2	282,4	396,9	423,1	384,1
Heroína (kilogramos)	222,4	227,6	216,6	214,9	227,3	289,6	162,2
Marihuana (toneladas)	136,2	142,2	235,4	291,1	362,9	229,5	241,0

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (julio de 2023).

En consecuencia, esto también ha conllevado a pasar del *vacío territorial interno al fortalecimiento y la configuración de una amenaza transfronteriza o de la operación de grupos armados ilegales, o a la existencia de guerrillas binacionales*. Es importante destacar que el ELN tiene presencia tanto en Colombia como en Venezuela, pero sus objetivos y actividades en cada país son distintos. En

Colombia continúa siendo un grupo armado insurgente que busca enfrentar al Estado en una revolución armada; ha estado involucrado en combates con las fuerzas de seguridad colombianas y ha realizado ataques contra infraestructura y objetivos militares. En Venezuela, el ELN opera de manera diferente y actúa en apoyo al gobierno de Nicolás Maduro; se le ha acusado de actuar como una especie de fuerza paramilitar que respalda al Gobierno en su lucha contra grupos armados disidentes y opositores. Esto ha generado preocupaciones sobre la presencia de grupos armados ilegales en el país vecino y su impacto en la seguridad regional. A pesar de su involucramiento en actividades criminales en ambos lados de la frontera, algunos comandantes del ELN continúan manteniendo una agenda política, lo que complica aún más la dinámica de este grupo y su relación con los gobiernos de Colombia y Venezuela (Posada, 19 de mayo de 2023).

La presencia y la operación del ELN en Venezuela plantean una amenaza tanto para Colombia como para la comunidad internacional. Según informe publicado en *InSight Crime* (Posada, 19 de mayo de 2023), para 2020, el ELN había extendido su presencia a un total de 12 de las 24 provincias de Venezuela. Este grupo guerrillero opera en dichas áreas con lo que parece ser, al menos, el consentimiento, si no el apoyo explícito, de actores gubernamentales y de colectivos criminales locales. Además, el ELN a menudo controla las rutas ilegales que conectan a Colombia y Venezuela y, con ello, facilita el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas a lo largo de la frontera entre los dos países. Así entonces, la presencia y la actividad del ELN en Venezuela plantean preocupaciones significativas tanto para la seguridad interna de ese país como para las relaciones bilaterales con Colombia, y subraya la complejidad de la dinámica regional en América Latina.

Se ha informado que el grupo guerrillero ha establecido relaciones con políticos y cuerpos de seguridad en Venezuela, lo que le ha brindado cierta libertad de movimiento y operación en ese país (Posada, 19 de mayo de 2023). Esto plantea varios desafíos y preocupaciones:

1. Inestabilidad regional: la presencia en Venezuela de grupos armados ilegales, como el ELN, contribuye a la inestabilidad en la región. Puede alimentar tensiones y conflictos tanto dentro de ese país como en sus fronteras con países vecinos, como Colombia.

2. Refugio y apoyo: si el ELN tiene la capacidad de operar con relativa libertad en Venezuela, esto puede proporcionarle un refugio seguro y recursos para mantener sus actividades ilegales.
3. Desafío para la paz: la presencia del ELN en Venezuela puede socavar los esfuerzos de paz colombianos. Si este grupo puede operar desde ese país, puede evadir las acciones militares y las negociaciones de paz en Colombia.
4. Complicaciones diplomáticas: la presencia del ELN en Venezuela también crea tensiones diplomáticas con Colombia, lo que puede dificultar la cooperación en la lucha contra grupos armados ilegales (Posada, 19 de mayo de 2023).

Por otra parte, en la frontera con Ecuador se reporta la presencia de grupos guerrilleros y el surgimiento de GAO que involucran asociaciones criminales en las cuales se fusionan grupos armados ilegales otrora rivales (Montesdeoca, 2023). Los ‘Comandos de la Frontera’, anteriormente conocidos como ‘La Mafía’, son un grupo conformado por disidentes de las FARC y ‘La Construcción’, un grupo que surgió de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Su principal objetivo es mantener el control sobre el narcotráfico en la región del bajo Putumayo y en la frontera con Ecuador. Estas disidencias, como se les llama a menudo a los grupos que se separaron de las FARC-EP después del proceso de paz de 2016, han continuado involucradas en actividades ilegales, incluido el tráfico de drogas. Controlar las rutas del narcotráfico es una fuente importante de sus ingresos y les permite financiar sus operaciones.

La presencia de grupos como los Comandos de la Frontera representa un desafío significativo para la seguridad y la estabilidad en la región, ya que estos contribuyen a la violencia y a la inseguridad en las áreas donde operan. Además, el narcotráfico y otras actividades ilegales tienen un impacto negativo en las comunidades locales y la economía de la región. Su actividad criminal también puede tener implicaciones en la seguridad fronteriza y en las relaciones con países vecinos, como Ecuador.

Debilitamiento del aparato estatal gubernamental

Otra de las amenazas que se consolida es la captura y cooptación del Estado por parte de las organizaciones criminales. Este fenómeno se caracteriza por la “capacidad que tiene el crimen organizado para controlar de manera sistemática las decisiones del Estado con el fin de producir ganancias económicas ilegales en un contexto de alta impunidad” (de León, 2022, p. 3). El crimen organizado aumenta sus ganancias con un bajo riesgo de exposición penal cuando es capaz de capturar y cooptar al Estado. Ello es posible cuando las estructuras criminales logran controlar el territorio y con ello avanzan en su participación en los procesos políticos. A su vez, la conexión entre GAO y élites políticas locales emerge como un resultado no planeado de la consolidación de las economías criminales.

La captura y cooptación del Estado se fundamenta en el trabajo colaborativo entre grupos armados organizados y élites políticas. Estos vínculos se dan por medio de una apariencia de legalidad que hace más difícil la detección de las conductas que infringen la ley.

La probabilidad de que un municipio registre el fenómeno de captura y cooptación del Estado depende del tamaño relativo de las economías criminales y las economías legales; entre más alto sea el volumen de transacciones al margen de la ley, mayor será la probabilidad de encontrar un actor armado ilegal imponiendo su visión del orden, lo cual es resultado del control territorial relacionado con la contratación de mano de obra calificada para el uso de la violencia instrumental (de León, 2022).

A seis años de firmado del Acuerdo de Paz, la evolución de las economías ilegales avanza en procesos mucho más acelerados para su consolidación que los avances de la implementación de lo firmado en La Habana (Echevarría et al., 2022; de León, 2022). El aumento en las economías criminales relacionadas con el narcotráfico, la minería ilegal y otras actividades ilícitas que explotan el medio ambiente ha resultado en un incremento significativo de los ingresos del crimen organizado. Estas actividades económicas ilegales tienden a concentrarse en áreas geográficas específicas, lo que implica que el control sobre el flujo de bienes en esas regiones es crucial.

Los grupos armados al margen de la ley existentes tienen una rápida circulación tanto de efectivo como de personal. Así mismo, usan acciones como controlar la tierra y el comercio, mediar en disputas locales y castigar a los detractores como forma de dominación territorial.

Ese control territorial conlleva un aumento en la contratación de individuos por parte del crimen organizado para ejercer la violencia instrumental, ya que esta se convierte en un mecanismo para hacer cumplir contratos que operan al margen de la ley. En este contexto, el control sobre los mecanismos de participación democrática en una región se convierte en un objetivo importante cuando las élites políticas y el crimen organizado coinciden en un mismo territorio. Como resultado, la captura y cooptación del Estado se convierte en una característica común en los territorios dominados por el crimen organizado, donde las élites políticas locales pueden verse involucradas en alianzas con actores criminales para mantener su control sobre la región. Los grupos criminales en las periferias “no solo son ‘empresarios de la ilegalidad’ en la búsqueda de lucro: también son actores importantes que en conjunto con élites políticas locales sostienen autoritarismos competitivos locales” (Albarracín, Corredor, Milanese, Valencia y Wolff, marzo de 2021, p. 6).

En general, los grupos armados en Colombia tratan de evitar la confrontación directa con los militares. En su lugar, buscan expandirse y controlar territorios estratégicamente significativos, intimidando y cooptando a la población local. El interés de los grupos armados en ejercer control político sobre las comunidades locales ha persistido. Esto incluye el control de la tierra y el comercio, la mediación en disputas locales y la imposición de castigos a quienes se oponen, todo lo cual constituye elementos fundamentales de su estrategia de dominación territorial. Según el informe de International Crisis Group:

Una facción de las disidencias de las FARC alineada con la Segunda Marquetalia a lo largo de la frontera ecuatoriana, llamada Comandos de la Frontera, paga a los integrantes sin experiencia entre \$200 y \$250 dólares por mes, promete la posibilidad de avanzar en su carrera, ofrece vacaciones y apoyo familiar, e incluso proporciona compensación si un combatiente muere (2022, p. 7).

Para avanzar en la estabilización de los territorios como propósito común estratégico hace falta un ejercicio de acción unificada del Estado que busque

la sincronización y la integración de las entidades nacionales y territoriales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional (Echavarría *et al.*, 2022). Se necesita aceleración de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y mayor unidad de políticas públicas (la política de estabilización, la estrategia antidrogas, la política de defensa y seguridad y la política ambiental, entre otras).

En razón del Acuerdo de Paz fueron creadas las “zonas de intervención integral” o “zonas de futuro”, con el fin de focalizar los esfuerzos en los territorios más afectados de 170 municipios que históricamente han sufrido el conflicto armado. Si bien se crearon mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo, la estrategia no funcionó como se esperaba. A pesar de que todas las entidades hablan de priorizar los PDET, la extensión territorial de los 170 municipios señalados abarca un territorio más amplio que el Reino Unido, Italia o Alemania, por lo que este criterio resulta insuficiente para establecer una priorización (Echavarría *et al.*, 2022).

Las hostilidades entre los grupos armados y el Ejército ya no son el centro del conflicto en Colombia. Los grupos rivales que compiten por el control territorial suelen enfrentarse entre sí, pero tratan de limitar sus enfrentamientos con las Fuerzas Armadas, aunque suelen hacer ataques de menor escala en su contra, regularmente con acciones oportunistas y asimétricas que resultan difíciles de anticipar o prevenir.

Por otra parte, en el enfoque de la Paz Total existen políticas y discursos institucionales, sobre todo del nivel central, donde no se reconocen las particularidades de las zonas rurales. Se reconoce la existencia diferenciada de cascos urbanos, centros poblados y zonas rurales dispersas. Sin embargo, se percibe una homogeneidad en las zonas rurales. El territorio colombiano es extenso y tiene vastas zonas que pueden ser impenetrables. Tener conciencia de las dimensiones geográficas permite dejar de pensar que un municipio, *per se*, es una unidad y que sus problemas son los mismos de otros municipios a lo largo del extenso territorio.

La definición de las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito local no puede limitarse al municipio; debe entenderse de manera más sistémica, en el

sentido de fenómenos que pueden presentarse de manera similar en un conjunto de zonas geográficas que superan los límites político-administrativos de un municipio. El Gobierno nacional debe ser consciente de que al sancionar normas no puede dejar la implementación en manos únicamente de las entidades territoriales, que no tienen, por sí solas, la capacidad para cumplir con todo el ordenamiento. El acompañamiento del Gobierno debe ir más allá de los mecanismos de asistencia para la formulación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC), pues esta limitación ha evidenciado una desarticulación entre las políticas, las estrategias y las acciones de carácter nacional con intervenciones eficientes en lo local (Pachón, 2022).

En este sentido se debe tener cuidado con la hiperfocalización de los fenómenos criminales en el nivel local que conduce a desestimar el poder que tienen estos de responder a lógicas nacionales, e incluso internacionales, y que superan las capacidades de los municipios y las veredas. A esta comprensión de los delitos y la violencia debe sumarse una mejoría en la percepción. Para ello se puede recurrir a las encuestas, útiles para identificar elementos que puedan ser intervenidos y definir políticas que ayuden a disminuir el miedo y la sensación de inseguridad de la ciudadanía. La definición de las estrategias de seguridad ciudadana no solo implica la protección de la población frente a potenciales delitos, también debe garantizar que su implementación no implique abusos de las autoridades con los que se pueda aumentar la conflictividad. Por consiguiente, se deben reevaluar los parámetros de medición y seguimiento de los indicadores de seguridad ciudadana y adaptarlos a las diferentes realidades, especialmente de municipios pequeños o rurales, y dejar de limitarlos a las dinámicas de las condiciones de las grandes ciudades (Mesías, s. f.).

El vacío en las capacidades de gobierno produce incertidumbre institucional y crisis social por lo que es necesario capitalizar y aprovechar los avances de programas en curso que le apuntan a la transformación territorial, como la estrategia de zonas futuro⁴, los PDET y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Hay que fortalecer la institucionalidad que

4 Creadas mediante el Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019, por el presidente Iván Duque Márquez.

se creó para liderar la estrategia de transformación territorial. El desarrollo no se consigue en el corto plazo. La transformación territorial y la construcción de Estado y de ciudadanía requieren políticas que trascienden los períodos de las administraciones y garanticen la continuidad de los programas y la consecución de los objetivos a largo plazo.

Por lo tanto, es necesario trabajar en el fortalecimiento de las competencias y las capacidades de los funcionarios públicos —militares, policías y demás servidores— para trabajar en equipo, coordinar esfuerzos, identificar objetivos comunes, alcanzar logros en conjunto y hacerles medición, seguimiento y evaluación. La priorización y la focalización territorial-veredal son claves y menos es más, algo que evidentemente falta en el actual Gobierno. A su vez, es urgente priorizar en la agenda pública la implementación integral del Acuerdo de Paz desde una lógica participativa, de actuación y decisión permanente de las personas que habitan los territorios, con posibilidades para contratar con las comunidades.

Finalmente, es urgente desarrollar y ejercer capacidades de ejecución, implementación y seguimiento, desde el primer momento, y formar un equipo de trabajo interinstitucional liderado directamente desde Presidencia y articulado con equipos de trabajo de las gobernaciones y las alcaldías en los territorios. Actualmente no existe la capacidad para resolver los problemas asociados a los cultivos ilícitos en todo el país y estos no se pueden solucionar de la misma manera en todo el territorio nacional. Documentos de análisis y publicaciones académicas han identificado que la escasa conectividad vial, los indicadores socioeconómicos relacionados con la baja cobertura de servicios públicos y educación y algunos hechos asociados al deterioro de la seguridad, son las variables que presentan correlaciones más robustas con la presencia de cultivos ilícitos

Aumento de la violencia en zonas rurales y fronterizas

Desde el inicio del proceso de negociación con las FARC-EP, las confrontaciones armadas entre el Ejército y la guerrilla disminuyeron y su impacto se evidenció en una reducción significativa de la violencia homicida en el país. Varios factores, como el avance de algunos programas asociados a la implementación del Acuerdo de Paz, la cooperación internacional, el impulso

de obras de mejoramiento de la infraestructura y el desarrollo de proyectos productivos, impulsaron el turismo en la región (Echavarría *et al.*, 2022).

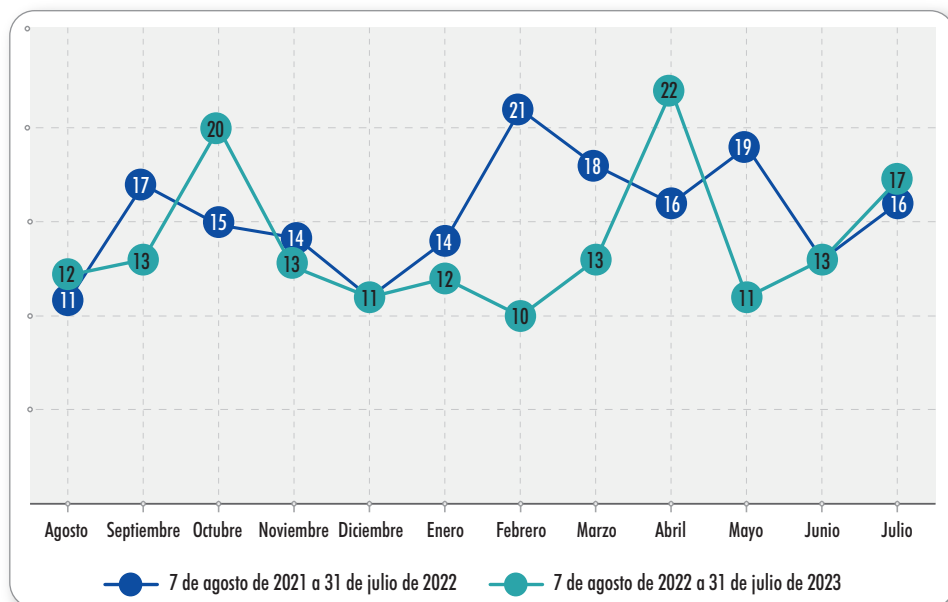
No obstante, los PDET y el PNIS no han tenido el impacto esperado por las comunidades. Por ejemplo, después de la firma del Acuerdo de Paz se incrementó exponencialmente la deforestación en Caquetá, principalmente en los municipios de Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán, y se intensificaron los conflictos ambientales y de tierras. El acaparamiento de tierras es el principal motor de la deforestación, seguido de la ganadería extensiva que continúa aumentando en el departamento, enseguida la tala de árboles para extracción de madera y el establecimiento de cultivos de uso ilícito. Así entonces, es necesario fortalecer los grupos especializados encargados de desarticular a los grupos armados al margen de la ley, y centrar su atención en debilitar las finanzas y la entrada de dinero de las actividades ilegales.

Existe una mayor presencia de los grupos armados al margen de la ley en este departamento a partir del fortalecimiento de las economías ilegales. El avance de esos grupos ha agudizado el conflicto y ha generado una grave afectación en materia de seguridad y derechos humanos para los líderes y las lideresas sociales en las zonas de frontera y al sur del país.

Las estadísticas reportadas por la Unidad Nacional de Protección reflejan en buena medida la dramática situación en Colombia, particularmente para líderes y lideresas sociales. En 2019, se recibieron 38.061 solicitudes de protección ante la Subdirección de Evaluación del Riesgo (SER) y 6.573 de ellas cumplieron los parámetros para iniciar ruta de protección, lo cual representa el 17,3%. De los 6.573 casos analizados, 74,1% tuvieron un riesgo extraordinario; 25,1%, riesgo ordinario; y 0,73%, riesgo extremo. Si realizamos una evaluación comparativa de los asesinatos de líderes y lideresas sociales durante el último año de la presidencia de Duque y el primer año de la administración de Petro, se observa una disminución del 10% en este lamentable fenómeno. Entre el 7 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023, fueron asesinados 167 líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, en cambio, entre el 7 de agosto de 2021 y el 31 de julio de 2022, la cifra fue de 185 asesinatos. Es decir que comparado con el periodo anterior se tiene una reducción del 10% en el número de casos (ver figura 4). No obstante, desde la perspectiva del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, se observó

un aumento en los asesinatos de líderes y lideresas sociales, así como de personas defensoras de derechos humanos, especialmente durante los períodos electorales. En el año 2022 fueron asesinados 187 defensores de derechos humanos frente a 189 líderes/as asesinados en 2023 (Indepaz, 2024).

Figura 4. Líderes, lideresas sociales y defensores de DD. HH. asesinados en el primer año del gobierno de Petro vs. último año del mandato de Duque



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (julio de 2023).

La protección efectiva de líderes y lideresas sociales en Colombia pasa por el cumplimiento de muchos de los puntos del Acuerdo de Paz que menos se han desarrollado. La lamentablemente previsible e intensa violencia contra ellos está asociada con la existencia de economías ilegales y actores armados no estatales, pero no es producto únicamente de dichos fenómenos. Los esfuerzos por parte de élites políticas locales y grupos armados no estatales por preservar formas de autoritarismo competitivo local están también detrás de esta violencia. Mientras la lógica política de la violencia contra líderes y lideresas sociales no sea considerada en la formulación de estrategias de protección y se dismantelen los autoritarismos competitivos en las periferias colombianas, no se podrá combatir efectivamente esta violencia.

Por otra parte, los grupos delictivos que tienen su actividad principal en las áreas urbanas son cada vez más responsables de los episodios violentos en Colombia. A veces, los grupos armados más grandes, como el Clan del Golfo o el ELN, subcontratan a bandas criminales para llevar a cabo actividades relacionadas con el tráfico en entornos urbanos (International Crisis Group, 2022). Con base en el seguimiento de indicadores de seguridad y resultados operacionales relacionados con los delitos contra la libertad individual y otras garantías constitucionales, se puede concluir que entre enero y julio del año 2023 se observó un aumento en los indicadores de secuestro total, secuestro extorsivo y secuestro simple en comparación con el mismo período del año anterior. El indicador que experimentó la mayor variación a nivel nacional fue el secuestro extorsivo, que aumentó de 68 casos a 133 casos (ver tabla 5).

Tabla 5. Delitos contra la libertad individual y otras garantías constitucionales

	Ene.-jul. 2017	Ene.-jul. 2018	Ene.-jul. 2019	Ene.-jul. 2020	Ene.-jul. 2021	Ene.-jul. 2022	Ene.-jul. 2023
Secuestro total	127	96	84	82	98	99	184
Tasa secuestro total	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4
Secuestro extorsivo	65	56	57	48	53	68	133
Tasa secuestro extorsivo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Secuestro simple	62	40	27	34	45	31	51
Tasa secuestro simple	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (julio de 2023).

Es importante destacar que el mes de abril de 2023 registró la cifra más alta de violencia contra líderes/as sociales en los últimos dos años. Los departamentos más afectados por esta problemática son Cauca, Antioquia, Nariño, Valle, Bolívar, Córdoba y Putumayo, áreas en las que grupos armados

organizados como el EMC, ELN, Clan del Golfo y la Segunda Marquetalia ejercen una influencia significativa en términos territoriales (Pares, 2023). A su vez, el número de personas que mueren anualmente en masacres se ha multiplicado por seis, mientras que los asesinatos políticos aumentaron de solo 4 en 2016 a 31 en lo que va de 2022. En este sentido, “hay un conflicto de muy baja intensidad, pero altísimo impacto” (International Crisis Group, 2022).

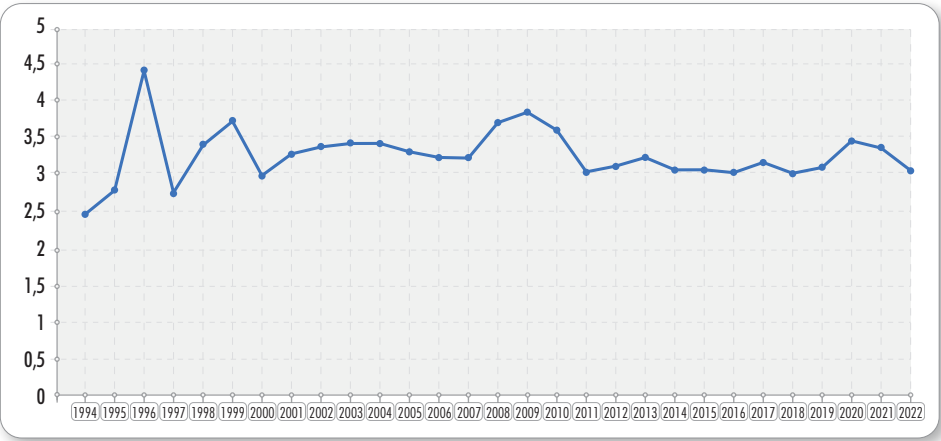
Aunado a esto, contar plenamente con la presencia de las Fuerzas Armadas a lo largo y ancho del país para garantizar la seguridad en las zonas rurales tiene importantes limitaciones. La débil presencia institucional ha permitido a los actores armados imponer su ley en diferentes territorios. A su vez, las Fuerzas Armadas de Colombia enfrentan limitaciones presupuestarias y de recursos, así como desafíos burocráticos y organizativos internos (International Crisis Group, 2023). Por ejemplo, las limitaciones presupuestarias y de equipamiento tienen un impacto significativo en la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, especialmente en regiones remotas con escasa infraestructura. En algunas áreas de la costa del Pacífico, las únicas rutas prácticas para acceder al interior del país son vías fluviales, de modo que el apoyo aéreo se vuelve fundamental para cualquier operación en lugares de acceso restringido. En una vasta región de la selva amazónica, que tiene aproximadamente la mitad del tamaño de Francia y cuenta con escasas carreteras u otras vías de acceso, las Fuerzas Militares disponen de un solo avión para combatir la deforestación. Cada brigada militar tiene asignada una cantidad específica de horas de vuelo para el uso de helicópteros, aviones y lanchas, junto con límites en los gastos destinados a mantenimiento y combustible. Además, debido a que los costos de combustible y mantenimiento se cotizan en dólares estadounidenses y el valor de esa moneda ha aumentado en comparación con el peso colombiano en los últimos años, la disponibilidad de horas de operación se ha visto reducida (International Crisis Group, 2023).

Así mismo, durante los últimos tres gobiernos, se han observado fluctuaciones significativas en el presupuesto destinado al Ejército Nacional, las cuales reflejan las distintas prioridades y políticas de cada administración. Durante la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018), se puso un fuerte énfasis en los esfuerzos de paz y reconciliación con grupos ilegales, lo que tuvo un impacto en la inversión en seguridad y defensa. Por otro lado, bajo el

mandato de Iván Duque Márquez (2018-2022), la seguridad y la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales ocuparon un lugar prioritario en la agenda gubernamental, lo que conllevó un aumento en la asignación de recursos al sector de defensa.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, si bien no se observó un aumento en el gasto militar, un incremento significativo en el pie de fuerza ni una expansión masiva de las capacidades defensivas y disuasivas, se puede apreciar una tendencia de continuidad en el fortalecimiento gradual de estas capacidades en comparación con gobiernos anteriores. A pesar de que no se alcanzaron los mismos niveles de crecimiento que en administraciones previas, se implementaron medidas que contribuyeron a mantener y mejorar las capacidades de defensa del país. Esta estrategia podría denotar un enfoque más selectivo y enfocado en la eficiencia en lugar de una expansión desproporcionada de los recursos militares.

Figura 5. Comportamiento histórico del presupuesto militar en Colombia*



* En billones de pesos colombianos.

Fuente: Banco Mundial (s. f.).

El actual gobierno liderado por Gustavo Petro Urrego se enfoca en la seguridad humana, lo que puede implicar cambios en la asignación de recursos para adaptarse a esta nueva orientación. Es esencial tener en cuenta que los cambios presupuestarios son el resultado de diversas influencias, incluyendo los factores económicos nacionales, la evolución de los desafíos en seguridad

y las dinámicas de las relaciones internacionales, que pueden afectar la ejecución de la misión de las Fuerzas Armadas. No así, durante el primer año del gobierno Petro los enfrentamientos entre grupos armados se incrementaron en un 85%, la cifra más alta de la última década. Hay nuevos focos de disputa en el norte del Cauca, en el occidente de Caquetá, en Huila y en el nordeste antioqueño, y se reactivaron las disputas en Putumayo y la zona urbana de Buenaventura. Mientras tanto, las acciones de la Fuerza Pública (combates y bombardeos) contra los grupos armados continuaron disminuyendo en 47% entre agosto de 2022 y julio de 2023, lo que se explica por “la apuesta del Gobierno de privilegiar la negociación con los grupos armados” (Preciado, Castillo, Acosta, Cajiao, Tobo, Marín y López, agosto de 2023, p. 11).

Según Preciado *et al.* en el informe de la Fundación Ideas para la Paz titulado *Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro* (agosto de 2023), el Estado colombiano continúa atrapado en un sistema que no permite comprender de manera diferenciada cómo se producen estas afectaciones y su impacto en las áreas urbanas y rurales. Sin una estrategia clara para reducir el homicidio y otros delitos, la idea de convertirse en una nación líder en calidad de vida sigue siendo una aspiración más que un logro de política concreto. El país sigue dando prioridad al papel de una sola institución, la Fuerza Pública, lo que disminuye la visibilidad de otros organismos de control, así como de las inspecciones de policía, las comisarías de familia y las propias alcaldías y gobernaciones, todas ellas instituciones que desempeñan un papel crucial en la resolución de conflictos y la garantía de los derechos.

Conclusiones

Se concluye que en el actual gobierno del cambio, liderado por el presidente Gustavo Petro Urrego, la seguridad y la defensa pendulan hacia el extremo opuesto de la presidencia de su antecesor impulsado por la securitización de la paz. La narrativa de su discurso de Paz Total securitiza la paz de forma que desatiende las amenazas emergentes en un escenario de posconflicto y crecimiento exponencial de la criminalidad organizada en América Latina. El desbalance en materia de estabilización territorial heredado del gobierno del presidente Duque por no cumplir con lo acordado en La Habana, impulsó la consolidación y el aumento de grupos armados irregulares, guerrillas

y disidencias binacionales, y ecosistemas de grupos criminales organizados que se siguen fortaleciendo en sus estructuras y capacidades armadas bajo un esquema de paz securitizada que ha sido ingenuo y sordo a las amenazas criminales que día a día atentan contra la ciudadanía, el territorio y la estabilidad estatal.

La respuesta del Estado ante la creciente violencia sistémica en los territorios periféricos durante el primer año de gobierno de Petro parece estar en una posición incómoda, atrapada entre el proceso de cese al fuego y la continuación tímida de estrategias convencionales para enfrentar a los grupos armados, que ya han demostrado ser ineficaces. Como resultado, persiste la percepción que ha acompañado a las estrategias de seguridad durante muchos años y se agrega una capa adicional: la sensación de inercia y, en algunos casos, de inoperancia por parte de las Fuerzas Armadas del Estado.

Las nociones de seguridad y defensa hacen referencia a las amenazas que ponen en peligro el orden constitucional y legal en todo el territorio nacional. La preservación del orden constitucional puede requerir el uso de la fuerza por parte del Estado cuando ciertos ciudadanos violan las libertades de otros. La presencia de grupos armados organizados que imponen su propio orden económico, político y social en ciertas áreas debe ser considerada como una amenaza a la seguridad nacional. Abordar estos grupos desde la narrativa de la Paz Total puede debilitar la capacidad del Estado y su monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza.

En el futuro cercano, las Fuerzas Armadas del país, y en particular el Ejército Nacional de Colombia, siguen siendo la única entidad con la capacidad de hacer frente a las amenazas armadas internas. El principal desafío para 2024 es mejorar las herramientas disponibles para las Fuerzas y utilizarlas de manera efectiva en beneficio de la seguridad humana, en lugar de verlas como contrapuestas a dicho concepto. Dejar de desempeñar este papel solo sigue brindando oportunidades de expansión para los grupos armados ilegales. Por lo tanto, es indispensable continuar implementando una estrategia de estabilización con enfoque integral que articule y coordine las acciones para reducir las amenazas a la seguridad y el desarrollo territorial-veredal, pero con el carácter suficiente para focalizarse, ojalá desde el nivel veredal, en las áreas estratégicas más afectadas, pero también más importantes, para generar

una disrupción en el crimen organizado e impactar de manera decisiva en el orden de seguridad y la protección de la población.

En el proceso de llevar a cabo estas reformas, el gobierno de Petro se encontrará con desafíos significativos en las zonas rurales afectadas por el conflicto y enfrentará la dificultad de colaborar con un ejército que mira con escepticismo al nuevo presidente. Las Fuerzas Armadas seguirán desempeñando un papel fundamental en la preservación de la seguridad en las áreas rurales, al menos a corto y mediano plazos. A pesar de los planes del presidente Petro para reformar las Fuerzas Militares, es innegable que deberá contar con su participación.

A su vez, existe una necesidad apremiante de abordar el sector de seguridad como un sistema complejo que demanda la colaboración y la coordinación de todas las instituciones estatales. Este enfoque requiere un liderazgo político sólido que se base en una concepción de seguridad que logre un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos y libertades individuales de los ciudadanos y la preservación de la estabilidad del Estado. La seguridad estatal es una condición que constantemente puede ser alterada. No es un estatus permanente, sino que es alterada en razón de factores internos y externos, humanos y naturales, sistémicos y fenoménicos, entre muchas otras posibles variables. En ese sentido, los nuevos desafíos a la seguridad conforman una lista extensa y son de naturaleza diversa. Se subraya la importancia de aplicar estrategias de seguridad y defensa integradas y diferenciadas para enfrentar este sistema de amenazas persistentes en su totalidad, reconociendo la necesidad de un enfoque sistémico para abordar sus múltiples facetas.

Recomendaciones

A pesar del anuncio y de la narrativa de la Paz Total, no se ha evidenciado una verdadera coordinación entre la política de seguridad y la política de paz, lo que ha resultado en un desequilibrio en la protección de las comunidades y los territorios. Por lo tanto, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Atender los diferentes enfoques y necesidades. Es importante reconocer que los conceptos de defensa nacional y seguridad ciudadana

abordan realidades distintas, cada una con sus propios enfoques y necesidades específicas. La defensa nacional se orienta hacia la protección del territorio, los intereses nacionales y la soberanía del país frente a amenazas que provienen del exterior. Por otro lado, la seguridad ciudadana se concentra en garantizar la convivencia pacífica, el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos ante amenazas que pueden surgir dentro del país. Estas divergentes perspectivas demandan estrategias y enfoques diferenciados para su abordaje efectivo.

2. Valorar la complejidad y la diversidad de los desafíos. Tanto la defensa nacional como la seguridad ciudadana se enfrentan a una gama diversa y compleja de desafíos que exigen enfoques específicos. La defensa nacional se encuentra en la tarea de proteger al país ante amenazas que pueden variar desde el terrorismo hasta la ciberseguridad, pasando por posibles conflictos militares convencionales. En contraste, la seguridad ciudadana se enfoca en abordar desafíos relacionados con la delincuencia, la violencia urbana y otros problemas sociales que afectan la convivencia y el bienestar de la población. La diversidad y la complejidad de estos desafíos hacen que sea difícil encontrar soluciones únicas y universales para ambas dimensiones de seguridad.
3. Establecer mecanismos estratégicos para el equilibrio entre prioridades. Al integrar la defensa nacional y la seguridad ciudadana, es fundamental mantener un equilibrio adecuado entre ambas dimensiones. En ocasiones, un enfoque excesivamente militarizado o enfocado en la defensa nacional podría descuidar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, lo cual dejaría vulnerables ciertos aspectos relacionados con la convivencia y los derechos civiles. Por otro lado, un enfoque excesivamente centrado en la seguridad ciudadana podría subestimar las amenazas externas y la protección de los intereses nacionales y así pondría en riesgo la integridad del país. Mantener un equilibrio apropiado es esencial para garantizar una política de seguridad integral y efectiva.

Bibliografía y recursos digitales

- Albarracín, J.; Corredor, J.; Milanese, J. P.; Valencia, I. H. y Wolff, J. (Marzo de 2021). *Desmantelando autoritarismos competitivos locales: recomendaciones para la protección de líderes sociales*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17627.pdf>
- Banco Mundial (s. f.). *Comportamiento histórico del presupuesto militar en Colombia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2022&locations=CO&start=1960&view=chart>
- Baysal, B. B. (2019). *Securitization and Desecuritization of Farc in Colombia: A Dual Perspective Analysis*. Lexington Books.
- Briones, S. (2015). Conceptualizando riesgos y amenazas: una mirada al desarrollo terminológico y sustancial. *Revista Ensayos Militares*, 1(1), 217-230. <https://revistaensayosmilitares.cl/index.php/acague/article/download/132/133>
- Borda Guzmán, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Ediciones Uniandes.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Lynne Rienner Pub.
- Buzan, B. y Hansen L. (2007). Editors' Introduction. En B. Buzan y L. Hansen (eds.), *International Security* (pp. XVII-XL). Sage Publications.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Pub.
- Cabrera Ortiz, F. (2016). La seguridad humana como complemento de la seguridad multidimensional. Nueva herramienta para la consolidación y estabilización de la paz en Colombia. *Transformación militar*, (1), 136-147. https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/revista_digital_transformaci_n_mil/15
- Cabrera Ortiz, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 5-28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>
- Cabrera, O. F. (2022). *Del Plan Colombia al Acuerdo de Paz: análisis del proceso de construcción de la estrategia de seguridad y defensa en Colombia*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.
- Cajiao, A. y López, N. (Noviembre de 2022). *Petro y la estrategia de paz y seguridad: efectos y alertas*. Fundación Ideas para la Paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_100diaspetro_violencia_finalv3.pdf

- Casado Claro, M. F. (2018). Desecuritización, un concepto en construcción. El regreso al tratamiento de la energía nuclear por los cauces políticos ordinarios en Japón a la luz de Fukushima. *Relaciones Internacionales*, (38), 59-78. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.003>
- Congreso de la República de Colombia (2005). *Ley 975 de 2005, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html
- Congreso de la República de Colombia (2022). *Ley 2272 de 2022, por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>
- Corte Constitucional de Colombia (2023). *Sentencia C-383/23*. MM. PP. Diana Fajardo Rivera y José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2035%20Octubre%202%20de%202023.pdf>
- Díaz, M. (2018). *La defensa nacional en jaque: análisis de los factores que han obstaculizado problematizar las amenazas externas dentro de la política pública de seguridad nacional en Colombia*. Tesis de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/0866ca48-e85e-466b-86c2-a8de5d016d6d/content>
- Diskaya, A. (1.º de febrero de 2013). Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-aberystwyth-schools-of-security-studies/>
- Echavarría Álvarez, J.; Rodríguez Contreras, A. M.; Rincón, A. R.; Forero Linares, B.; Serrano Idrovo, C.; Sáez Flórez, C.; Ditta, E.; Gutiérrez Pulido, E.; Martín, G.; Zúñiga García, I.; Márquez Díaz, J.; Quinn, J.; Joshi, M.; Balen Giancola, M.; Gómez Vásquez, M.; Cabanzo Valencia, M.; Restrepo Ortiz, N.; McQuestion, P. y Roldán, T. M. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Universidad de Notre Dame, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Eroukhmanoff, C. (2018). 'It's not a Muslim ban!' Indirect speech acts and the securitisation of Islam in the United States post-9/11. *Global Discourse*, 8(1), 5-25. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23269995.2018.1439873>

- Fundación Paz y Reconciliación [Pares] (2023). *Mitos y realidades de la Paz Total*. https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_d4cfcea9196046fc9a1e8a5b3b09f905.pdf
- Gallardo Castañeda, M. (2019). Riesgos y amenazas para la seguridad multidimensional. En Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, *Transformaciones estratégicas globales, retos y repercusiones* (pp. 65-83). <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/06/TRANSFORMACIONES-ESTRAT%C3%89GICAS-GLOBALES-RETOS-Y-REPERCUSIONES-TICA-2019-1.pdf>
- Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11.1.2016nuevoacuerdofinal.pdf>
- Human Rights Watch (2023). *Informe Mundial 2023 - Colombia*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/colombia#b59dc6>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (31 de diciembre de 2022). *Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de acuerdo asesinados en 2022*. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>
- Instituto de estudios para el desarrollo y la paz [Indepaz] (2024). *Contextualización de la violencia en contra de personas defensoras de derechos humanos (PDDH)*. <https://indepaz.org.co/contextualizacion-de-la-violencia-en-contra-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-pddh/>
- International Crisis Group [ICG] (27 de septiembre de 2022). *Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia*. <https://www.crisisgroup.org/es/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/95-trapped-conflict-reforming-military-strategy-save-lives>
- Manchola, C. y Tiusabá, B. (2018). Aprender del pasado: la delgada e invisible línea entre las políticas de seguridad de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. *Criterios*, 11(1), 53-89.
- Mesías, L. (s.f.). *Capacidades fortalecidas y ente rector, apuesta para equilibrar el poder institucional del sector seguridad*. (Fundación Ideas para la Paz, serie aún no es tarde en materia de seguridad, documento de experto nro. 17). <https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/aunnoestar-de-seguridad/docs/Capacidades-fortalecidas-ente-rector.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Política de defensa y seguridad, todos por un nuevo país*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_seguridad2015.pdf

- Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Política de defensa y seguridad, PDS, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional (2022). *Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana, garantías para la vida y la paz, 2022-2026*. <https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/GARANTIAS-PARA-LA-VIDA-Y-LA-PAZ.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional (Julio de 2023). *Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales*.
- Ministerio del Interior (4 de noviembre de 2022). *Presidente Gustavo Petro sancionó la Ley de la Paz Total*. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/presidente-gustavo-petro-sanciono-la-ley-de-la-paz-total/#:~:text=Bogotá%2C%20D.C.%2C%20noviembre%204%20de%202022.&text=El%20Presidente%20Gustavo%20Petro%2C%20sancionó,del%20conflicto%20armado%20en%20Colombia>
- Montero Manzano, A. (2017). *El proceso de desecuritización en el conflicto armado colombiano para la construcción de la paz*. Tesis de Maestría en Seguridad y Derechos Humanos, Flacso. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14044>
- Montesdeoca Revelo, J. C. (2023). *Fuerzas Armadas y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana: una lectura tras el acuerdo de paz en Colombia*. Tesis de Maestría en Conflictos, Negociación y Paz, Universidad Técnica del Norte. <http://repositorio.utn.edu.ec/handle/123456789/13780>
- Mora, J. E. (2021). *Los pecados de la paz*. Editorial Planeta.
- Morales Castillo, C. (5 de agosto de 2023). Paz Total de Petro sí avanza con ELN, pero no en diálogos con bandas y disidencias. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-de-petro-primer-ano-de-gobierno-y-negociaciones-eln-disidencias-de-farc-bandas/>
- Neal, A. W. (2019). *Security As Politics: Beyond the State of Exception*. University Press.
- Niño, C. (2023). Los obstáculos para la «Paz Total» en Colombia. *Nueva Sociedad*, (305). <https://www.nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/#footnote-6>
- Niño, J. J.; Devia, G. C. A. y Ortega A. D. (2016). Seguridad humana: securitización del desarrollo y evaluación de amenazas en el siglo XXI. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UPB*, 46(125), 275-290. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1704/1503>
- Organización de los Estados Americanos, [OEA] (28 de octubre de 2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

- Ortega, P. y Font, T. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, (119), 161-172.
- Pastrana Buelvas, E. y Valdivieso Collazos, A. (2023). *Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro*. (Fundación Carolina documentos de trabajo nro. 78). <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/colombia-ante-la-paz-total-de-gustavo-petro-precedentes-historicos-retos-y-expectativas/>
- Posada, J. D. (19 de mayo de 2023). Los seis espinosos meses de diálogos entre el gobierno de Colombia y el ELN. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/seis-meses-dialogo-gobierno-colombia-eln/>
- Preciado, A.; Castillo, J.; Acosta, M.; Cajiao, A.; Tobo, P. A.; Marín, M. y López, N. A. (Agosto de 2023). *Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro*. Fundación Ideas para la Paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_primeraniopetro01_finalv3.pdf
- Presidencia de la República de Colombia (16 de diciembre de 2019). *Decreto 2278 de 2019, por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1.º y 2.º del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038716>
- Presidencia de la República de Colombia (2 de julio de 2023). *Decreto 1085 de 2023, por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30046828>
- Salter, M. B. (2008). Securitization and desecuritization: A dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. *Journal of International Relations and Development*, 11(4), 321-349.
- Sansó-Rubert Pascual, D. (2017). *Democracias bajo presión. Estado, fuerzas armadas y crimen organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?* Dykinson. <https://www.digitaliapublishing.com/a/50691>
- Sisco, C. y Chacón, O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, (25), 125-146.
- Slaven, M. (2021). Populism and Securitization: The Corrosion of Elite Security Authority in a US-Mexico Border State. *Journal of Global Security Studies*, 6(4). <https://doi.org/10.1093/jogss/ogab005>
- Stefan, A. (2009). *Democratization and Securitization, The Case of Romania*. Brill.
- Tickner, A. B. (2005). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, (60), 12-35.

- Tokatlian, J. G. (2001). Colombia: un asunto de seguridad regional. *Sociedad y Economía*, (1), 159-178.
- Torrijos, V. (2011). La política de seguridad en Colombia: ¿ruptura, o una continuidad creativa? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(1), 5, 113-125. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Valencia Agudelo, G. D. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos*, (65), 10-29. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>
- Vicepresidencia de la República (2008). *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25967.pdf>
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. D. Lipschutz (ed.), *On Security* (pp. 46-86). Columbia University Press.

Reconfiguración del orden mundial: incertidumbres regionales y locales,
se terminó de imprimir en el mes de julio de 2024 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.,
en la ciudad de Bogotá, D. C., Colombia.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

La Konrad Adenauer Stiftung (KAS) es una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Para la Fundación Konrad Adenauer, la principal meta de trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones. De esta forma, las personas son el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Por ello fomenta el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social, y desarrolla redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad, acompañadas siempre de su conocimiento político y organizativo.

A través de sus 111 oficinas y proyectos en más de 120 países, la KAS contribuye por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad, apoya el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad, así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.

Reconfiguración del orden mundial: incertidumbres regionales y locales surge como una respuesta analítica integral que busca abordar los desafíos y oportunidades que enfrentan el sistema internacional, la región continental y el Estado colombiano, con foco en el accionar de los Estados. Consecuentemente, a través de un enfoque estratégico, multidisciplinario e interdisciplinario, se propone explorar las alternativas y estrategias para que los Estados y demás actores internacionales materialicen sus intereses en un contexto de transición complejo, volátil e incierto.

En este marco, América Latina, en general, y Colombia, en particular, se enfrentan con una serie de retos y dificultades. Este libro –que reúne a destacados especialistas de la región y del mundo– apunta a abordar dichas circunstancias y los escenarios posibles de desarrollo futuro, es una propuesta de interpretación, de reflexión, de análisis, de evaluación y de discusión sobre los complejos procesos en los ámbitos y sistemas globales, regionales y nacionales.

