

Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith
Editores

La política exterior de Iván DUQUE: una mirada de sus primeros dos años



cries 



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



La política exterior de IVÁN DUQUE: una mirada de sus primeros dos años

Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith
Editores

cries 

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

La política exterior de Iván Duque : una mirada de sus primeros dos años / Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith, editores. -- 1a. ed. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : CRIES, 2021. p.

Incluye datos de los autores y editores. -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-53147-6-4

1. Colombia - Relaciones exteriores - 2018-2019 2. Colombia - Política y gobierno - 2018-2019 I. Pastrana Buelvas, Eduardo Fidel, ed. II. Reith, Stefan, ed.

CDD: 327.861 ed. 23

CO-BoBN- a1068748

© 2021, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**

Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7
(+57) 1 743 0947 Bogotá D.C., Colombia
www.kas.de/web/kolumbien

Stefan Reith
Representante para Colombia
Andrea Valdelamar
Coordinadora de proyectos

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Stefan Reith

Coordinación académica

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Andrea Valdelamar

Asistencia editorial

Ana María Villota Hernández

Autores

Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Vera Piñeros
Eduardo Velosa Porras
Ana María Villota Hernández
Miguel Ángel Burgos Giraldo
Paula Prieto Ararat
Daniela Garzón Amórtegui
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Angélica María Pardo Chacón
Ricardo García Briceño
Diego Fernando Tarapué Sandino
Juan José Peña Cuervo
Jenny Astrid Camelo Zamudio

Fabrizio Cabrera Ortiz
María Johanna Alarcón Moreno
Diego Eduardo Davila Benavides
Fabio Bernardo Sánchez Cabarcas
Eric Tremolada Álvarez
James Iván Coral Lucero
Diana Andrea Gómez Díaz
Martha Lucía Márquez Restrepo
Camila Alejandra Lara Merchán
Edwin Murillo Amaris
Marcela Ceballos Medina
Louise Anne Lowe
Germán Camilo Prieto Corredor
Natalia Duarte González
Gabriel Jiménez Peña

ISBN: 978-958-53147-6-4

Primera edición: febrero de 2021
Bogotá D.C.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Patricia Miranda y Marcela Manrique
Corrección de estilo

Luis Fernando Conde López
Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

instagram: @opcioneditores

(+57 1) 237 2383

Bogotá D.C., Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenidos

Presentaciones	7
De la Fundación Konrad Adenauer	
<i>Stefan Reith</i>	9
De la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales	
<i>Dr. Andrés Serbin</i>	11
Prólogo	13
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Stefan Reith</i>	
I. Marcos teóricos	21
Ideología y política exterior	
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros</i>	23
Teoría del rol y política exterior	
<i>Eduardo Velosa Porras</i>	79
II. De Santos a Duque: ¿cambio extremo de la política exterior colombiana?	109
El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque: ¿la ideologización de la política exterior colombiana?	
<i>Eduardo Pastrana Buelvas, Ana María Villota Hernández y Miguel Ángel Burgos Giraldo</i>	111
La política exterior de Iván Duque: ¿cambio en la concepción del rol nacional?	
<i>Diego Vera Piñeros, Paula Prieto Ararat y Daniela Garzón Amórtegui</i>	175
III. La política exterior colombiana frente a las crisis del orden mundial liberal y del regionalismo en América Latina y el Caribe ...	205
El gobierno de Duque y su relación con la ONU en el marco de un multilateralismo efectivo	
<i>Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Angélica María Pardo Chacón y Ricardo García Briceño</i>	207
La implementación del Acuerdo Final de Paz en la política exterior del gobierno Duque	
<i>Diego Fernando Tarapués Sandino y Juan José Peña Cuervo</i>	239
La proyección del gobierno Duque hacia la región y hacia el Pacífico en el marco de la convergencia ideológica de la ola azul y el fin del regionalismo poshegemónico	
<i>Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Jenny Astrid Camelo Zamudio y Ricardo García Briceño</i>	269

Colombia como socio global y estratégico de la OTAN: un balance	
<i>Fabrizio Cabrera Ortiz y María Johanna Alarcón Moreno</i>	305
Colombia miembro de la OCDE: avances y retos en el marco de la agenda de gobierno de Iván Duque Márquez	
<i>Diego Eduardo Davila Benavides</i>	347
IV. Relaciones bilaterales de Colombia	373
La doctrina Duque y el diálogo con Trump	
<i>Fabio Bernardo Sánchez Cabarcas</i>	375
La relación de la Unión Europea con Colombia: ¿una asociación estable?	
<i>Eric Tremolada Álvarez</i>	417
Las relaciones internacionales entre Colombia y Alemania: más allá de la cooperación en el posconflicto	
<i>James Iván Coral Lucero</i>	451
China sin escape: las limitaciones de la política exterior colombiana	
<i>Eduardo Velosa Porras</i>	475
Colombia frente al Asia-Pacífico: avances y retrocesos	
<i>Diana Andrea Gómez Díaz</i>	505
Del acomodamiento al acoplamiento frente a Estados Unidos: la política exterior de Colombia y las relaciones con Venezuela	
<i>Martha Lucía Márquez Restrepo y Camila Alejandra Lara Merchán</i>	537
V. Asuntos temáticos relevantes en la política exterior colombiana ..	563
La recurrente narcotización de la agenda exterior de Colombia	
<i>Edwin Murillo Amaris</i>	565
Colombia, país de migrantes y migraciones: continuidades, cambios y desafíos en la actual coyuntura	
<i>Marcela Ceballos Medina</i>	599
La agenda ambiental de la política exterior colombiana: entre la retórica y la acción	
<i>Louise Anne Lowe</i>	635
Las políticas de desarrollo productivo del gobierno Duque: gestionando el estancamiento	
<i>Germán Camilo Prieto Corredor y Natalia Duarte González</i>	667
La inversión extranjera directa en Colombia (2010-2020): un balance preliminar del gobierno de Iván Duque	
<i>Gabriel Jiménez Peña</i>	715
Sobre los autores	739



Presentaciones y prólogo

Presentación de la Fundación Konrad Adenauer

A lo largo de varias décadas, el compromiso de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia, ha estado encaminado a promover el fortalecimiento de la democracia en el país; para ello hemos trabajado en conjunto con expertos y diversas organizaciones interesadas en el tema, con el propósito de acompañar los procesos democráticos en sus diferentes dimensiones.

Uno de los ejes transversales en este fin ha sido impulsar el diálogo abierto y plural alrededor de temas coyunturales de impacto para Colombia, no solo a nivel nacional sino internacional, de modo que en nuestra labor ha sido fundamental propiciar discusiones académicas sobre política exterior y seguridad.

En consecuencia, la KAS en Colombia ha concentrado esfuerzos por consolidar una línea de investigación en materia de política exterior que permita analizar las relaciones del país con actores relevantes en los ámbitos regional y global. Con el apoyo y la contribución de un grupo de expertos liderado por el doctor Eduardo Pastrana Buelvas, profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y con mayor intensidad desde 2012, hemos favorecido espacios de discusión con el fin de generar grandes aportes alrededor de esta temática.

En esta oportunidad, y tras cumplirse dos años de la presidencia de Iván Duque Márquez, consideramos pertinente analizar qué variables y factores han cobrado importancia para esta administración en materia de política exterior y qué cambios y continuidades se han dado frente al gobierno anterior.

Esto nos llevó a impulsar, en cooperación con la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES, un estudio para analizar los factores domésticos y sistémicos que han influido en el cambio de la política exterior colombiana de Juan Manuel Santos Calderón a Iván Duque Márquez y los elementos que la definen.

El resultado de este ejercicio de investigación es el documento que aquí presentamos, en el que se examinan las características y los rasgos distintivos de la política exterior colombiana durante el actual gobierno y sus transformaciones en los ámbitos regional y global.

Para lograr esto, los autores realizaron un análisis académico completo y riguroso alrededor de los siguientes ejes temáticos: los marcos interpretativos de la política exterior, que incluyen reflexiones acerca de ideología y teoría del rol; los cambios que han marcado la política exterior de un gobierno a otro en los últimos diez años; la política exterior colombiana frente a la crisis del orden mundial liberal y el regionalismo en América Latina y el Caribe; las relaciones bilaterales de Colombia en la región y el mundo; y los asuntos temáticos relevantes que marcan la orientación de la política exterior colombiana en la actualidad.

Ahora bien, desde luego, aún hay muchos temas por abordar en ese campo que desbordan el propósito y alcance de esta publicación. Y seguramente con los cambios producidos por la pandemia del COVID-19 se abrirán más perspectivas de análisis. Sin embargo, esperamos que la obra constituya un insumo relevante para quienes desde una aproximación académica buscan profundizar sus conocimientos frente a temas claves de la política exterior colombiana.

Por último, agradecemos a todo el equipo de trabajo y a los autores de la publicación por sus aportes para la realización de este proyecto. Asimismo, al doctor Eduardo Pastrana Buelvas nuestro más sincero reconocimiento por su liderazgo, compromiso y acompañamiento en la implementación de las iniciativas realizadas en este y durante los últimos años con la KAS.

Stefan Reith

Representante

Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia

Presentación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

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

Colombia no escapa a estos condicionamientos. Y es por ello que el presente volumen, compilado por Eduardo Pastrana Buelvas –apreciado amigo, colega y miembro del Consejo Académico de CRIES–, constituye un aporte crítico importante al análisis de su política exterior durante los últimos años, en base a las investigaciones de un conjunto de destacados especialistas colombianos.

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

Por ello, para la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) –un organismo regional que combina la participación de la sociedad civil en los temas de la agenda regional y global con la producción

y difusión de un conocimiento riguroso sobre estos temas—, la edición de este volumen en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Colombia, aparte de contribuir a enriquecer la extensa lista de nuestras publicaciones, ampliando y promoviendo el conocimiento de nuestras sociedades y de su inserción en el sistema internacional, también aporta a la pluralidad y diversidad de los debates sobre el futuro de nuestra región.

Dr. Andrés Serbin

Presidente

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas
y Sociales (CRIES)

Prólogo

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

Uno de los lunares que ensombrece la política exterior del actual presidente son las tensiones recurrentes que se han venido dando entre el Estado colombiano y actores internacionales por las dudas que surgen respecto a un verdadero compromiso del Gobierno nacional con el proceso de paz que fue adelantado por el anterior mandatario. En tal sentido, órganos de las Naciones Unidas —como el Secretario General, el Consejo de Seguridad, la Misión de Verificación y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos—, la Unión Europea, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional, han manifestado permanentemente inquietudes sobre el cumplimiento de los acuerdos y la implementación de los programas que suscribieron el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016.

En cuanto al eje del actual Gobierno sobre sus relaciones con Estados Unidos, la forma como se han venido estructurando tales relaciones puede ser interpretada como un viaje de regreso al pasado. Se aprecia de nuevo una subordinación extrema frente a EE. UU. por convicción ideológica. Evidencia de ello es una nueva narcotización de la agenda, la cual se traduce en la adopción sin cuestionamientos del enfoque estadounidense en materia de cultivos ilícitos, aspersiones, prohibicionismo, militarización y penalización de las políticas relativas a la lucha en contra del flagelo de las drogas. Ya es historia del pasado la búsqueda de un enfoque más autónomo en dicha materia. Lo mismo se percibe en el tema de la extradición de nacionales hacia los EE. UU., lo cual también se interpreta como una judicialización extrema de las relaciones con la superpotencia.

Colombia corrió de nuevo el riesgo de afectar negativamente las relaciones bipartidistas con ese país, lo cual se evidenció en las acciones que

emprendieron miembros del Centro Democrático, partido de gobierno, con el propósito de influir en los votantes latinos, especialmente de origen colombiano en la Florida, para que sufragaran a favor del candidato republicano y expresidente, Donald Trump. Así mismo, hubo señalamientos sobre posibles acciones del embajador de Colombia ante EE. UU., Francisco Santos, con relación a presuntas reuniones que sostuvo con miembros del Partido Republicano para brindar su apoyo a la campaña de reelección de Trump. Tales hechos produjeron una advertencia a través de una declaración pública por parte del embajador estadounidense en Colombia, Philip S. Goldberg, y de un vehemente rechazo por parte de un número significativo de congresistas demócratas mediante una carta, en la que recriminaban la intromisión de los políticos y funcionarios del partido de gobierno en las elecciones estadounidenses a favor del candidato republicano a la Presidencia estadounidense. Además, tanto el embajador Goldberg como los congresistas demócratas reiteraban el consenso bipartidista que ha existido en EE. UU. en torno a las relaciones con Colombia. En tal sentido, no se puede perder de vista que los demócratas no solo se interesan por narcotráfico y comercio, sino que les dan mucha relevancia a asuntos como los derechos humanos y la paz. De ahí que la reacción oficial colombiana fuera de tono ante el reportaje de *The New York Times* sobre el posible retorno de los falsos positivos tuvo, en su momento, una percepción negativa entre los demócratas.

Ahora bien, en el plano de la política exterior hacia la región, también aumentan las críticas. En primer lugar, se cuestiona fuertemente el pretendido liderazgo colombiano para forzar un cambio de régimen en Venezuela. Sobre todo por servir de punta de lanza de la errática e improvisada política de Donald Trump en contra del régimen de Maduro, la cual es soportada por el radicalismo y poco realismo del defenestrado asesor de seguridad nacional John Bolton. La radicalidad retórica del gobierno de Duque ha cerrado toda posibilidad para que Colombia pueda dejar una ventana abierta, a fin de contemplar algún tipo de salida política negociada. Mientras tanto, Maduro se atornilla en el poder y Colombia deja al descubierto su vulnerabilidad y se expone a graves contingencias que pueden poner en peligro su seguridad y defensa nacionales.

Adicionalmente, el Grupo de Lima, el cual Colombia también ha intentado liderar, se ha estancado, con lo cual su eficacia y factibilidad es cuestionada a fondo por los intereses y el involucramiento de grandes potencias extrarregionales, como China y Rusia, al igual que otras medianas, como Turquía e Irán,

en la crisis venezolana. Finalmente, el gobierno Duque retiró a Colombia de UNASUR en solitario, ya que los demás Estados de Suramérica que habían suspendido sus actividades la dejaron sola y no la acompañaron en dicha acción, lo cual genera también muchas dudas sobre el pretendido liderazgo regional en materia del cambio de régimen y la imagen del país como rupturista del regionalismo suramericano. Por último, y no menos importante, la propuesta del gobierno de Duque para impulsar un nuevo proyecto regional con la creación de PROSUR se ha quedado en el plano retórico y discursivo, y por ello no se ha convertido en un remplazo de la paralizada UNASUR. Además, porque no tiene sentido crear un nuevo escenario de diálogo político o foro regional sin un objetivo claro diferente a no invitar a Maduro y dejar por fuera a otros actores claves de la región.

En suma, se percibe una política exterior errática, sin una estrategia clara y con un retroceso en varios ámbitos, lo cual se podría resumir como una involución de la diversificación geográfica y temática que se logró durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos. Por tanto, la presente obra busca aportar insumos, reflexiones y análisis en aras de contribuir a la comprensión del complejo contexto regional y global que tiene Colombia de cara a los retos y desafíos contemporáneos, en el marco de un gobierno que parece sedimentar el prisma de su ideología como único espectro de proyección gubernamental.

En ese contexto, esta obra, resultado de la cooperación interinstitucional entre la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), abre los análisis con un marco teórico presentado por los profesores Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros, en el que caracterizan y desarrollan el rol que desempeña la ideología en la política exterior. En esa línea, los autores parten de una retrospectiva histórica para comprender la génesis y los cambios más relevantes de la categoría ideología. Además, presentan una sesión intitulada “Ideología y política exterior” en la que abordan el rol que desempeña la relación entre ideología y el factor idiosincrático en los procesos de toma de decisiones de política exterior. Así entonces, terminan presentando reflexiones teórico-empíricas sobre el rol que ha desempeñado el componente ideológico en el auge y la caída del regionalismo en América Latina y sobre los rasgos ideológicos sedimentados de la política exterior de Iván Duque.

Seguidamente, la obra ofrece un marco teórico complementario sobre la teoría del rol y la política exterior, escrito por el profesor Eduardo Velosa

Porras. En este capítulo se proyecta una descripción analítica y teórica sobre la manera como la teoría de rol puede aportar en el entendimiento de la política exterior colombiana. Para ello, el autor aborda tres conceptos fundamentales instituidos como pilares estructurales de la teoría, a saber: la concepción del rol, las expectativas del rol y el desempeño del rol. No obstante, articula las categorías del conjunto de rol y la relación de rol, con el propósito de ampliar los espectros interpretativos y comprensivos del fenómeno social. Para todo lo anterior, el profesor Velosa cohesiona y proyecta sus análisis con el apoyo de la teoría de conjuntos, la deontología y la lógica no monotónica.

Ahora bien, en el segundo eje del libro, denominado *De Santos a Duque: ¿cambio extremo de la política exterior colombiana?*, se presentan dos capítulos. El primero de ellos es elaborado por el profesor Eduardo Pastrana Buelvas y los estudiantes del Programa de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Ana María Villota Hernández y Miguel Ángel Burgos Giraldo, quienes proyectan un análisis de la política exterior de la primera mitad del periodo presidencial de Iván Duque en aras de establecer cambios y continuidades entre su gobierno y el de Santos. Consecutivamente, llevan a cabo una reflexión sobre la influencia que ha tenido la doctrina ideológica de Álvaro Uribe, el Centro Democrático e Iván Duque en la formulación de la política exterior del Gobierno actual. El capítulo finaliza presentando un análisis interpretativo de los discursos más relevantes de Duque, con el objetivo de evidenciar el alto componente ideológico que detenta la formulación de la política exterior colombiana durante su mandato.

El profesor Diego Vera Piñeros, la politóloga Paula Prieto Ararat y la internacionalista Daniela Garzón Amórtegui, proyectan el segundo capítulo del eje, en el que articulan elementos del constructivismo y de la teoría del rol con el fin de interpretar la concepción que tiene el presidente Iván Duque del país y de su política exterior para aportar un contraste con su antecesor, el expresidente Santos. En tal sentido, abordan documentos oficiales y discursos presidenciales para que a partir de los referentes cognitivos encontrados se pueda identificar la autoimagen (*self*) que tienen del país los tomadores de decisión, la imagen que quieren proyectar y los objetivos y creencias que influyen en la política exterior de Duque.

Por su parte, el tercer eje del libro, titulado *La política exterior colombiana frente a las crisis del orden mundial liberal y del regionalismo en América Latina y el Caribe*, está compuesto por cinco capítulos. El primero

es presentado por los profesores Andrés Mauricio Valdivieso Collazos y Ricardo García Briceño y la politóloga y comunicadora Angélica María Pardo Chacón, quienes parten de una reflexión conceptual para proyectar la relación entre postulados ideológicos y su injerencia en el diseño institucional de la política exterior. Asimismo, interpretan y contrastan los documentos oficiales e institucionales del gobierno del presidente Duque con las decisiones sobre la proyección internacional de Colombia, con el objetivo de establecer las ambigüedades que suscita el Gobierno. Además, presentan reflexiones sobre los retos y consecuencias políticas que traen para el país las complejas relaciones del gobierno del presidente Duque con los sistemas de veeduría y de protección a los derechos humanos derivados de las Naciones Unidas.

El segundo capítulo del eje es desarrollado por el profesor Diego Fernando Tarapués Sandino y el abogado Juan José Peña Cuervo y aborda de manera general el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, en el marco del despliegue de la política exterior e interior del gobierno de Duque. En esa línea, los autores ahondan en algunos aspectos significativos que van desde la demarcación de los principales rasgos en la transición de gobiernos frente a la implementación del Acuerdo, hasta la interacción del actual Gobierno con los principales actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales de cara a los desafíos y retos que trae la construcción de paz.

El tercer capítulo del eje es elaborado por los profesores Jenny Astrid Camelo Zamudio, Andrés Mauricio Valdivieso Collazos y Ricardo García Briceño, quienes presentan un análisis sobre la proyección del gobierno de Duque hacia la región y hacia el Pacífico en el marco de la convergencia ideológica de la ola azul y el fin del regionalismo poshegemónico. Para ello, toman como punto de partida la interpretación de los intereses del Gobierno y las acciones que se han proyectado desde los mismos en el contexto regional y hacia la proyección pacífica del país. Por su parte, el cuarto capítulo del eje es presentado por el brigadier general (RA) Fabricio Cabrera Ortiz y la profesional en estudios internacionales y estudios políticos María Johanna Alarcón Moreno, autores que plantean un balance reflexivo sobre la relación de Colombia y la OTAN. En esa línea, abordan la cooperación internacional como un factor relevante para enfrentar los riesgos y desafíos que comprometen la seguridad de la humanidad y los problemas de seguridad y defensa del Estado colombiano. Así, establecen que la relación proyectada de Colombia con la OTAN permite fundar una sinergia basada en la experiencia de las instituciones castrenses colombianas, en aras de contribuir a los problemas

de seguridad regionales y globales desde el conocimiento acumulado por las Fuerzas Militares en Colombia. El quinto y último capítulo del eje es presentado por el profesor Diego Eduardo Davila Benavides, quien esboza el contexto de Colombia como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Para ello, el autor presenta los avances y retos de Colombia en el marco de la agenda política del gobierno de Duque, de cara a los protocolos y estándares de la OCDE.

A continuación, el cuarto eje del libro se compone de seis capítulos y está orientado a interpretar y comprender los problemas, temas y retos de las relaciones bilaterales de Colombia. El primer capítulo es presentado por el profesor Fabio Bernardo Sánchez Cabarcas y aborda la interpretación de la doctrina de Duque con relación al diálogo con la política del presidente de EE. UU. Donald Trump. En tal sentido, el autor inicia caracterizando los vectores que han marcado el realineamiento de Bogotá con Washington desde 2018, en aras de vislumbrar las sinergias de preferencias entre las administraciones de Duque y Trump. Seguidamente, el segundo capítulo del eje es escrito por el profesor Eric Tremolada Álvarez, quien hace un estudio de las relaciones entre la Unión Europea y Colombia. Para ello, parte de un análisis sobre las relaciones generales entre la UE y América Latina y el Caribe y luego pasa a interpretar las complejidades y aristas de los principales asuntos de la agenda que se han priorizado en la relación bilateral de Colombia con la UE.

El tercer capítulo del eje, elaborado por el profesor James Iván Coral Lucero, trata sobre las relaciones de cooperación entre Alemania y Colombia. Para esto, el autor circunscribe el análisis en el tema del Acuerdo de Paz y en el proceso de construcciones de paz para el eventual posconflicto en el marco de los estándares internacionales de justicia transicional. Por su parte, el cuarto capítulo del eje es presentado por el profesor Eduardo Velosa Porras, quien aborda, desde un ejercicio histórico, el rol que Colombia le ha asignado a China en el marco de las relaciones bilaterales, y presenta un análisis político y económico a partir de los roles y las acciones que han desarrollado ambos países en espacios de estirpe multilateral como en la Organización de Naciones Unidas.

La profesora Diana Andrea Gómez Díaz desarrolla el quinto capítulo del eje, en el que trabaja las relaciones de Colombia con Asia-Pacífico, interpretando los avances y retrocesos en el marco del despliegue de la política exterior colombiana. Asimismo, la autora presenta los resultados analíticos de la política exterior de los dos primeros años del gobierno de Duque. El último

capítulo del eje es escrito por la profesora Martha Lucía Márquez Restrepo y la estudiante de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Camila Alejandra Lara Merchán, quienes abordan la política exterior colombiana desde su relación con Estados Unidos y desde la influencia de las relaciones binacionales con Venezuela. En tal sentido, trabajan la tesis desde el acomodamiento frente a Estados Unidos y la influencia de los problemas binaciones con Venezuela como determinante de algunos puntos políticos convergentes con EE. UU.

Por su parte, el quinto y último eje del libro versa sobre los asuntos temáticos relevantes para la política exterior colombiana y está compuesto por cinco capítulos. El primero de ellos es presentado por el profesor Edwin Murillo Amaris y trata sobre la recurrente narcotización de la agenda política exterior colombiana, desarrollando una reflexión general y amplia sobre el fenómeno del narcotráfico en el contexto colombiano. El segundo capítulo del eje es elaborado por la profesora Marcela Ceballos Medina, quien interpreta las tendencias globales y regionales de la migración con el fin de identificar el sitio que ocupa Colombia como ámbito socioespacial de origen, tránsito, destino y retorno en las trayectorias de procesos migratorios.

El tercer capítulo del eje es escrito por la profesora Louise Anne Lowe y aborda la agenda ambiental de la política exterior colombiana. En tal sentido, la autora parte de los retos y desafíos históricos para Colombia en torno al desarrollo sostenible, a la justicia ambiental, el tránsito del antropocentrismo al ecocentrismo y las ideas conservadoras frente al medio ambiente y de cara al concepto de seguridad multidimensional. Por otro lado, el cuarto capítulo es trabajado por el profesor Germán Camilo Prieto Corredor y la estudiante de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Natalia Duarte González, quienes plantean un estudio analítico de las políticas de desarrollo productivo del gobierno de Duque. Para ello, profundizan en los procesos tendientes a la desindustrialización de la estructura productiva nacional. Además, apuntalan la reprimarización de la economía colombiana desde la oferta exportadora del país, lo que es articulado con la interpretación de los principales problemas y desafíos sobre el tema en el marco de los dos primeros años del gobierno de Duque. Finalmente, el último capítulo del eje y del libro es presentado por el profesor Gabriel Jiménez Peña y consta de un análisis sobre la inversión extranjera en Colombia, a fin de proyectar un balance preliminar en lo que va del periodo presidencial. Para el efecto, determina una ventana de observación que parte del año 2010 con el propósito de identificar tendencias, desafíos y cambios en el tema.

Así pues, esta obra es una propuesta de reflexión, de análisis, de evaluación y de discusión sobre los dos primeros años de la política exterior del presidente Iván Duque frente a los retos y desafíos de Colombia como Estado y como sujeto internacional. Por lo tanto, desde perspectivas interdisciplinarias, los autores presentan sus trabajos con el principal objetivo de contribuir de forma prospectiva al entendimiento de los temas, de los problemas y de los retos que afronta Colombia en un escenario internacional caracterizado por su alta complejidad.

Solo resta decir que 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, a quienes extienden un gran agradecimiento por aceptar este desafío de proponer análisis y reflexiones para estos complejos y difíciles temas que determinan la agenda colombiana.

Eduardo Pastrana Buelvas

Stefan Reith

Editores



I

Marcos teóricos

A world map with a network of white lines and dots overlaid on it, representing global connectivity. The map is centered on the Atlantic Ocean, with North and South America on the left and Europe, Africa, and Asia on the right. The background is a light gray color.

Ideología y política exterior

Eduardo Pastrana Buelvas* Diego Vera Piñeros**

Introducción

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

* 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 de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Contacto: efpastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

** Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politólogo de la misma Universidad y MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Contacto: veraproferrii@gmail.com.

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

Segundo, el nacionalismo –sin lugar a duda– fue también uno de los detonantes del estallido de la Primera Guerra Mundial al despuntar el siglo XX. Tercero, el fascismo y el comunismo –como ideologías totalitarias– conformaron una de las causas decisivas para el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Cuarto, la Guerra Fría dio origen al conflicto este-oeste, el cual estuvo marcado por la confrontación global de dos bloques ideológicos: el socialismo de Estado liderado por la Unión Soviética y el liberalismo político y de mercado liderado por Estados Unidos (EE. UU.) en conjunto con sus aliados de la Europa occidental. En dicho contexto, muchos Estados latinoamericanos jugaron la carta del anticomunismo y se plegaron a la doctrina de la seguridad nacional promulgada por los EE. UU. para ganar réditos en política exterior con la superpotencia, la cual buscaba evitar que surgiera otra Cuba en América Latina (Gardini, 2011, p. 22).

Quinto, el conflicto norte-sur –que surgió en la segunda mitad del siglo XX– estuvo inspirado por las ideas anticolonialistas, antiimperialistas y desarrollistas del tercermundismo (Cassels, 1996). En suma, la ideología puede ser considerada como un factor causal para la interpretación de las acciones exteriores de un Estado, porque puede estar enraizada en el sistema de valores y percepciones de los tomadores de decisión, con lo cual pueden influir en el proceso de formulación e implementación de la política exterior (Gardini, 2011, p. 15). Sexto, la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética marcaron el fin de la Guerra Fría al despuntar la última década del siglo XX. EE. UU. y, especialmente, sus aliados de Europa occidental salieron triunfantes de dicho conflicto y surgió una estructura unipolar en el sistema internacional que produjo la narrativa del fin de la historia: triunfo del liberalismo y fin de las ideologías. En dicho contexto, el cortejo triunfal del

neoliberalismo desplegó los postulados ideológicos de la inevitable universalización de la globalización occidental, cuyas consecuencias serían la expansión planetaria de la economía de mercado y de la democracia occidental.

Sin embargo, la emergencia de nuevas potencias, China, Rusia (reestablecida), India, Sudáfrica y Brasil (hasta el inicio de su crisis en 2013), comenzó a ejercer una contestación normativa e institucional a la narrativa atlantista que encarna los pilares normativos e institucionales de la globalización de las potencias establecidas. Por ello, se observa hoy una crisis de la globalización occidental que no solo ha sido cuestionada por las potencias emergentes no occidentales, sino que también experimenta una revuelta en su propio patio como producto del auge de los nuevos nacionalismos populistas, con un discurso ideológico muy radical, que han surgido en Europa (Brexit) y EE. UU. (*America first*) en contra del multiculturalismo, las sociedades abiertas, el libre comercio y los principios e instituciones del internacionalismo liberal. América Latina tampoco ha sido inmune al virus de la polarización ideológica de las políticas domésticas y exteriores. Liderazgos de extrema derecha, como en Brasil y Bolivia, intentan avanzar agendas revanchistas en contra de grupos con cosmovisiones contrarias, minorías étnicas, políticas de género y de protección del medio ambiente. Adicionalmente, la polarización ideológica en Suramérica ha conducido al regionalismo a una crisis profunda que plantea un panorama muy incierto para la región en materia de respuestas multilaterales de cara a la crisis de la pospandemia del covid-19 y los cambios de un orden mundial en transformación. Por último, el gobierno de Iván Duque en Colombia ha ideologizado la política exterior colombiana, lo cual se manifiesta en la nueva subordinación extrema del país a la política exterior que desplegó Donald Trump, en asuntos como la narcotización de la agenda exterior, la estrategia en contra del régimen dictatorial de Nicolás Maduro en Venezuela y el regionalismo.

En dicho contexto, ofrecemos un marco interpretativo sobre el rol que desempeña la ideología en la política exterior para esta primera aproximación al análisis de la política exterior de Iván Duque. En primer lugar, realizaremos una retrospectiva histórica sobre el concepto ideología, desde los albores de la Revolución francesa hasta el presente, a la luz de los aportes de varios pensadores relevantes de acuerdo con el contexto histórico y el espíritu de su tiempo. Segundo, ofreceremos una amplia sección denominada “ideología y política exterior”, en la que abordamos el rol que desempeña la estrecha relación entre ideología y el factor idiosincrático en la toma de decisiones de

política exterior; la constitución mutua entre ideología e identidad; y, por último, las similitudes, diferencias y complementariedades entre las ideologías e ideas en la política exterior. Tercero, abordaremos la influencia de las ideologías en el auge y la caída del regionalismo en América Latina. Finalmente, plantaremos algunas reflexiones sobre los rasgos ideológicos que denota la política exterior de Iván Duque en Colombia.

Retrospectiva histórica del concepto ideología

El término ideología tiene su origen en el intento de denominar la enseñanza de las ideas y la sistematización de una nueva ciencia: la ciencia de las ideas, en el marco de la Ilustración durante el período previo y posterior a la Revolución francesa (Larrain, 2007). Sin embargo, Napoleón fue el primero en usar el concepto en sentido negativo y lo transformó en un concepto político de conflicto al definir los ideólogos como soñadores fantasiosos que estaban distantes de la realidad. Inicialmente, Napoleón compartió los objetivos del Instituto de Francia y de los *ideologues*, pero se desilusionó de sus antiguos interlocutores porque rechazaron sus excesos despóticos, por lo cual los llamó peyorativamente ideólogos y los definió como intelectuales irrealistas e ignorantes de la práctica política. De esta forma, creó una brecha entre ideas y realidad, teoría y práctica. En consecuencia, las ideas se convirtieron en sinónimo de una especie de ilusión, es decir, de una creencia en el poder de las ideas en la política y en la historia mundial. Además, el concepto ideología, a partir de entonces, se convirtió en una etiqueta peyorativa para definir a los enemigos políticos, con lo cual ideología e ideólogo comenzaron a ser palabras utilizadas para señalar la interferencia injustificada de las teorías filosóficas en las prácticas políticas. Sin embargo, la intelectualidad europea logró desempeñar un rol clave, en la mitad del siglo XIX, al confrontar las prácticas políticas con una serie de programas y demandas que enarbolaban principios abstractos como libertad, igualdad y progreso. De allí que el concepto ideología se transformó en un término que integraba un conjunto de principios que orientaban la acción política para forjar el futuro (Stráth, 2013).

Contrario a este enfoque, Marx y Engels criticaron fuertemente a los jóvenes hegelianos en su obra *La ideología alemana* (1845-1846). Ellos argumentaron que el romanticismo y el idealismo representaban el mayor problema para que los intelectuales alemanes comprendieran la verdadera esencia de la ideología, lo cual los había conducido al supuesto erróneo de la existencia

independiente de las ideas del mundo material exterior. En tal sentido, la ideología era considerada como una *conciencia falsa*, ya que la realidad tomaba forma en los procesos materiales y no en los reflejos ideológicos que tales procesos dejaban en la mente de los actores sociales (Cassels, 1996). Por ello, definieron la práctica filosófica como ideología, con el argumento de que los filósofos ocultaban la realidad a través de sus especulaciones discursivas y abstractas en vez de ocuparse del mundo real. No obstante, Marx y Engels no resultaron ser menos ideológicos que quienes fueron calificados por ellos de tal manera. Para ellos, la producción intelectual de los seres humanos era determinada por las relaciones materiales de producción. Por tanto, la ideología era un instrumento de las clases dominantes para legitimar sus relaciones de poder en un modo de producción determinado, es decir, la clase que controlase las relaciones sociales de producción tendría la capacidad de convencer a las clases dominadas de que ellos compartían la misma ideología. Así las cosas, las clases sociales no orientaban su acción política de acuerdo con la ideología que profesaban, sino que actuaban basándose en su verdadera conciencia de clase, la cual estaba predeterminada por las relaciones de producción existentes, de allí que la ideología fuese una *conciencia falsa*. En otras palabras, la realidad social era determinada por la conciencia de clase, mientras que la ideología la distorsionaba. La ideología, entonces, fue definida como parte de la superestructura de la sociedad, la cual reflejaba y, al mismo tiempo, ocultaba los intereses materiales reales de la base económica de la sociedad. En suma, la crítica al marxismo clásico se centra en que su teoría social y económica no fue ciencia sino ideología (Stráth, 2013).

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

Por su parte, Lenin, desde la perspectiva marxista, se ocupa de la función de la ideología en su obra *¿Qué hacer?*, en la cual realiza una distinción entre la conciencia espontánea de la clase obrera –como limitada que se expresa en el sindicalismo– y la conciencia política socialdemócrata, que él define como una forma de conciencia científica y teórica, la cual es desarrollada por los intelectuales y constituye esencialmente la ideología socialista. Por consiguiente, la conciencia política de clase del proletariado solo puede ser forjada desde afuera, de lo contrario, estaría reducida únicamente a una conciencia sindicalista. En otras palabras, Lenin identifica ideología socialista con teoría y ciencia. En este orden de ideas, Lukács, en su texto filosófico *Historia y conciencia de clase*, retoma los planteamientos de Lenin y propone una distinción entre la conciencia de clase psicológica y la conciencia de clase adscrita al proletariado. Por un lado, plantea las ideas psicológicamente explicables y describibles que los hombres forman acerca de su situación en la vida y, por otro, habla sobre las reacciones racionales y apropiadas que son el producto de una posición específica en el proceso de producción, es decir, Lukács es proclive a identificar *teoría e ideología con conciencia de clase*. En suma, Lenin considera que la ideología socialista no es una forma de conciencia de clase, pero manifiesta que sí es necesaria para elevar el nivel de conciencia del proletariado. En contraste, Lukács enfatiza el rol que la conciencia de clase y el poder que una teoría falsa o verdadera pueda ejercer de cara a la crisis del capitalismo. En otras palabras, la ideología del proletariado puede ser identificada con su conciencia (Larrain, 2008).

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

La teoría crítica de la primera generación de la Escuela de Frankfurt, después de la Segunda Guerra Mundial, abordó la ideología como una fuerza que estructura la realidad social. De allí que ideología y sociedad se fundan en una poderosa apariencia, mediante lo cual la ideología se convierte en la sociedad real (Adorno y Horkheimer, 1962). Por su parte, Jürgen Habermas, el gran exponente de la segunda generación de la Escuela de Frankfurt, hizo énfasis en el cambio que se produce de la comprensión del concepto de ideología del siglo XIX por uno de rasgos tecnocráticos debido al impacto de la ciencia y la tecnología en el siglo XX. Su argumento central se enfoca en que la ciencia y la tecnología se presentan como menos ideológicas que las ideologías previas. Así mismo, la ciencia y la tecnología se justifican a sí mismas mediante la crítica a las formas tradicionales de legitimación del poder. Sin embargo, ambas son más envolventes, irresistibles y con un mayor ámbito de acción, ya que excluyen cuestionamientos y demandas de la agenda política y ocultan reflexiones sobre los procesos emancipatorios. Además, argumenta que la acción comunicativa remplaza la teoría de la conciencia como herramienta teórica para darle sentido al significado y la función de la ideología. En este orden de ideas, Habermas, por un lado, toma del marxismo la definición de ideología como un concepto crítico sobre la legitimación de las formas de dominación en la sociedad. Por otro, hace un puente con la línea de interpretación de la crítica de la razón instrumental, desde la perspectiva marcusiana, que se expresa en el rol ideológico de la ciencia y tecnología, pero incorpora el rol de la comunicación en la conceptualización de la razón, con lo cual plantea el camino para superar la filosofía de la conciencia y la modernidad instrumental. Por tanto, dominación e ideología se producen en la esfera de la acción comunicativa, en cuyo contexto no puede alcanzarse un consenso libre debido a la violencia, censura o represión. En otras palabras, la ideología produce una comunicación sistemáticamente distorsionada que pone obstáculos a la posibilidad de lograr un consenso libre de coacción en la esfera pública (Stråth, 2013; Larrain, 2010).

Por su parte, el filósofo marxista estructuralista Louis Althusser sostuvo que la ideología no es una falsa representación de la realidad creada por el sujeto, sino que tiene existencia material en aparatos, rituales y prácticas sociales. En consecuencia, la ideología es material y externa al sujeto, lo cual significa que es un nivel objetivo de la realidad y una instancia de la totalidad social. Además, la ideología es un discurso estructurado independiente que moldea y constituye a los sujetos, es, en tal sentido, un sistema de representaciones que no tienen nada que ver con la conciencia (Leopold, 2013). Como

un sistema objetivo de representaciones, la ideología relaciona a los actores sociales entre sí y con sus condiciones de existencia mediante la reproducción de las relaciones de producción. Por tanto, la ideología es un rasgo estructural de todas las sociedades y su función es cohesionarlas, pero tiene otra función en una sociedad dividida en clases, es decir, contribuye a la dominación de clase. De esta forma, evita el reduccionismo economicista del marxismo clásico y le otorga a la ideología una eficacia propia dentro de la totalidad social. De allí que Althusser haga una diferenciación clara entre aparatos represivos e ideológicos del Estado. Los primeros los constituyen los medios de represión tradicionales como la fuerza pública y los mecanismos coercitivos de la administración de justicia. Por su parte, los aparatos ideológicos del Estado son un conjunto de instituciones especializadas como la familia, los medios de comunicación, las religiones, los gremios, la educación, la cultura de masas, el arte, el deporte, etcétera (Larrain, 2008).

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

Desde esta perspectiva, las ideologías como objeto de estudio en las ciencias sociales y humanas produjeron, después de la Segunda Guerra

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

En este orden de ideas, el totalitarismo ha sido caracterizado como un régimen político que monopoliza toda forma de violencia, se apoya en la movilización de las masas, se sirve de todos los nuevos medios de propaganda y logra una fuerza de fascinación mediante una ideología que encarna un conjunto de creencias de tinte mesiánico sobre la construcción de un nuevo futuro. Además, no solo utiliza el poder como un medio para alcanzar un fin, sino que representa al mismo tiempo una rebelión en contra de la cultura histórica de Occidente (Jesse, 1996). Los grandes totalitarismos del siglo XX fueron el nazismo alemán, el fascismo italiano y el estalinismo soviético. De allí que se puedan establecer diferencias entre un régimen autoritario y uno totalitario. Mientras el autoritarismo prohíbe que las personas actúen según su conciencia política, el dominio totalitario busca moldearla y apropiarse de ella. El dominio autoritario limita las libertades civiles y políticas, pero el régimen totalitario las elimina completamente. Los regímenes autoritarios tienden a defender y consolidar valores y representaciones sociales tradicionales, por el contrario, el dominio totalitario las destruye y se propone crear una sociedad y un hombre nuevos (Hildebrand, 1986). En esencia, según Friedrich y Brzezinski (1996), un régimen totalitario presenta los siguientes rasgos: 1) una ideología; 2) un partido político único; 3) una policía secreta terrorista; 4) el monopolio de los medios de comunicación; 5) el monopolio de la violencia; y 6) una economía controlada por el Estado. Sin embargo, para Hannah Arendt (1986), la ideología y el terror constituyen la esencia del dominio totalitario. Sobre todo, porque la ideología es la fuente de poder de los regímenes totalitarios y ofrece respuestas sobre el presente, el pasado y el futuro. La ideología del fascismo se caracteriza por sus postulados anticomunistas, antiliberales, racistas y antidemocráticos. Mientras el nazismo considera que la historia de la humanidad es la historia de la lucha de razas, el comunismo la define como la lucha de clases. Por tanto, el totalitarismo posee un alto grado de ideologización y monismo político que se materializa eficazmente en la instrumentalización de la movilización política (Linz, 1986). De allí que la ideología oficial de un régimen totalitario abarque, como doctrina, todos los ámbitos de la vida social y privada, proclama una nueva época y estadio final

del desarrollo de la humanidad e impone, haciendo énfasis en la necesidad de alcanzar fines supremos para una determinada sociedad, una subordinación radical de todos sus miembros (Hildebrand, 1986). En fin, el debate sobre los totalitarismos de derecha e izquierda ha influenciado ideológicamente los enfoques a través de los cuales intelectuales de ambos polos del espectro político han interpretado dicho fenómeno. Según Habermas (1995), mientras los de derecha tienden a equiparlos, los de izquierda resaltan las diferencias. Por tanto, los de izquierda no deberían desconocer las similitudes específicas de ambos totalitarismos e implementar en sus trabajos los mismos criterios y los de derecha no tendrían tampoco que equiparar las diferencias.

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

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

En su segunda fase, Laclau junto con Chantal Mouffe parten del supuesto que toda ideología tiene como propósito, pero sin éxito, evitar el cuestionamiento de las relaciones de dominación y de determinados conceptos

políticos centrales en una sociedad determinada. La función de toda ideología sería proporcionar una proyección imaginaria de unidad en la sociedad y hacer creer que es totalmente real. Sin embargo, tales imágenes de unidad tienden siempre a fracasar en su intento de ocultar una realidad determinada (Norval, 2013). Además, Laclau y Mouffe plantean una lógica radical de la diferencia y heterogeneidad con fundamento en la primacía del discurso, con lo cual la sociedad se constituye discursivamente como un sistema inestable de diferencias. Su concepción de discurso va más allá de lo meramente lingüístico, ya que todos los objetos se constituyen como objetos de un discurso y todo discurso tiene un carácter material. Así las cosas, los objetos se nos dan siempre en el contexto de articulaciones discursivas y no como meras entidades discursivas: un objeto de metal puede ser un martillo o un arma contundente dentro de un sistema de relaciones, ya que el mismo conjunto de reglas mediante las cuales se determina al objeto de metal como un martillo pueden definir al sujeto como carpintero. No existen, por tanto, los sujetos que puedan ser especificados extradiscursivamente, ni las identidades fijas, ni los intereses esenciales, ni relaciones necesarias. Todo lo social es construido discursivamente y, en consecuencia, existen únicamente fijaciones parciales y temporales de significado, lo que convierte todo lo social en variable y contingente (Larrain, 2010).

El mismo Laclau reconoce que su tercera etapa sobre la resurrección del concepto ideología comenzó a partir de 1996, en la cual recupera un nuevo sentido del concepto distorsión. En tal sentido, Laclau (1997) plantea la imposibilidad de “escapar” de la ideología, porque donde se afirma que nos hemos liberado de la distorsión que ésta supone y se considera que se está contemplando sin mediaciones “la realidad”, justamente ahí es donde la ideología ha triunfado, un cierto discurso se ha tornado hegemónico y se ha sedimentado hasta hacerse “imperceptible”. Para este autor se debe, por tanto, partir de una presencia constante del discurso ideológico en cada instancia de lo político. Adicionalmente, se debe entender el momento ideológico, en sentido estricto, como aquella creencia en que un cierto tipo de orden social traerá consigo una transparencia y un “cierre” final, es decir, cuando ese tipo de orden en particular se presenta como más que sí mismo, como un horizonte que ya no es, debido a esta forma de formularse, más ideas o conjuntos de ideas, sino ideología (Laclau, 1997, p. 303). Un ejemplo que utiliza este filósofo para aclarar este concepto es el siguiente: si un país del Tercer Mundo propone la nacionalización de las industrias básicas como la panacea económica, esto aún no es suficiente para que sea una ideología, sigue siendo tan solo una

determinada técnica de organización de la economía. El momento decisivo de transformación en ideología tiene lugar cuando esta medida económica encarna algo más, diferente de sí mismo, por ejemplo, justicia social para los sectores marginados de la población o emancipación de la dominación extranjera. *“In sum: the possibility of constituting the community as a coherent whole. That impossible object –the fullness of the community– appears here as depending on a particular set of transformations at the economic level”* (Laclau, 1997, p. 303).

El fin de la Guerra Fría y del mundo bipolar, como consecuencia de la implosión de la Unión Soviética, marcó un nuevo punto de partida para el estudio y la investigación de las ideologías. El debate comenzó a girar en torno a la desaparición de las rivalidades y confrontaciones ideológicas en los ámbitos internacional y doméstico como consecuencia del fracaso del comunismo y el triunfo del liberalismo, lo cual determinaba el fin de la historia (Fukuyama, 1992). Sin embargo, la tercera etapa de la globalización occidental, basándose en el neoliberalismo y que comenzó a expandirse en los noventa, ha tenido una fuerte connotación ideológica. Ha estado inspirada en los postulados ideológicos de la libertad de mercado, la libre competencia, propiciada por un mercado cada vez menos sometido a la influencia del Estado, que impulsó la innovación tecnológica y dio lugar a una revolución en la información y la comunicación. Así las cosas, la globalización ha sido, en esencia, un fenómeno político económico que se ha manifestado en la existencia de un mercado global muy integrado, situación que ha sometido los Estados a los dictados de una férrea disciplina económica neoliberal, que trajo como consecuencia la despilitización de la política y la desnacionalización del Estado. Por tanto, la globalización occidental habría definido una nueva era en la que los pueblos de todo el mundo estarían cada vez más sujetos a las disciplinas del mercado global. La movilidad del capital, las corporaciones transnacionales y la interdependencia económica, sugieren que las economías nacionales son ahora mucho menos significantes (Omahe, 2008; Martell, 2007).

Sin embargo, han surgido narrativas que señalan la vigencia de las diferencias y confrontaciones ideológicas entre Occidente y otras culturas. El enfoque civilizacional de Huntington (1993) introdujo las diferencias culturales y religiosas como factores constitutivos de las identidades y causales de los conflictos contemporáneos. Adicionalmente, la crisis económica que se desencadenó en 2008 podría marcar el final del ciclo hegemónico de la globalización occidental dominado por el liberalismo económico y un modelo altamente financierizado y desregularizado. Las dinámicas económicas,

desde entonces, han comenzado a darle contornos a una nueva fase que se manifiesta en una nueva revolución tecnológica, la cual tiene como impulsores la automatización, la inteligencia artificial y las plataformas digitales. En consecuencia, las recientes innovaciones tecnológicas cuestionan tanto el modelo productivo como la división internacional del trabajo que sirvió de vehículo a la globalización occidental. Además, las potencias emergentes (China, Rusia, India y Sudáfrica) no aceptan el multilateralismo hegemónico occidental que ha sido uno de los pilares del orden mundial liberal instaurado en la segunda mitad del siglo XX (Sanahuja, 2019a).

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

Igualmente, en sociedades no occidentales han surgido diversas formas de nacionalismo. Putin ha desarrollado una narrativa de restauración de las esferas de influencia de los imperios ruso y soviético, apelando al patriotismo y al orgullo nacional para afianzarse e intentar perpetuarse en el poder. Narendra Modi ha atizado e intensificado en India el nacionalismo hindú en contra de los musulmanes y budistas. Por su parte, los líderes chinos han remplazado, en la práctica, al comunismo por el nacionalismo como ideología. Así mismo, los nuevos nacionalismos y el autoritarismo están teniendo su réplica en los países emergentes, como Turquía e Indonesia, y periféricos, como Filipinas. América Latina tampoco ha sido inmune a este virus, ya que Brasil tiene como presidente al ultraderechista y militarista Jair Bolsonaro. En la mayoría de los casos, estas fuerzas nacionalistas instrumentalizan un discurso populista cargado de fuertes connotaciones ideológicas, mediante el

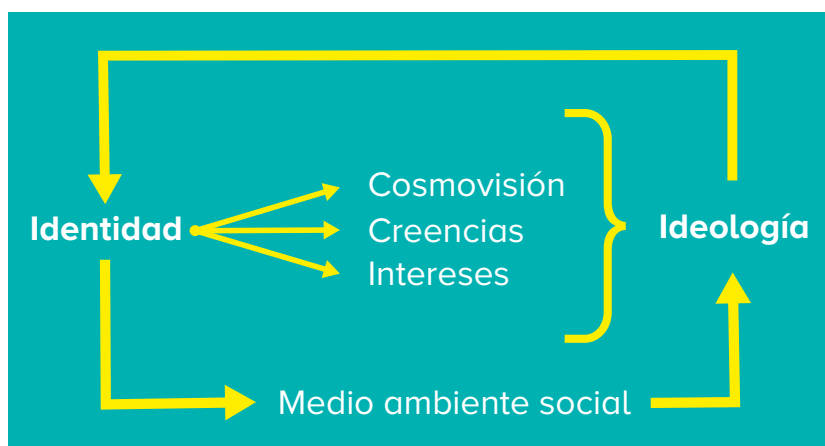
cual interpretan y politizan el descontento social en contra de la globalización y sus efectos. Los líderes que surgen, en medio de tales coyunturas, proyectan un discurso ideológico radical, se presentan como hombres fuertes, de mano dura, predicando una política del miedo y demandan el rechazo de las sociedades abiertas que promueven la diversidad cultural. Adicionalmente, la extrema derecha ha izado la bandera política en contra de las políticas liberales de inclusión social, el enfoque de género, el matrimonio igualitario, el aborto o la educación sexual en las escuelas (Sanahuja, 2019a).

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

Pues bien, como lo hemos comprendido en nuestro recorrido sobre una aproximación al desarrollo histórico y conceptual del término ideología, no existe un consenso sobre su significado y función en las ciencias sociales y humanas (Eagleton, 1997; Cassels, 1996). Por tal motivo, Eagleton (1997, pp. 52-54) compila y sintetiza una serie de definiciones a través de las cuales se intenta dar cuenta de ello. Desde un punto de vista cultural, en primer

lugar, la ideología es entendida, en el marco de la interacción de los actores sociales, como un proceso de producción de significados, signos y valores en la vida cotidiana, a fin de que los agentes sociales puedan darle sentido –de manera consciente– al mundo social que comparten. Tal definición es neutral tanto epistemológica como políticamente. Segundo, la ideología es definida como un conjunto de ideas que comparten un grupo o clase social, así como también de creencias (tanto verdaderas como falsas), que orientan la acción de los miembros de tales grupos o clases sociales. Con relación a lo anterior, el concepto de ideología se aproxima a la noción de *cosmovisión*. Por último, en lo que concierne al ámbito de la acción política, la ideología es concebida como aquellas ideas que permiten legitimar un poder político dominante a través de un discurso hegemónico. Por ello, las ideologías han sido definidas también como *religiones seculares* o *religiones políticas* (Linz, 2006; Elorza, 2001). No obstante, tal situación no excluye la pugna entre grupos sociales por la promoción y legitimación de intereses opuestos. Adicionalmente, tales ideas –que contribuyen a la legitimación de un poder determinado– son valoradas frecuentemente como falsas y, por consiguiente, el concepto ideología encierra una connotación peyorativa. Incluso el marxismo clásico definió la ideología como una conciencia falsa (Larraín, 2007; Cassels, 1996, p. 3). En suma, las ideologías pueden ser entendidas como un sistema coherente e integrado de símbolos, valores y creencias que tiene su origen en estructuras de significado socialmente establecidas, así como también como un conjunto de ideas que son relativamente coherentes, cargadas de emociones y conceptualmente interdependientes entre ellas (Hunt, 1987).

Figura 1. Mutua constitución entre identidad e ideología



Fuente: elaboración propia.

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

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

Así entonces, la ideología es entendida también como un fenómeno discursivo o semiótico, el cual atiende al juego de poder social en el propio lenguaje. Por tanto, el poder ideológico no se reduce a la comprensión del significado transmitido por el discurso, sino que se refiere a la forma en que se le puede dar una utilidad de poder a ese significado para crear o sedimentar una realidad determinada. En tal sentido, el discurso ideológico produce objetos reales, con lo cual la ideología posee una función transformadora de la realidad social (Eagleton, 1997, pp. 245-262).

Ideología y política exterior

La ideología y el factor idiosincrático en la política exterior

Tipológicamente, las presiones y los estímulos externos para hacer política exterior (o doméstica) pueden definirse básicamente como *factores sistémicos* o del sistema internacional (o producto de sus actores, estructuras y flujos) y variables del entorno o medio ambiente interno (factores endógenos no humanos) (Rosenau, 1994, p. 208). Por su parte, las condiciones, las presiones y los estímulos internos de tipo no gubernamental que tienen relación con las actividades humanas, pueden identificarse como *factores societales* (Rosenau, 1994, p. 208). Además, están también, por un lado, el *factor funcional*, el cual está asociado a los marcos normativos y procedimentales que definen responsabilidades para los cargos que tienen incidencia en las relaciones exteriores. Por otro, encontramos el *factor gubernamental*, el cual da cuenta de las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las relaciones entre el Ejecutivo y los medios de opinión. Por último, tenemos el *factor idiosincrático*, el cual se refiere a la influencia

que pueden desempeñar en los procesos de formulación e implementación de la política exterior las actitudes, las ideologías, los valores, las habilidades, los perfiles y las biografías de los líderes (Rosenau, 1994, pp. 207-208).

En lo que se refiere a nuestro caso de estudio, es de mucha utilidad la operacionalización del factor idiosincrático, debido al rol preponderante que desempeña el presidente —en el marco de la institución *del presidencialismo*— en el diseño y la puesta en marcha de la política exterior en los países latinoamericanos. Aquí, la personalidad, las experiencias e ideologías de los mandatarios explican buena parte de la forma que adoptan sus relaciones externas (Rosenau, 1994, pp. 207-208).

En tal sentido, los rasgos de la personalidad de los líderes, sobre todo del presidente (o equivalente), pueden afectar no solamente el *output* del proceso político (la decisión tomada) sino además el *policy-making* en sí, y suelen afectarlo tanto como los constreñimientos institucionales (funcionales) (Gallagher y Allen, 2014, p. 2). El peso de los factores idiosincráticos es particularmente fuerte en los sistemas donde un solo individuo —característico del régimen presidencial en América Latina— tiene la habilidad de suprimir o atenuar la oposición y de tomar la decisión unilateralmente (Hermann, 2001, p. 56). Por ello, las condiciones que favorecen la imposición de un “líder predominante” en política exterior son las leyes y prácticas sedimentadas que lo empoderan (régimen), *la ideología con que orienta sus acciones*, la jerarquía que lo define como el último responsable o que rinde cuentas en una cadena de funcionarios, el control directo sobre los medios de coerción (fuerzas armadas) y aspectos circunstanciales como: si se trata de asuntos de “alta” diplomacia o críticos, su grado de interés personal en el asunto o nivel de experiencia en el tema, y su capacidad para apropiarse de técnicas para manejar la información o para gestionar conflictos (Hermann, 2001, pp. 58-60).

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

las decisiones de gobierno, como se asume en el estructuralismo sociológico, sino que ello dependería en parte de la personalidad y los cálculos burocráticos de los decisores.

Hermann (2001) asocia la *sensitividad* con el grado de atención que un líder de gobierno le presta a la información de su contexto, incluyendo los signos políticos o tendencias de opinión de su entorno y los puntos de vista de otros actores (p. 64). De este modo, un líder *poco sensitivo* prefiere apoyarse en su propio estilo de liderazgo o en sus creencias personales –incluyendo las ideológicas– para adoptar cursos de acción y opta por persuadir a otros de seguirlo y de implementar su agenda en lugar de acudir a consejeros o integrar perspectivas externas (pp. 64-65). Por ejemplo, el expresidente Álvaro Uribe podría ser ubicado en esta categoría por su conocido estilo de gestión unipersonal, además de su insistencia en la pureza de la doctrina asociada a la Política de Seguridad Democrática (PSD) y la equiparación que hacía entre los críticos de la PSD y los aliados del terrorismo o comunismo. Con frecuencia, el resultado de la presencia de este rasgo idiosincrático es sacrificar la flexibilidad y el pluralismo en aras de la consistencia ideológica.

En el otro extremo, un líder altamente sensitivo prefiere identificar la forma que toman las situaciones políticas y las señales de favorabilidad o antagonismo antes de adoptar una decisión definitiva, procurando el mayor consenso posible, prestando especial atención al comportamiento de las circunscripciones o unidades políticas claves en el territorio y a las presiones domésticas e internacionales, poniendo énfasis en las situaciones que le dificultan la construcción de ese consenso y no tanto en las personas (o su persona) en particular (p. 65). En muchas situaciones de la administración anterior, incluyendo la forma de abrir las negociaciones de paz con las FARC-EP en La Habana a múltiples actores –a favor y en contra–, la búsqueda de apoyos externos que dieran confianza al grupo guerrillero –Cuba, Venezuela–, el reconocimiento del conflicto armado a pesar de la previsible ruptura con el uribismo, el afán por legitimar el proceso de paz vía refrendación popular (plebiscito), los momentos de aceptación de cese bilateral de hostilidades o suspensión temporal de operaciones militares y la conformación de una coalición multipartidista (Unidad Nacional) para gobernar, se pudo percibir en Juan Manuel Santos esta característica idiosincrática, aunque sus críticos se la cuestionaron como oportunismo, falta de autoridad, debilidad, inconsistencia u otros calificativos. Algo similar aconteció con las opiniones de Donald Trump y varios de sus coequiperos republicanos frente a lo que fue el estilo

de gestión y política exterior abiertos de Barack Obama en casos como las negociaciones de seguridad con Corea del Norte, Rusia o Irán, lo que influyó sobre algunas encuestas de opinión preelectoral, que ya percibían a Obama como “débil” y sobre todo en comparación a líderes como Vladimir Putin¹. Es un resultado atribuido a este rasgo de personalidad cuando la decisión final no cumple los resultados esperados en medio de los vaivenes políticos, se extiende en el tiempo o refleja contradicciones políticas y morales en medio de las negociaciones con múltiples actores.

Los líderes con baja sensibilidad suelen exhibir políticas domésticas y exteriores de tipo expansionista o “cruzadista” (Beasley et al., 2001, p. 230) para tratar de imponer a otros sus doctrinas o visiones del mundo. Si este rasgo de personalidad se combina con la presencia activa de una ideología nacional con contenidos racistas y xenófobos o de extremismo religioso o político, cuando hay pretensiones revolucionarias (de izquierda), de restauración moral (de derecha) o de ruptura del statu quo internacional (gobiernos revisionistas²), el resultado puede implicar la instrumentalización de prácticas internacionalmente condenadas, tales como el genocidio, la segregación, la esclavitud, la expropiación arbitraria, el ataque armado unilateral o el apoyo al uso del terrorismo. Países democráticos como los del Reino Unido definen el extremismo ideológico como la oposición discursiva o activa a los valores democráticos fundamentales, incluyendo el imperio de la ley, las libertades individuales y el mutuo respeto y tolerancia entre distintas confesiones religiosas y creencias, e incluso los llamados a atentar contra la policía y las fuerzas armadas (Counter-Extremism Directorate, 2015, p. 9).

Sin embargo, la narrativa prodemocrática también puede convertirse en una fuente de exportación ideológica arbitraria y de expansión militar frente a países con otro régimen político cuando hay líderes poco sensitivos con objetivos cruzadistas. De hecho, justo antes de las intervenciones militares de EE. UU. bajo la administración de George W. Bush en Afganistán (Operation Enduring Freedom, 2001-2014) e Irak (Operation Iraqi Freedom, 2003-presente), en nombre de la ofensiva contra el terrorismo internacional, Geva y

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

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

Hanson (1999) demostraron a través de varios experimentos sociales que las percepciones de similitud o disimilitud frente al tipo de régimen político y las características socioculturales de otros países, en personas encuestadas en EE. UU., influyeron notoriamente en su rechazo o aprobación al uso de sanciones económicas y acciones militares en contra de otros Estados, sobre todo en situaciones en las que esos Estados presumiblemente agreden a terceros países (p. 803). Lo que llama la atención, más allá de las justificaciones morales para usar instrumentos coercitivos de política exterior a favor de causas humanitarias o la protección a los aliados, es que las percepciones de disimilitud de tipo étnico, lingüístico, económico, religioso y militar pueden sobreestimular los sentimientos prodemocráticos de esos líderes y sociedades en dinámicas de construcción y refuerzo de identidades colectivas entre los ciudadanos propios y los aliados (el in-group) en detrimento de la tolerancia o coexistencia con comunidades diferentes (el out-group) (pp. 822-823). Sin embargo, el apoyo ciudadano al uso de la fuerza por parte de sus Estados parece no estar explicado solamente por esa similitud o disimilitud (ideológica y cultural), sino en combinación con aspectos como las actitudes previas hostiles de esos otros países y la decisión explícita de sus propios líderes de actuar en contra de esos gobiernos (p. 823).

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

Finalmente, con respecto a este factor idiosincrático, en medio de los otros dos tipos discutidos, habría otros líderes con sensibilidad moderada, los cuales optarían por comportarse de forma cerrada u obstinada para imponerse sobre el contexto y los rivales solo cuando enfrentan o perciben escasa oposición

o restricciones, prefiriendo probar los “vientos políticos” y tener suficiente información antes de arriesgarse, lo que los hace más variables o difíciles de predecir, y en ocasiones ese rasgo los lleva a adoptar respuestas extremas en lugar de moderadas o prudentes, si bien intentan mantenerse a salvo políticamente y no hacer el primer movimiento cuando enfrentan alta incertidumbre (Beasley et al., 2001, p. 230). En materia de su relación con otros, a diferencia de los poco sensitivos, estos líderes recurren en ocasiones al consejo externo y a la búsqueda de información adicional del entorno político, lo que exigiría al analista equilibrar las explicaciones combinadas entre esas influencias aceptadas y la visión personal –ideológica– del líder (p. 230). Estos líderes ceden, negocian o se abren en su plan de acción solamente cuando lo estiman imperativo o necesario. Frente a los otros dos tipos de sensibilidad, la relación de este líder con las fuentes ideológicas de sus decisiones puede ser más difícil de percibir precisamente por esa maleabilidad o flexibilidad cambiante acorde al juego político que percibe.

Un segundo factor idiosincrático, que podría contribuir a explicar por qué unos líderes de Estado reflejan más que otros sus convicciones ideológicas en los procesos de toma de decisión, es su estilo o forma de lidiar con la presencia de conflicto grupal en sus partidos políticos, gabinetes de gobierno, coaliciones o escenarios de participación política. En este sentido, hay líderes que prefieren evadir, resolver o aceptar el conflicto o controversia, lo que da lugar a tres perfiles idiosincráticos. Primero, habría líderes que prefieren la concurrencia o convergencia ideológica, privilegiando el sentido de pertenencia o identidad colectiva (partidista) sobre las discrepancias, lo que los lleva a poner el énfasis en la lealtad del gabinete hacia su propia figura o partido de origen (lealtad interna), siendo la cohesión gubernamental y la coherencia ideológica más importantes que resolver el problema de decisión cuando no hay alternativa dominante o curso de acción convincente (Hermann et al., 2001, pp. 139-143). Es decir, cercenan o coartan la posibilidad de conflicto entre sus filas porque lo evitan o suprimen sin resolverlo. Si este rasgo se combina con la ausencia o debilidad de normas que faciliten la participación libre, democrática, tanto dentro como fuera del círculo de gobierno, frecuentemente se producirán decisiones unipersonales o de un grupo muy reducido de líderes, es decir, sumamente ideologizadas.

Janis (1982) describió esta conducta como la preponderancia del pensamiento grupal (groupthink) sobre el individual, un fenómeno que en casos extremos y con líderes autoritarios puede generar autocensura, temor al disenso

y cierre prematuro de los debates (citado en Hermann et al., 2001, p. 140). Suelen ser gobiernos unipartidistas o de coalición oficialista muy reducida y cerrada. Este parece ser un fenómeno pronunciado dentro del ala radical del uribismo (“purasangre”) y dentro del Centro Democrático, en detrimento del ala moderada y de los miembros de esa colectividad que aceptan la posibilidad de buscar una coalición de gobierno más amplia o representativa, ala de la que surgió el nombre de Iván Duque como principal candidato a la Presidencia y que fue rechazado desde un principio por los puristas, quienes aún hoy le reclaman como presidente por algunas posiciones “blandas” o condescendientes frente a la oposición, por no adoptar posiciones más frontales contra Venezuela o por distanciarse como Ejecutivo de algunas propuestas legislativas del expresidente y, en su momento senador, Álvaro Uribe. Actitudes de partido como levantarse de las sesiones del Congreso sin terminar el debate o negarse a presenciar la posesión del entonces reelegido presidente Juan Manuel Santos, siguiendo el ejemplo del líder de su colectividad, reflejan también este síndrome.

El segundo perfil de este factor idiosincrático es un líder que opta por resolver el conflicto de fondo, lo que implica buscar la decisión o el acuerdo más amplio posible, estimular la participación y el disenso libre y buscar negociaciones, transacciones o fórmulas que permitan alcanzar una opción o política que satisfaga a todos los miembros del gabinete, por lo que busca más la unanimidad política que la protección de la identidad partidista o ideológica (Hermann et al., 2001, pp. 147-151). En presencia de instituciones que fomenten la participación amplia y libre dentro y fuera del círculo de gobierno, y especialmente cuando este líder o uno de sus coequiperos funge como “broker” o facilitador del diálogo entre facciones diferentes, la posibilidad de un consenso absoluto se eleva a pesar de la desideologización o mixtura ideológica de la opción adoptada. Por esto, sus decisiones en materia de representatividad oscilan entre el bloqueo decisional (nadie se pone de acuerdo entre múltiples y disímiles preferencias), las coaliciones amplias (mayoría cualificada) y el pleno consenso (mayoría absoluta). Ese resultado depende tanto de la habilidad de los brokers para desideologizar la cuestión como de la posibilidad de hallar mínimos universales ético-políticos, lo que parece más difícil de alcanzar en círculos de participación totalmente abiertos y sociedades muy heterogéneas o fracturadas por aspectos étnicos, religiosos y culturales.

El tercer perfil de este rasgo idiosincrático se suele relacionar con el pragmatismo o procedimentalismo democrático, en el sentido en que hay líderes

que saben que muchos conflictos solo podrán resolverse parcialmente, con la convicción de que muchas de sus decisiones deberían incluir diversas preferencias, pero reconociendo que no siempre podrá alcanzarse el pleno consenso, por lo que optan por buscar el mínimo consenso posible al aceptar que nunca habrá una preferencia o alternativa satisfactoria para todos (Hermann et al., 2001, pp. 153-156). Son líderes con una óptica pluralista, pero estratégica, en el sentido de que no pretenden exigir una lealtad personalista, partidista o ideológica ni persuadir o incluir a todos, pero se aproximan más a aquellos bandos o facciones que pueden insertarse más fácilmente a una coalición mínima ganadora o que garantice la mayoría necesaria para aprobar y legitimar sus políticas. Es decir, su flexibilidad ideológica es relativa porque tiende a ponerse en función de las necesidades burocráticas para alcanzar la mayoría simple (50% + 1%) y se prevé que hagan más transacciones o concesiones con los partidos y movimientos más cercanos al desplazarse por la línea del espectro ideológico según el punto en el que se ubiquen (extremos derecha o izquierda, centro o centroizquierda y centroderecha). Estos líderes suelen entonces tomar decisiones de gabinete en pleno o de una coalición delimitada de ministros y/o partidos (coalición cerrada o semiabierta), pero siempre dejando al margen a la más radical oposición.

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

polarizar a los ciudadanos frente a las negociaciones de paz con las FARC-EP y la implementación del Sistema de Justicia Transicional o Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esto se verifica fácilmente por el resultado del plebiscito de 2016 para refrendar el Acuerdo de Paz, donde el Sí (coalición de gobierno y partidos opositores a Santos, pero favorables al Acuerdo) alcanzó el 49,78% de favorabilidad, mientras el No (Centro Democrático y actores sociales opuestos al Acuerdo) triunfaría, pírricamente, con 50,21% de los votos, es decir, sin claro vencedor o con empate técnico –teniendo en cuenta el margen de error estadístico– a falta de una mayoría simple.

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

Las heurísticas no son negativas per se y pueden estar ancladas, por ejemplo, en la intuición o el sentido común. Aunque la pura intuición puede conducir a un pobre desempeño cognitivo en la toma de decisiones, la práctica prolongada (experiencia) y el desarrollo de habilidades para enfrentar problemas (problem-solving skills) pueden elevar la precisión y el poder de las intuiciones (Kahneman, 2003, p. 1450). Es decir, la predisposición de algunos líderes a recurrir a heurísticas podría ser muy asertiva cuando viene acompañada de diversas habilidades analíticas, sociales y emocionales, pero sumamente perjudicial en ausencia de ellas y en presencia del apego ciego a credos ideológicos de tono cientificista, religioso, político, económico o cultural.

Las heurísticas pueden activarse cuando los líderes confían en sus primeras percepciones e intuiciones, donde tienen un papel central las emociones –positivas o negativas– que suscita el contexto del problema de decisión y su respectiva intensidad –alta o baja–, lo que altera significativamente el cálculo estratégico o plenamente “racional” entre objetivos, medios, valores, oportunidades, amenazas y restricciones. Modelos recientes de análisis conductual

han restaurado el papel central de la emoción, que se incorpora al sistema de intuición (Kahneman, 2003, p. 1470). Las conclusiones sobre el papel del optimismo en la toma de riesgos, el efecto de la emoción en los cálculos de decisión, el papel del miedo en las predicciones de daño, y el papel del gusto y el disgusto en las predicciones de los hechos, indican que la separación tradicional entre creencia y preferencia en los análisis de decisión es psicológicamente irrealista (p. 1470).

En varios puntos, las emociones pueden alterar el cálculo preciso del riesgo adoptado, del nivel de peligrosidad de la amenaza percibida o de la viabilidad de la oportunidad que se desea aprovechar. Por esta razón, el estudio de las heurísticas podría articularse con el estudio de otros factores idiosincráticos, tales como la forma de manejar la inteligencia emocional o su grado de emotividad al actuar. En la psicología conductual se ha abordado, por ejemplo, un rasgo denominado *Excitement Seeking* o la propensión de algunos individuos a ser más extrovertidos y emocionales que otros, atributo cuya alta presencia inclina más a sus portadores a asumir elevados riesgos personales como poner en juego su salud, credibilidad, finanzas, cargos y carreras, en aras de un objetivo altamente valorado, quienes además suelen ser muy estimulados por los desafíos, restricciones u opositores (Gallagher y Allen, 2014, p. 8).

Los expresidentes Álvaro Uribe y Hugo Chávez bien podrían recaer en esta categoría, si bien se ubicaban en orillas ideológicas opuestas, que los condujo a comportarse de manera agresiva, frontal y nada protocolaria frente a sus críticos, opositores y hasta sus audiencias nacionales o internacionales. El expresidente republicano Donald Trump podría ser otra ilustración apropiada en el caso de EE. UU., al igual que en su momento lo fue el presidente demócrata John F. Kennedy. Uno de los resultados que se han verificado en materia de política exterior, al menos en el contexto de EE. UU., es que los líderes con este rasgo acentuado han tenido una probabilidad del 50% de utilizar acciones militares exteriores durante su mandato, mientras esa cifra es mucho más baja para los que no lo tienen si se excluyen otros factores causales (Gallagher y Allen, 2014, p. 13). El actual presidente de Colombia, Iván Duque, parece carecer de este rasgo o poseerlo tenuemente, lo que ayudaría a explicar, por ejemplo, las diferencias abisales entre su decisión de cercar diplomáticamente a Venezuela sin provocarla militarmente de forma directa, y la decisión del entonces presidente Uribe –con Santos como ministro de Defensa– de atacar el campamento de las FARC-EP ubicado en territorio ecuatoriano sin mediar palabra o consultar con las autoridades de ese país,

lo cual además provocó una hipótesis de guerra con Venezuela. Estos casos exponen que la ideología podría no ser la causa directa o razón suficiente de la hostilidad externa de los Estados, dependiendo de la mediación de rasgos idiosincráticos de sus líderes como los denotados, y que diversas ideologías (autoritarias o democráticas) podrían usarse como justificaciones para el uso de la fuerza por parte de líderes con proclividad a ser intempestivos, reactivos o sumamente pasionales.

Kahneman (2003) propone tres preguntas al analista para identificar los perfiles más heurísticos entre los individuos que toman decisiones. Más que pensar en qué curso de acción resulta más beneficioso o menos costoso (racional) para el agente, la perspectiva heurística sugeriría al analista preguntarse: 1) ¿se trata de un agente que podría actuar impulsivamente? (por ejemplo, con alto Excitement Seeking); 2) si es así, ¿qué podría estar más tentado a hacer bajo presión?; y 3) ¿qué curso de acción podría él o ella considerar más obvio o “natural” (intuitivo) frente a la manera en que percibe el contexto? (p. 1469). Estos interrogantes no necesariamente conllevan a inferir que los perfiles más heurísticos corresponden a los líderes más agresivos, pero sí invitan a considerar estilos diferentes de procesar la información del contexto estratégico y de elegir entre alternativas de acción en oposición a los supuestos estables y homogéneos de racionalidad de los modelos económicos tradicionales de análisis (por ejemplo, modelo I de Allison³ o de Elección Racional).

En esta misma línea, las heurísticas pueden aparecer como dispositivos cognitivos que afectan la percepción de características del contexto, como su relevancia temática o su grado de amenaza o riesgo implicados, y, asimismo, pueden aparecer en las fases de procesamiento de la información y de selección de las opciones (Astorino-Courtois, 2000). Tomando en cuenta esas actividades cerebrales, podrían identificarse varios perfiles de agentes. En cuanto a la búsqueda y el procesamiento de la información, habría personas más predispuestas a calcular los costos y beneficios de sus políticas, basándose exclusivamente en su experiencia, creencias ideológicas o rutas favoritas de acción, en lugar de recabar la mayor cantidad de información posible (política, económica, social, cultural, ambiental, etcétera) sobre el contexto, de modo que eligen una o pocas dimensiones de análisis, en unidimensionalidad de procesamiento (p. 496). En cuanto al criterio para elegir entre opciones,

³ Véase el trabajo clásico: Allison, G. (1971).

habría perfiles con predisposición no compensatoria o que rechazarán toda alternativa que implique bajo beneficio o altos costos en la dimensión exclusiva de su interés (por ejemplo, económica, ideológica, política o de seguridad), así obtengan mayores beneficios y menores costos totales por medio de otras opciones al sumar y restar los “pagos” de cada opción en todas las dimensiones de las alternativas secundarias (p. 497).

Aquí presumimos que decisiones de política exterior colombiana, como ejecutar la Operación Fénix contra el campamento de alias Raúl Reyes en Ecuador en 2008 en el gobierno Uribe –sin notificar a sus autoridades por presumir alianza entre las FARC-EP y el entonces presidente Rafael Correa–, o la decisión del presidente Duque de enviar ayuda humanitaria a Venezuela desde la frontera compartida sin coordinar con las autoridades de ese país –cuando decidió respaldar a Juan Guaidó y desafiar a Nicolás Maduro–, son ejemplos de cálculos heurísticos doblemente motivados por aspectos ideológicos e idiosincráticos. Otra decisión que pudo estar fuertemente orientada por dispositivos heurísticos y no un cálculo cuidadoso de las alternativas fue no tanto la determinación de rechazar la aplicación del fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de 2012, sino la alternativa impulsiva de retirar a Colombia del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas del 30 de abril de 1948 (Pacto de Bogotá): partiendo de una concepción rígida o heurística del interés nacional (territorial), más que por una influencia ideológica concisa, Juan Manuel Santos creyó que blindaba al país contra las pretensiones limítrofes de Nicaragua sin medir las consecuencias de ese retiro, que no tiene efectos retroactivos sobre la sentencia, deja en duda la identidad de Colombia como país apegado al derecho internacional y le resta herramientas de política exterior cuando deba enfrentar un conflicto limítrofe o de otra índole con otro Estado, el cual deba ser dirimido en el marco de la jurisdicción de la CIJ.

Ideología e identidad

Según Schonberg (2009, p. 15), las ideologías y las identidades de los agentes se constituyen mutuamente. La identidad se refiere a quiénes somos, ya que, desde un punto de vista filosófico, es aquella cualidad que hace lo que algo o alguien sean lo que son (Wendt, 1999). Por su parte, la ideología está relacionada con nuestro sistema de creencias y con la forma como actuamos en consonancia con dicho sistema, el cual materializa los principios filosóficos y los valores políticos en directrices para la conducta política. Desde la línea de interpretación constructivista, las identidades de los actores internacionales

están constituidas por estructuras cognitivas que les permiten a los actores saber quiénes son en determinadas circunstancias y en un contexto social determinado, donde se comparten determinadas concepciones y expectativas de la proyección del rol nacional⁴ de un Estado en particular a través de sus acciones de política exterior (Wendt, 1996). Igualmente, las identidades de los líderes de un Estado en particular constituyen una estructura cognitiva social que le da sentido a la construcción de amenazas, a la elección de oportunidades, así como también a la identificación de aliados y enemigos (Hopf, 2002).

Los Estados y sus líderes estructuran la política exterior de acuerdo con sus intereses gubernamentales y los intereses corporativos del Estado (aunque los intereses gubernamentales y estatales no necesariamente coinciden), y actúan con base en estructuras de oportunidad, marcos de identidad (gubernamental/nacional/regional/multilateral), capacidades materiales, prácticas arraigadas y estructuras de conocimiento compartido. De acuerdo con Wendt (1995, pp. 3-4) las capacidades materiales de los Estados no dicen nada por sí mismas, sino que se hacen relevantes para los demás actores de acuerdo con el significado que les otorgan, positivo o negativo. En cuanto a las prácticas políticas dominantes, dependen de una interpretación social del contexto, del significado que les atribuyan los actores y reflejan determinadas relaciones de poder, por lo que dependen del grado de legitimidad otorgado, de la receptividad que generen y de las formas de reproducción –oficiales e informales– que se introduzcan para dales continuidad (Klotz y Lynch, 2007, p. 9). Por el lado del conocimiento compartido, es la información común utilizada por los actores para tomar sus decisiones, definir su identidad y ubicarse respecto a la identidad de los otros, incluyendo las expectativas y los entendimientos mutuos (Wendt, 1995, pp. 4-5). Los Estados tienen una identidad corporativa, compuesta por la definición dada a sus intereses individuales, y una o varias identidades sociales que están definidas según el ámbito de relaciones en las cuales se encuentran insertados (Wendt, 1999, pp. 224-245). La identidad corporativa está compuesta por cuatro intereses básicos que guían sus acciones y cuyo contenido es socializado internamente antes de la interacción con otros Estados y el sistema, pero es afectado y/o condicionado por sus interacciones, a saber: seguridad física (preservación o continuidad del cuerpo social), seguridad ontológica (visión de sí mismos y del mundo), reconocimiento (como actor relevante o influyente) y desarrollo (bienestar,

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

mejoramiento) (Wendt, 1994, p. 4). Las identidades sociales vienen constituidas por las estructuras cognitivas de los actores, compuestas tanto por la visión que tienen de sí mismos dentro del sistema –su papel, su posición, su rol– como por la manera en que interpretan a los otros y por las expectativas y entendimientos mutuos (pp. 3-4).

Por lo que se refiere a la ideología de los líderes de un Estado en particular, su noción estaría estrechamente ligada al conjunto de creencias que comparten, el cual les permite autodefinirse y cohesionarse en torno a determinados objetivos políticos, interpretar los marcos institucionales donde operan, el tipo de gobierno del que hacen parte y la forma como se relacionan con los demás actores del sistema internacional. Así las cosas, la ideología, en términos de la política exterior, puede ser definida como un conjunto coherente de creencias que orienta, determina y sustenta una agenda política y social. Por tanto, la política exterior puede ser influida por los postulados ideológicos de los tomadores de decisión de un Estado en particular cuando está enraizada en un conjunto de principios ideológicos, derivados de la interpretación que ellos realizan de la identidad de su Estado y de la identidad de otros actores del sistema internacional. Tales postulados ideológicos e identitarios determinan la adopción de un conjunto de decisiones sobre ciertos asuntos temáticos o geográficos de la política exterior de un Estado, cuya legitimidad y necesidad son argumentadas y defendidas por los representantes estatales y sus círculos más estrechos de asesores en forma discursiva. En consecuencia, la ideología y la identidad son dos factores que nos permiten entender el proceso mediante el cual los líderes de un Estado y la sociedad como un todo comprenden su acción exterior y las dinámicas de la política internacional. La ideología es un factor normativo político en el marco cognitivo de la identidad nacional, la cual está constituida por un conjunto de ideas que moldea la conducta política y materializa las creencias filosóficas en acciones políticas concretas (Schonberg, 2009). Es por ello sumamente útil examinar el discurso nacional y/u oficialista de Gobierno en sus respectivas relaciones exteriores, porque las interpretaciones dominantes (sobre la política internacional, sobre la actitud del “otro”, etcétera) edifican prácticas –diplomáticas– recurrentes, y el uso del lenguaje oficial refleja relaciones o pretensiones de influencia que trascienden el simple uso efectivo de capacidades materiales (Klotz y Lynch, 2007, pp. 10-11).

La herencia cultural de una sociedad contribuye a darle forma a la concepción del rol nacional (CRN) (Chafetz et al., 1996, p. 749), con lo cual los

tomadores de decisión y los ciudadanos de un Estado en particular pueden tener una visión ampliamente compartida de ella (Hopf, 2002, p. 37, citado en Breuning, 2011, p. 29). Sin embargo, todo tomador de decisión en política exterior expresa y destaca más que un ciudadano promedio los rasgos que caracterizan la estructura sociocognitiva de su sociedad (Hopf, 2002, citado en Breuning, 2011, p. 24). Los líderes están enraizados en sus sociedades y su liderazgo depende no solo de la comprensión de la cultura e identidad de esa sociedad, sino de la capacidad que tengan para incorporarlas a la CRN, a fin de lograr un gran impacto interno (Hudson, 1999, citado en Breuning, 2011, p. 24). Así mismo, los líderes y tomadores de decisión han llevado a cabo un proceso de socialización desde la infancia en el seno de las estructuras culturales de sus propias sociedades, de allí que ninguna ideología puede ser entendida por fuera de su contexto cultural, de las relaciones de poder que legitima y de las interpretaciones de su sistema de significados (Hunt, 1990). Por tal motivo, los líderes hacen énfasis en los roles que desempeñan –con fundamento en sus creencias políticas– para justificar sus posiciones y objetivos políticos. De esta manera, ellos acentúan el poder normativo de los roles, a fin de influir en los procesos políticos internos (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 18). Por último, la figura del presidente representa en los regímenes presidenciales la posición de mayor rango dentro de los tomadores de decisión de un Estado. De allí que los presidentes ejerzan en muchos casos un liderazgo muy personalista y jerárquico, por lo cual le otorgan un peso político de mucho valor a la CRN a través de sus declaraciones (Chafetz et al., 1996, p. 741). En la Figura 2 se ilustra el proceso de construcción de la CRN y la formulación de algunos roles externos.

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



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

Ideologías e ideas en la política exterior

Según Checkel (1997, p. 130), idea, ideología y norma son conceptos que se utilizan en forma indistinta en la literatura de las relaciones internacionales. Sin embargo, las ideas son creencias sostenidas por individuos; las normas y las ideologías, en contraste, son constructos sociales compartidos colectivamente, los cuales han tenido un desarrollo histórico en el marco de estructuras organizacionales que son poco susceptibles al cambio. No obstante, las ideologías están constituidas por un cuerpo de ideas, lo que establece una relación entre lo general y lo particular, definiendo a las ideologías como una forma particular de las ideas. En general, las ideas sirven como instrumentos o medios de las élites políticas para avanzar en el logro de sus objetivos, desempeñan un rol cognitivo en dicho proceso y tienen un impacto político. Desde el punto de vista cognitivo, las ideas les brindan a las élites un medio apropiado para la comprensión de los intereses estatales. Además, las ideas también les aportan a los tomadores de decisión insumos para la solución de problemas y dilemas políticos.

Por tanto, las ideas desempeñan un rol clave en la política exterior (Goodin y Tilly, 2006), las cuales pueden ser definidas como “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993, p. 3), definición que tiene grandes similitudes con el concepto general de ideología, por lo cual ambos conceptos se entremezclan y no es posible la comprensión del término ideología sin las ideas que le dan significado a su conjunto de creencias y cohesionan a quienes profesan una ideología en particular (Schonberg, 2009; Larrain, 2008). En otras palabras, las ideas que le sirven de sustento son elementos constitutivos y causales de la ideología. Tales creencias pueden ser de naturaleza individual o colectiva. Ambas son el producto de procesos cognitivos sociales. Las ideas colectivas son compartidas por un grupo de actores determinado, cuya identificación permite comprender la motivación de sus decisiones y el resultado de sus acciones (Velosa, 2012).

Se pueden identificar tres tipos de ideas. Primero, *las cosmovisiones*, las cuales contribuyen a un entendimiento general de las estructuras sociales, en las que los actores interactúan para darle un sentido compartido al mundo social. Segundo, las ideas pueden tener un carácter normativo, porque –de conformidad con el consenso normativo aceptado por todos sus miembros– orientan la conducta del actor social al interior de un grupo determinado, a fin de que su acción pueda ser considerada como correcta y legítima. Por último, las ideas pueden desempeñar un rol causal en los agentes al incidir que actúen

de una manera y no de otra y, por consiguiente, produzcan un resultado esperado (Goldstein y Keohane, 1993, citados en Velosa, 2012, p. 58).

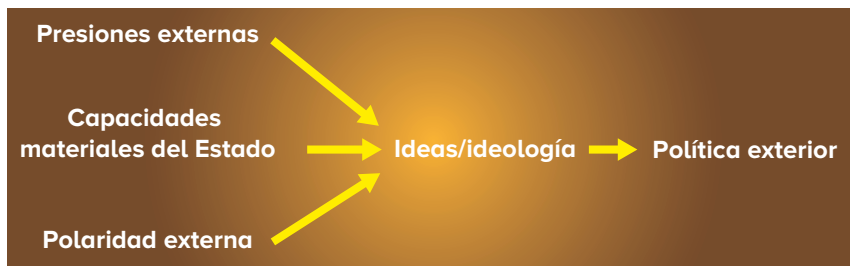
En este orden de ideas, Germán Prieto (2016) ofrece un marco teórico constructivista⁵, el cual operacionalizó para el estudio de la identidad colectiva de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) como institución regional de integración. En su trabajo, Prieto incorpora contribuciones de Wendt (1987, 1998,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

El realismo neoclásico (RNC), por su parte, resalta el papel interviniente de las ideas domésticas como impulsoras de políticas (Kitchen, 2010). En otras palabras, la agenda y las acciones de política exterior de un país, dependiendo de sus capacidades materiales y situación geopolítica y de las ideas que median para interpretar o responder a esas condiciones externas, pueden reflejar o no una conducta estratégica. Es decir, si hay coherencia entre las posibilidades de acción exterior que tiene el país en su contexto y los intereses, valores e intenciones de sus agentes dirigentes, hay estrategia conductora o por lo menos una intuición estratégica. En un sentido ideal, una “gran estrategia” debe involucrar no solamente un balance entre medios y fines militares, sino incluir, además, los medios y fines del Estado en campos como la política, la economía y hasta la ideología; todos los recursos de poder e influencia a disposición de los agentes del Estado (Kitchen, 2010, p. 120). En un sentido instrumental más reducido, hay ideas estratégicas dondequiera que se proponen alternativas de acción basadas en el cálculo de los efectos o posibles respuestas de los receptores y/u observadores de la acción exterior. En el RNC y junto con la distribución doméstica del poder y la fortaleza institucional del

⁵ El constructivismo no es una teoría sino un enfoque, puede haber diferentes teorías constructivistas de la política, las relaciones internacionales, el regionalismo, etcétera. Ver Ruggie (1998, pp. 878-80).

Estado, las ideas o la ideología –si la hay en concreto– aparecen en una fase interviniente entre los estímulos externos y la adopción de la política exterior.

Figura 3. Modelo causal del realismo neoclásico



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

El RNC considera entonces que las ideas son objetos con fuerza, elementos de poder. Sin embargo, mientras las fuentes de poder material son relativamente fáciles de cuantificar (dinero, armamento, recursos naturales, tamaño poblacional y territorial, etcétera), la fuente de poder de las ideas es dependiente y variable (Kitchen, 2010, p. 130). Es decir, la contracción o expansión material de un país, por ejemplo, económica y militar, podría relacionarse, en el ideal del ejercicio académico, de forma directamente proporcional con la respectiva contracción o expansión de la agenda y las actividades de política exterior. De hecho, una de las predicciones o de los argumentos centrales del RNC es que a medida que el poder relativo de los Estados se eleva, buscarán una mayor influencia internacional o expansión de su política exterior, y de forma contraria, el declive de sus capacidades materiales los conducirá a reducir sus ambiciones y acciones exteriores (Onea, 2012, p. 140). No obstante, las ideas de los tomadores de decisión pueden alterar la ecuación que involucra medios y fines, lo que genera, por ejemplo, en dos extremos, la sobreexpansión de la agenda (objetivos excesivos) o la extrema reducción de la política exterior frente al potencial de proyección de un país por sus capacidades actuales, que podría denominarse reticencia o cohibición a la acción exterior. En cuanto a las ideas como impulsores cognitivos de la política exterior además del potencial material, pueden distinguirse tres grandes fuentes en el nivel doméstico: a) ideas de los líderes políticos; b) ideas que se expresan a través de las reglas o instituciones estatales; y c) ideas pertenecientes a la cultura del Estado o la Nación (Kitchen, 2010, p. 130). La Figura 4 presenta una simulación del efecto adverso que puede tener el predominio de las ideas dogmáticas o de índole ideológica sobre las estratégicas en relación con las capacidades materiales.

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



Fuente: elaboración propia.

En lo que concierne a las ideas de los líderes políticos frente a los contextos externo e interno, se precisa determinar la calidad de la idea, su coherencia interna y su congruencia con respecto al contexto o realidad conocida (Kitchen, 2010, p. 130). Lo segundo es identificar el nivel de elocuencia o estatus de los que quieren persuadir con esas ideas. En síntesis, el poder de una idea depende de su contenido, pero también de la influencia que tienen quienes las esgrimen (Kitchen, 2010, p. 130). El RNC se opone a asumir, como lo hace una gran parte de las teorías de las relaciones internacionales, que la influencia de una idea es equivalente a la influencia de un individuo en la política. Un presidente puede reflejar sus propias ideas, pero a veces también las ideas de alguien de su equipo, las ideas de su partido o las de algún sector de la sociedad, aunque nominalmente tenga más autoridad investida. Esas otras fuentes no siempre son fáciles de escudriñar o comprobar. Asimismo, el apoyo de la opinión pública puede reforzar el poder de una idea presidencial, pero las ideas individuales pueden penetrar directamente el proceso de toma de decisión sin un debate amplio cuando están respaldadas por líderes u organizaciones con capacidad de exclusión decisoria. En este caso, el presidencialismo constitucional que empodera casi de forma exclusiva al Jefe de Estado y de Gobierno para formular e implementar la política exterior, los roles reducidos del Congreso en esta materia –negociación presupuestal anual, control político y ratificación de tratados– y el desconocimiento y/o bajo interés habitual de la ciudadanía en asuntos internacionales, son características de la cultura política y de las instituciones colombianas.

En suma, el conjunto de creencias que un partido político en el poder profesa como ideología a través de sus líderes puede ser considerado como *ideas dominantes*, las cuales están enraizadas en un discurso público y en estructuras simbólicas compartidas intersubjetivamente. En tal sentido, las *ideas*

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

Un grupo de Estados, cuyos representantes y líderes políticos tengan afinidad ideológica, pueden construir conjuntamente comunidades de seguridad, en cuyo contexto prima la cooperación entre sus miembros y el uso de la fuerza solo se permite en contra de agresores externos a dicha comunidad (Adler y Barnett, 1998). En tal sentido, el desarrollo de la OTAN estimuló los estudios comparados sobre cooperación regional de las comunidades de seguridad (Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15). Las comunidades de seguridad se cohesionan también a través de la comunicación entre sus miembros y son definidas como regiones cognitivas (*cognitive regions*), las cuales son el resultado de una construcción social y de la convergencia ideológica a su interior. De modo que las fronteras entre comunidades se encuentran en aquel lugar en donde las identidades comunes terminan. Para la formación de una comunidad de seguridad son decisivos también, junto al sentimiento compartido, el conocimiento intersubjetivo y la identidad común de sus miembros (Adler, 1997, citado en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 16).

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

quienes tienen afinidades ideológicas, con el propósito de constituir *grupos transnacionales ideológicos* que se fundamentan en valores e intereses compartidos (Owen, 2001).

Ideología y regionalismo en América Latina

El regionalismo es definido como una política o un proyecto por medio del cual Estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias en el marco de una región determinada. La noción de regionalismo puede ser comprendida a través de la identificación e interpretación de los valores, ideas, normas y procedimientos, que orientan la conducta e interacción de los actores que impulsan dicho proyecto (Fawcett, 2005, p. 24). También es definido como un proyecto liderado por el Estado para organizar una región a partir de ciertos lineamientos ideológicos en asuntos políticos, económicos y sociales (Phillips y Prieto, 2011).

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

La segunda ola ha sido denominada como *regionalismo abierto*⁶, la cual surgió inicialmente como respuesta a la crisis de la deuda de los años ochenta y tuvo entre sus principales características la desregulación de la economía y la liberalización comercial entre países de la misma región, al tiempo que se mantuvieron mayores aranceles hacia países extrarregionales, por ejemplo, mediante el intento de creación de uniones aduaneras⁷. Ello fue congruente más adelante con la ideología neoliberal del Consenso de Washington que toma fuerza durante los años noventa, en la que la integración se reemplaza por la apertura, la desregulación del mercado laboral, las privatizaciones, la reducción del papel del Estado en la economía y la armonización de los mercados como base para la inserción internacional con fundamento en el aumento de la competitividad (Sanahuja, 2016, pp. 35-36; Caballero, 2016, p. 87; Closa y Palestini, 2016, p. 149).

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

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

⁶ Concepto acuñado también por la CEPAL.

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

y Chenou, 2019, p. 49), la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Ambas denominaciones obedecen a que tales organizaciones dejaron de lado, en su momento, el comercio como foco principal de la integración regional, y han priorizado aspectos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. A su vez, se consideran poshegemónicas en tanto buscan incrementar la autonomía de la región con respecto a la influencia del hegemón: EE. UU. En suma, el regionalismo poshemónico/posliberal relanzó la idea del latinoamericanismo, con fuertes elementos identitarios provenientes del bolivarismo, que se basan en la existencia de una historia y una cultura comunes para proyectar un futuro compartido y autónomo, especialmente frente a EE. UU. (Pastrana y Castro, 2015, p. 541).

Se pueden identificar varios factores que favorecieron la emergencia de este tipo de regionalismo⁸. Sin embargo, se destaca –como el factor más determinante para la emergencia del regionalismo poshegemónico/posliberal– la llegada al poder de presidentes de izquierda en diversos países latinoamericanos, la cual permitió una convergencia ideológica sólida que favoreció su impulso. En consecuencia, el ocaso de los gobiernos alternativos –como resultado de la salida del poder de la mayoría de los presidentes de izquierda (Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, Bolivia y Paraguay) en Suramérica– ha dibujado un nuevo mapa político dominado por el espectro ideológico de la derecha –que puede ser denominada como la ola azul-parda–, lo cual le ha dado curso al declive del regionalismo poshegemónico/posliberal. Algunas expresiones de ese declive y crisis son la salida de Colombia (2018), Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Ecuador (2019) de la UNASUR, y la suspensión de la participación de Perú hasta que se efectúe la elección del nuevo Secretario General, lo cual ha ocasionado su parálisis institucional total (Baracaldo y Chenou, 2019, p. 42). Igualmente, no es casual que los presidentes de Brasil, Jair Bolsonaro, y de Argentina, Mauricio Macri –en su momento–, hubiesen manifestado a comienzos de 2019 la necesidad de retornar MERCOSUR a sus orígenes, a fin de que recupere el espíritu comercial que estuvo en su punto de partida (Rivas Molina, 28 de abril de 2019). En la Figura 5 se presenta una ilustración de los factores que pueden alterar los ciclos del regionalismo en la región.

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

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



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, el regionalismo poshegemónico/posliberal ha enfrentado un contrapeso claro y directo de un regionalismo más librecambista que reeditaba en parte el regionalismo de la segunda ola, el cual tomó forma con la creación de la Alianza del Pacífico (AP) por parte de Colombia, Perú, Chile y México en 2012 (Sanahuja, 2016, pp. 14-15). Por tal motivo, la creación de la AP en 2011 generó en su momento diversas reacciones de parte de los gobiernos de izquierda de América Latina. Los Estados miembros de la ALBA manifestaron de inmediato su rechazo ante lo que interpretaron como un intento orquestado desde EE. UU. para debilitar la integración latinoamericana, en la visión del expresidente Evo Morales (*El Tiempo*, 14 de octubre de 2013) o como una “aventura neoliberal” que no traería bienestar ni justicia social a la región, en términos del expresidente Rafael Correa. Por parte de Brasil, fue recibida inicialmente con escepticismo y se criticó su verdadero potencial para contribuir a la integración, señalándose que simplemente era una estrategia de *marketing*, un nuevo “envoltorio” para acuerdos de libre comercio ya existentes entre los Estados miembros (Malamud, 2013).

En este contexto, la Alianza del Pacífico (AP) ha sido definida, por tanto, como la expresión de un *regionalismo minimalista* o *proliberal*⁹ (Prieto y Betancourt, 2014, pp. 100-105) o un regionalismo económico superficial (Garzón y Nolte, 2018), que busca esencialmente facilitar el comercio entre los diversos agentes económicos de los Estados miembros, al tiempo que pretende diferenciarse de los países de la región que privilegian en sus modelos de desarrollo una mayor intervención del Estado. Por eso ha sido categorizada también como una estrategia de *nation-branding* (Nolte, 2016), por medio de la cual se han promovido los miembros de la AP como los ‘chicos buenos/

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

buenas economías’ versus los ‘chicos malos/malas economías’ en la región y frente al mundo, siendo ‘buenos’ los primeros por su adopción de las políticas neoliberales del libre comercio en contraposición, principalmente, a los países miembros de la ALBA y del MERCOSUR (Brasil, Argentina, cuando en ambos países gobernaban presidentes de izquierda) y sus políticas económicas más intervencionistas.

En suma, tanto la creación de la AP como su permanencia como un proyecto estable en medio de la crisis del regionalismo poshegemónico/posliberal han venido siendo argumentados como resultado del pragmatismo mediante el cual fue estructurada institucionalmente, así como también de su despolitización y desideologización. De esta manera, el supuesto pragmatismo en la política exterior de los Estados miembros de la AP al crear e impulsar dicho proyecto regional se ha querido contraponer a la ideologización y politización que representó el regionalismo poshegemónico/posliberal. Han querido enfatizar la acción y la experiencia sobre la primacía de alguna doctrina en particular o principios inflexibles (Gardini, 2011, p. 17). Sin embargo, somos de la opinión que tanto la fundación como el funcionamiento de la AP han sido posibles a causa de la convergencia ideológica entre los presidentes (élites políticas) en el marco de un consenso tácito alrededor de determinados valores políticos y económicos que comparten, así como del privilegio de una estrategia geoeconómica de proyección hacia el Asia-Pacífico.

Por último, el surgimiento y desarrollo de regionalismo en América Latina ha estado influenciado, como lo señalamos anteriormente, por el consenso de grupos transnacionales ideológicos (Owen, 2001) que han sido favorecidos por la convergencia ideológica de los presidentes de turno en el marco de cada una de las tres olas históricas anteriormente esbozadas del desarrollo del regionalismo en América Latina. Por tanto, los gobiernos de derecha y de ultraderecha –la marea azul-parda– que remplazaron paulatinamente a los de izquierda en Suramérica –la llamada marea rosa– en los últimos cinco años, no constituyen una excepción al patrón ideológico que ha permeado el auge, el desarrollo y la caída del regionalismo latinoamericano. En este sentido, la nueva convergencia ideológica de presidentes de derecha y extrema derecha en Suramérica ha desplegado un proceso de contestación institucional y normativa. Luego de desmantelar a la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), acusándola de estar ideologizada, Argentina (con Macri todavía como presidente), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, fundaron el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en marzo de 2019, el cual se dotaba

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

Ideología y política exterior de Iván Duque

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

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

Algunos de los lunares que ensombrecen la PE del actual presidente son las tensiones recurrentes que se han venido dando entre el Estado colombiano y actores internacionales, sobre las dudas que surgen respecto a un verdadero compromiso del actual Gobierno nacional con el proceso de paz adelantado por Juan Manuel Santos. En tal sentido, órganos de las Naciones Unidas –como el Secretario General, el Consejo de Seguridad, la Misión de Verificación y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos–, la Unión Europea, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional, han manifestado permanentemente inquietudes sobre el cumplimiento de los acuerdos y la implementación de los programas que suscribieron el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016. Adicionalmente, el Gobierno colombiano, a través de la Cancillería, ha expresado su intención de debilitar la presencia o demandar el retiro de organizaciones especializadas de la ONU o programas de los órganos principales de dicha organización multilateral, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), ONU Mujeres y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), esgrimiendo como argumento principal su interés de poner más énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que en la implementación del Acuerdo de Paz (Castrillón, 26 de mayo de 2019). De hecho, las tensiones entre el Gobierno colombiano y la ONU han escalado en los primeros meses de 2020 al punto que ya se habla de una “guerra fría” entre las partes. Nuevos asuntos controversiales se han sumado a la confrontación en curso: el Gobierno no ha querido posesionar a la sucesora del representante del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, Alberto Brunoni, la peruana Tarcila Rivera Zea, y pidió una terna, hecho que no tiene precedentes; rechazó la visita del relator de derechos humanos, Michel Forst, quien divulgó su informe el 4 de marzo de 2020 y fue rechazado en forma tajante por el Gobierno colombiano; y, por último, el Gobierno canceló el convenio que tenía con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), cuya finalidad era ofrecer asistencia técnica y monitorear el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (Semana, 29 de febrero de 2020).

Por tanto, hay un claro debilitamiento de la diplomacia para la paz e incluso se ha caído en controversias por los informes y la autoridad dada a la Comisión de Verificación de Naciones Unidas para la implementación del Acuerdo con las FARC-EP. A pesar de que el Presidente ha ampliado el tiempo de

operación de la Comisión y de la presencia de otros organismos de la ONU, figuras de su gabinete y del Centro Democrático (CD) han manifestado su desagrado con esas prórrogas. De allí que la comunidad internacional tiene dudas sobre los verdaderos propósitos del Gobierno respecto a la suerte y sostenibilidad del proceso de paz. Así mismo, decisiones como la de eliminar del discurso oficial palabras, tales como paz y conflicto para ser remplazadas por conceptos como “difícil situación”, han contribuido a aumentar las dudas de los actores internacionales sobre el compromiso del actual Gobierno con sacar adelante el proceso de paz. En otras palabras, da la impresión de que Duque está cumpliendo una de sus consignas de campaña: “ni risas ni trizas”. No obstante, el contenido retórico de su discurso pudo ser útil para ser elegido, pero una vez en el poder sus acciones están produciendo la percepción, adentro y afuera, de que paulatinamente está haciendo trizas el proceso de paz. Uno de sus primeros intentos fallidos fue la presentación de seis impugnaciones a la Ley Estatutaria de la Justicia Especial para la Paz (JEP). Además, el significativo vacío que han esgrimido Duque y su partido, “paz con legalidad”, devela una fuerte connotación ideológica. De esta manera, ponen de manifiesto lo que consideran el carácter ilegal de los acuerdos de paz e impugnan las leyes que aprobó el Congreso de la República para incorporarlos al ordenamiento legal colombiano y a la Constitución, y en general, rechazan aquellas normas que lo requerían. Además, la mayor parte de las leyes que concretaron e incorporaron los acuerdos de paz fueron declaradas constitucionales por varias sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Sin embargo, Duque, como representante del Ejecutivo, y los voceros de su partido, miembros del sistema político y del Legislativo, ponen no solo en tela de juicio la legalidad de tales normas, que fue declarada por los órganos competentes, sino que, además, se abrogan las competencias que son exclusivas de dichos órganos judiciales por mandato constitucional. Su sesgo ideológico los lleva a pasar por encima de la división de poderes y se presentan como fuentes de toda legalidad y autoridades morales supremas de la Nación. En otras palabras, la radicalidad de sus postulados ideológicos en contra de los acuerdos de paz y sus normas –estatutarias y reglamentarias– los llevan a cuestionar los pilares fundamentales del Estado de derecho y la democracia, distorsionar la realidad y naturalizar sus creencias ideológicas, a fin de querer imponerle a toda la sociedad sus posiciones políticas.

En cuanto al capítulo del actual Gobierno en sus relaciones con EE. UU., la forma como se han venido estructurando tales relaciones puede ser interpretada como un viaje de regreso al pasado, ya que se plegó de lleno

al enfoque de los *hard-liners* de la administración de Donald Trump. Se aprecia de nuevo una subordinación extrema frente a EE. UU. por convicción ideológica. Evidencia de ello es una nueva narcotización de la agenda, la cual se traduce en la adopción sin cuestionamientos del enfoque estadounidense en materia de cultivos ilícitos, aspersiones con glifosato, prohibicionismo, militarización y penalización, en las políticas relativas a la lucha en contra del flagelo de las drogas. Ya es historia del pasado la búsqueda de un enfoque más autónomo en dicha materia. Lo mismo sucede con la extradición de nacionales hacia EE. UU., lo cual también se percibe como una judicialización extrema de las relaciones con la superpotencia.

Colombia, gobernada por el uribismo, corrió de nuevo el riesgo —como ocurrió en el segundo período presidencial de Uribe, cuando apoyó a John McCain en contra de Barack Obama— de afectar negativamente las relaciones bipartidistas en el Congreso estadounidense, lo cual se evidenció en las acciones que emprendieron miembros del Centro Democrático con el propósito de influir en los votantes latinos, especialmente de origen colombiano, residentes en la Florida, para que votaran a favor del candidato republicano, Donald Trump. Así mismo, hubo señalamientos sobre posibles acciones del embajador de Colombia ante esa nación, Francisco Santos, con relación a presuntas reuniones que sostuvo con miembros del Partido Republicano para brindar su apoyo a la campaña de reelección de Donald Trump. Tales hechos produjeron una advertencia a través de una declaración pública por parte del embajador estadounidense en Colombia, Philip S. Goldberg, y de un vehemente rechazo por parte de un número significativo de congresistas demócratas mediante una carta, en la que recriminaban la intromisión de los políticos y funcionarios del partido de gobierno en las elecciones estadounidenses a favor del candidato republicano a la Presidencia de ese país. Además, tanto el embajador Goldberg como los congresistas demócratas reiteraban el consenso bipartidista que ha existido en EE. UU. en torno a las relaciones con Colombia.

El propósito que movió al uribismo para involucrarse en la contienda electoral de los EE. UU. a favor de los republicanos, estaba ligado a la idea de que Trump en su segundo mandato apoyaría las pretensiones del ala radical del Centro Democrático para erosionar definitivamente el proceso de paz y, especialmente, derogar la Justicia Especial para la Paz (JEP). En tal sentido, no se puede perder de vista que los demócratas, quienes ganaron la Presidencia de EE. UU. con Joe Biden en noviembre de 2020, no solo se interesan por narcotráfico y comercio, sino que les dan mucha relevancia a

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

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

Hay, por tanto, una ideologización fuerte e inconveniente de la agenda en nombre de la defensa de la democracia en la región. Por eso, se cuestiona fuertemente el pretendido liderazgo colombiano para forzar un cambio de régimen en Venezuela. Sobre todo, por haber servido de punta de lanza de la errática e improvisada política de Donald Trump en contra del régimen de Maduro, la cual fue soportada por el radicalismo y poco realismo del defenestrado asesor de seguridad nacional John Bolton. Además, con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, el 20 de enero de 2021, y de Antony

Blinken como nuevo secretario de Estado de los EE. UU., la política exterior norteamericana dará un giro respecto al actual enfoque hacia Venezuela y Cuba. Probablemente, será una mezcla entre zanahoria y garrote que no cierre las puertas a una negociación política sobre una posible transición de régimen en Venezuela, en la cual Cuba podría desempeñar un rol clave. Por tanto, el cambio de enfoque de la política exterior estadounidense hacia Venezuela y Cuba dejará a la venezolanización de la política exterior colombiana en el peor de los mundos, porque la radicalidad retórica del gobierno de Duque ha cerrado toda posibilidad para que Colombia pueda dejar una ventana abierta, a fin de contemplar algún tipo de salida política negociada. Mientras tanto, Maduro se atornilla en el poder y Colombia deja al descubierto su vulnerabilidad y se expone a graves contingencias que pueden poner en peligro su seguridad y defensa nacionales. Adicionalmente, el Grupo de Lima, el cual Colombia también ha intentado liderar, se ha estancado, con lo que su eficacia y factibilidad en la crisis venezolana son cuestionadas a fondo por los intereses y el involucramiento de grandes potencias extrarregionales, como China y Rusia, al igual que otras medianas, como Turquía e Irán, y actores regionales como Cuba.

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

Por último, se puede sintetizar que se percibe el deseo del gobierno Duque de intensificar la presencia del personal diplomático y militar de EE. UU. en el país, la reducción aparente del interés presidencial por firmar nuevos tratados de libre comercio (TLC) y expandir la presencia no comercial de Colombia en diversos escenarios multilaterales, el énfasis en la economía naranja como fuente de emprendimientos e internacionalización, el afán –autoimpuesto–

por liderar la transformación democrática del régimen político de Venezuela –técnicamente una dictadura de partido– y el cerco diplomático al PSUV, el retiro de la UNASUR debido al extremo e injustificado desagrado por dicha organización, el énfasis en el sistema interamericano como foco de presión contra el PSUV (liderado además por el entusiasmo ideológico del secretario general de la OEA, Luis Almagro) y la confianza –tal vez excesiva– en la presunta eficacia de mecanismos informales y flexibles de cooperación regional como el PROSUR y el Grupo de Lima (anteriormente señalado). El solo cambio de entorno estratégico no aclara por qué se mantienen –casi intactas– algunas ambiciones de proyección en la Alianza del Pacífico, la OCDE y con los países de la OTAN, heredadas de Santos, además del portafolio de oferta de cooperación de Colombia para el mundo vía la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), institución también creada por el gobierno Santos.

En fin, se percibe una PE ideologizada, errática, sin una estrategia clara y con un retroceso en varios ámbitos, lo cual se podría resumir como una involución de la diversificación geográfica y temática que se logró durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos. Esperamos ampliar estas y otras reflexiones en los capítulos de esta obra a través de las contribuciones de un grupo selecto de colegas.

Referencias

- Adler, E. y Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adorno, Th. y Horkheimer, M. (1962). *Sociologica II. Reden und Vorträge*. Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Amin, Samir. (1974). *Capitalismo periférico y comercio internacional*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.
- Arendt, H. (2011). *Elemente un Urprünge totaler Herrschaft*. Munich: Piper.
- Astorino-Courtois, A. (2000). The effects of stakes and threat on foreign policy decision-making. *Political Psychology*, 21(3), 489-509.
- Baracaldo, D. y Chenou, J. (2019). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American Integration. *International Area Studies Review*, 22(1), 41-63.
- Beasley, R. *et al.* (2001). People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. *International Studies Review*, 3(2), 217-250.
- Bedard, P. (13 de marzo de 2014). Poll: Vladimir Putin is stronger than President Obama. *Washington Examiner*. Recuperado de: <https://www.washingtonexaminer.com/poll-vladimir-putin-is-stronger-than-president-obama>.
- Bell, D. (1962). *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Nueva York: Collier Books.
- Breuning, M. (2011). Role theory research in international relations. En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 16-35). Nueva York: Routledge.
- Caballero, S. (2016). El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión. *Pensamiento Propio*, 44, 77- 105.

- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis an IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8, 5-24.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cassels, A. (1996). *Ideology and International Relations in the Modern World*. Londres: Routledge.
- Castrillón, G. (26 de mayo de 2019). Un encuentro poco diplomático entre la Cancillería y la ONU. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/un-encuentro-poco-diplomatico-entre-la-cancilleria-y-la-onu-articulo-862657/>.
- Chafetz, G., Abramson, H. y Grillot, S. (1996). Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. *Political Psychology*, 17(4), 727-757.
- Checkel, J. (2001). Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55(3), 553-588.
- Closa, C. y Palestini, S. (2016). Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 44, 145-176.
- Counter-Extremism Directorate. (2015). *Counter-Extremism Strategy*. Secretary of State for the Home Department, United Kingdom. Recuperado de: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470088/51859_Cm9148_Accessible.pdf.
- Eagleton, T. (1997). *Ideología: una introducción*. Barcelona: Paidós.
- Elorza, A. (2001). *Las religiones seculares, el caso del comunismo*. Recuperado de: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/8145>.
- El Tiempo. (14 de octubre de 2013). *Evo arremete contra la Alianza del Pacífico*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13123127>.
- Emmanuel, A. (1964). *El intercambio desigual*. La Habana: Revue Economica.

- Fawcett, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove (Eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 21-37). Londres: Pluto Press.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Freeden, M. (2003). *Ideology. A very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedrich, C. y Brzezinski, Z. (1986). Die allgemeinen Merkmale der totalitären Diktatur. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismus im 20 Jahrhundert* (pp. 225-236). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Fukuyama, F. (1994). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Furtado, C. (1956). *Uma economia dependente*. Río de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura – Serviço de Documentação.
- Gallagher, M. y Allen, S. (2014). Presidential Personality: Not Just a Nuisance. *Foreign Policy Analysis*, 10, 1-21.
- Gardini, G. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. En G. Gardini y P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism* (pp. 13-33). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). The new unilateralism in regional economic governance. Cross regionalism and the Pacific Alliance. En P. Ruggirozzi y Ch. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 173-190). Nueva York: Routledge.
- Geva, N. y Hanson, Ch. (1999). Cultural Similarity, Foreign Policy Actions, and Regime Perception: An Experimental Study of International Cues and Democratic Peace. *Political Psychology*, 20(4), 803-827.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen. *GIGA Working Paper 124*. Recuperado de: www.giga-hamburg.de/workingspapers.

- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions, and political change*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Goodin, R. y Tilly, Ch. (2006). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunder, A. (1965). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Habermas, J. (1995). Die Bedeutung der Aufarbeitung der Geschichte der beiden deutschen Diktaturen für den Bestand der Demokratie in Deutschland und Europa. En Der Deutsche Bundestag (Ed.), *Materialien der Enquete-Kommission Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland* (pp. 675-695). Baden-Baden: Der Deutsche Bundestag.
- Hermann, M. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3(2), 47-81.
- Hermann, M. et al. (2001). Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*, 3(2), 133-168.
- Hildebrand, K. (1996). Stufen der Totalitarismus-Forschung. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismus im 20 Jahrhundert* (pp. 70-94). Bonn: Busdeszentrale für politische Bildung.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Hopf, T. (2002). *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1990*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hunt, M. (1990). Ideology. *The Journal of American History*, 77(1), 108-115.
- Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- Jesse, E. (1996). Die Totalitarismusforschung im Streit der Meinungen. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismus im 20 Jahrhundert* (pp. 9-39). Bonn: Busdeszentrale für politische Bildung.

- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *The American Economic Review*, 93(5), 1449-1475.
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. Nueva York: M.E. Sharpe, Inc.
- Kosselleck, R. (1988). *Critique and Crisis: Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*. Oxford: Berg.
- Laclau, E. (1978). *Política e ideología en la teoría marxista, capitalismo, fascismo, populismo*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Laclau, E. (1997). The death and resurrection of the theory of ideology. *MLN*, 112(3), 297-321.
- Larrain, J. (2007). *El concepto de ideología*, volumen 1: Marx. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Larrain, J. (2008). *El concepto de ideología*, volumen 2: el marxismo posterior a Marx: Gramsci y Altusser. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Larrain, J. (2010). *El concepto de ideología*, volumen 4: postestructuralismo, postmodernismo y postmarxismo. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Legro, J. (2005). *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. Ithaca: Cornell University Press.
- Leopold, D. (2013). Marxism and Ideology: From Marx to Althusser. En M. Freeden, L. Sargent y M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 38-58). Oxford: Oxford University Press.
- Linz, J. (1996). Typen politischer Regime und die Achtung der Menschenrechte: Historische and länderübergreifende Perspektiven. En E. Jesse (Ed.), *Totalitarismuns im 20 Jahrhundert* (pp. 485-537). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Linz, J. (2006). El uso religioso de la política y/o el uso político de la religión: la ideología-sucedáneo versus la religión sucedáneo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 114, 11-35.
- Mackinnon, M. y Petrone, M. (1999). Los complejos de la Cenicienta. En M. Mackinnon y M. Petrone (Comps.), *Populismo y neopopulismo en América Latina* (pp. 21-35). Buenos Aires: Eudeba.
- Malamud, C. (2013). Brasil y la Alianza del Pacífico. *Análisis Latino*. Recuperado de: <http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=6412>.
- Martell, L. (2007). The Third Wave in Globalization Theory. *International Studies Review*, 9(2), 173-196.
- Nolte, D. (2016). The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations. *GIGA Focus Lateinamerika*, 4, 1-13.
- Norval, A. (2013). Poststructuralist Conceptions of Ideology. En M. Freeden, L. Sargent y M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 194-215). Oxford: Oxford University Press.
- Omahe, K. (1995). *The End of the Nation State the rise of the regional economies*. Nueva York: The Free Press.
- Onea, T. (2012). Putting the ‘Classical’ in Neoclassical Realism: Neoclassical Realist Theories and US Expansion in the Post-Cold War. *International Relations*, 26(2), 139-64.
- Owen, J. (2001). Transnational Liberalism and U.S. Primacy. *International Security*, 26, 117-152.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2015). The long road to state-building in Latin America and its impact on regionalization processes. *Papel Político*, 20(1), 523-526.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2019). Realismo neoclásico y el caso de Venezuela en el siglo XXI. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 27-94). Bogotá: KAS.
- Phillips, N. y Prieto, G. (2011). The demise of new regionalism. Reframing the study of contemporary regional integration in Latin America. En A. Warleigh-Lack, N. Robinson y B. Rosamond (Eds.), *New*

Regionalism and the European Union. Dialogues, comparisons and new research directions (pp. 116-134). Nueva York: Routledge.

- Powell, Ch. (17 de mayo de 2017). ¿Tiene futuro el orden liberal internacional? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: 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.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Prieto, G. y Betancourt, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-113). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2010). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 1-16). Londres: Springer.
- Risse, Th. (2004). European Institutions and Identity Change: What Have We Learned? En R. Herrmann, Th. Risse y M. Brewer (Eds.), *Transnational Identities. Becoming European in the EU* (pp. 247-271). Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Risse, Th. (2009). Social Constructivism and European Integration. En A. Wiener y Th. Diez (Eds.), *European Integration Theory* (pp. 144-160). Oxford: Oxford University Press.
- Rivas Molina, F. (28 de abril de 2019). Mercosur vuelve al origen. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/04/18/argentina/1555613012_338098.html.
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vásquez (Comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). México D.F.: Editorial Limusa.

- Ruggie, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885.
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (Coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 19-71). Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, J. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 44, 29-75.
- Sanahuja, J. (2019a). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94.
- Sanahuja, J. (2019b). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (Coord.), *Ascenso del nacionalismo y autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019* (pp. 107-126). Madrid: CEIPAZ.
- Santos, Th. (1996). *Crisis económica y crisis política*. Santiago de Chile: Mimeo CESO.
- Schonberg, K. (2009). *Constructing 21st Century U.S. Policy, Identity, Ideology, and América’s World Role in a New Era*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Semana. (2 de febrero de 2020). *La diplomacia del absurdo*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-diplomacia-del-absurdo-el-caso-de-aida-merlano-capturada-en-venezuela/650365>.
- Semana. (28 de febrero de 2020). *Los detalles desconocidos de la guerra fría del Gobierno Duque con la ONU*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/pulso-del-gobierno-duque-con-la-onu-en-colombia-que-esta-pasando/654328>.

- Semana. (24 de mayo de 2019). “La paz en Colombia puede estar desintegrándose”: *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/the-new-york-times-dice-que-duce-y-sus-aliados-saboteraron-el-progreso-del-acuerdo-de-paz/616703>.
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Barcelona: CRIES e Icaria.
- Stråth, B. (2013). Ideology and Conceptual History. En M. Freedon, L. Sargent y M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 17-37). Oxford: Oxford University Press.
- Velosa, E. (2012). Las ideas en las relaciones Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 51-71). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81.
- Wendt, A. (1996). Identity and Structural Change in International Politics. En Y. Lapin y F. Kratochwil (Eds.), *In The Return of Culture and Identity in IR Theory* (pp. 47-64). Boulder: Lynne Rienner.
- Wendt, A. (1998). On constitution and causation in International Relations. *Review of International Studies*, 24(5), 101-118.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Teoría del rol y política exterior*

Eduardo Velosa Porras**

Human beings are great adapters, and by lunchtime life in the environs of Arthur's house had settled into a steady routine. It was Arthur's accepted role to lie squelching in the mud making occasional demands to see his lawyer, his mother or a good book; it was Mr. Prosser's accepted role to tackle Arthur with the occasional new ploy such as the For the Public Good talk, or the March of Progress talk, the They Knocked My House Down Once You Know, Never Looked Back talk, and various other cajoleries and threats; and it was the bulldozer drivers' accepted role to sit around drinking coffee and experimenting with union regulations to see how they could turn the situation to their financial advantage.

Douglas Adams, The Hitchhiker's Guide to the Galaxy

Introducción

El comportamiento internacional de Colombia, como el de los demás Estados en el sistema internacional, obedece a imperativos tanto estructurales como domésticos. Privilegiar una fuente de estos imperativos es desconocer la influencia que tiene la otra. Muchos de los modelos que se utilizan para analizar

* Este capítulo es una adaptación al castellano del capítulo teórico de la tesis doctoral del autor, titulada "Formalizing Roles to Assess Extra Regional Powers' Influence on Foreign Policy: South America, China, and the United States, 1990-2015", presentada al Graduate School de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Hamburgo y defendida el 5 de febrero de 2020.

** Profesor asistente del departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana. Contacto: evelosa@javeriana.edu.co.

la política exterior de un Estado tienen este defecto: toman partido en el debate agente-estructura y pasan por alto el carácter constitutivo que tienen el uno sobre la otra.

En este panorama, la teoría de rol ofrece una oportunidad para incluir ambos tipos de imperativos con el objetivo de dar cuenta de un fenómeno complejo como lo es la política exterior. Como lo explicaré más adelante, esta teoría incluye los efectos estructurales del sistema internacional, dados por las interacciones de todos los actores sociales que lo componen y, además, le da agencia a los Estados para actuar. En el caso colombiano, es importante reconocer que si bien nuestro Estado está condicionado por fuerzas que provienen del sistema internacional y que se escapan a su control, como, por ejemplo, la presencia de Estados Unidos en el hemisferio, el ascenso de China, la globalización y tantas otras cosas, el gobierno tiene una serie de alternativas para lidiar con ellas, así como para buscar soluciones a sus problemas internos. En otras palabras, Colombia no es un Estado autómatas. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las opciones de política exterior estén disponibles para el gobierno. Existen restricciones, alternativas que por la misma naturaleza política del país no puede ni siquiera considerar y esto hace que no exista una libertad total en el proceso de toma de decisiones.

Con el fin de describir la manera como la teoría de rol puede aportar en el entendimiento de la política exterior colombiana, empiezo por definir qué es el rol. Luego, abordo los tres conceptos que se constituyen como los pilares de la teoría: la concepción del rol, las expectativas del rol y el desempeño del rol. A ellos, les adiciono el conjunto de rol, la ubicación de rol y la relación de rol. Con estos conceptos, discuto después el papel que juega el Otro Significativo y termino con la idea de conflicto de rol y cambio de rol. Todo esto lo formalizo con el apoyo de la teoría de conjuntos, la deontología y la lógica no monotónica.

El rol

El concepto de rol, como muchos otros en las ciencias sociales, ha sido utilizado de distintas maneras en la academia. Por ejemplo, Turner (2006, p. 233) establece que los roles son patrones de comportamiento o actitudes que se encuentran juntos. Otros autores afirman que tales comportamientos están vinculados a ciertas posiciones en un sistema social (Aggestam, 1999, «The Concept of Role», par. 1; Brandes, 2016, p. 7; Keohane, 1969, p. 296; Nyström, Leminen, Westerlund y Kortelainen, 2014, p. 484; Stryker y Burke,

2000, p. 289). Así, desde una perspectiva eminentemente estructuralista, los roles pueden ser equiparados con posiciones estructurales (Gould y Fernández, 1989, p. 94).

Cuando Holsti escribió el artículo que logró establecer la teoría del rol dentro del análisis de política exterior, diferenció la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional (estatus, en su terminología) de las decisiones y acciones que constituyen su política exterior (1970, pp. 241-247). De acuerdo con esto, Holsti se apartó de los efectos que podía tener la estructura del sistema internacional sobre los roles y, en su análisis, resaltó sus fuentes domésticas. Dentro de ellas, las concepciones que tienen los líderes sobre sus Estados y cómo deben comportarse son las más importantes (esto será discutido más adelante).

Esta binarización de las fuentes de los roles ha sido superada en los usos más recientes del concepto de rol, pues se acepta que los roles se nutren de las fuerzas externas e internas a las que están sometidos los Estados y, de hecho, estas fuentes interactúan entre ellas (Le Prestre, 1997, p. 6). McCourt, de manera clara, afirma que el concepto de rol “conecta al yo con la sociedad, a la identidad con la acción, al agente con la estructura, y por ello [es] central para nuestra comprensión de la acción individual en la vida diaria” (2012, p. 370). De igual manera, Harnisch propone que “los roles sociales no pueden ser reducidos a las estructuras cognitivas de los individuos o a los ámbitos estructurales, como las condiciones materiales económicas o al discurso inmaterial” (2012, p. 52).

Basado en esta breve discusión, propongo que los roles sean entendidos tanto como posiciones en un sistema social, y como patrones apropiados o esperados de comportamiento que pertenecen a una categoría de actores socialmente reconocida (Harnisch, 2011, p. 8; Thies, 2017, «The Descriptive Conceptual Language», par.1; Wehner y Thies, 2014, p. 414). Esta definición permite comprender las características limitantes de los roles (Barnett, 1993, p. 275) y su capacidad habilitante porque no se desconoce la agencia que tienen los actores sociales (Hollis y Smith, 1986, p. 276; Wehner, 2015, p. 438).

De un lado, las características limitantes de los roles están asociadas con la estructura social de donde emergen. De hecho, una definición de estructura social es “la regularidad en los patrones de relaciones entre entidades concretas” (White, Boorman y Breiger, 1976, p. 733). De acuerdo con esto, se puede entender al sistema internacional como una estructura que emerge o nace de la interacción entre los diferentes Estados (Maoz, 2011, p. 109). La palabra

clave acá es la interacción y esto implica que las estructuras “cobran vida y evolucionan a través de un proceso de formación” (Salvini, 2010, p. 373). Por esta razón, la posibilidad de cambio constantemente es una opción, siempre y cuando los Estados que interactúan lo hagan de manera diferente (Wendt, 1992). Por supuesto, esta concepción de estructura se aleja de aquellas que el paradigma realista de Relaciones Internacionales propone, en donde el cambio está sujeto a variaciones en la distribución de capacidades de las unidades que la componen o en su principio ordenador (Lake, 1997, p. 60, 2009, p. 36; Waltz, 2010, p. 100).

La importancia de la interacción es que se concibe a la estructura como “el árbitro de si el rol (los roles) escogido[s] por un Estado refleja[n] la ‘realidad’ subyacente” (Thies, 2012, p. 30). Por ello, esta estructura social “limita los tipos de definiciones disponibles que pueden ser llamados, y por eso limita las posibilidades para la interacción” (Stryker, 2006, p. 226). Así las cosas, el efecto limitante de los roles, ligado a la estructura en donde emergen, permite aterrizar a la realidad los contenidos declarativos de los roles. Por ello, un Estado que declare ser una potencia mundial debe tener las condiciones materiales e ideológicas para efectivamente desempeñar ese rol. De lo contrario, el rol queda vacío de contenido y, en el marco de la interacción con otros Estados, este rol no se confirmará.

De otro lado, los roles poseen características habilitantes, pues los actores tienen capacidad de agencia. Esta agencia puede ser entendida como “la capacidad que tienen los actores inmersos socialmente de apropiar, reproducir y de, potencialmente, innovar sobre categorías culturales recibidas, y sobre condiciones de acción de acuerdo con sus ideales personales y colectivos, intereses y compromisos” (Emirbayer y Goodwin, 1994, pp. 1442-1443). Bajo esta idea, el concepto de rol como unidad analítica supera su metáfora teatral. Si bien en las obras teatrales existe un guion, los actores no lo siguen al pie de la letra y, más importante aún, pueden improvisar. Es decir, agregan contenidos o nuevas definiciones a sus propias interpretaciones. Contrario a lo que plantea Checkel (2007, p. 12), los actores sí reflexionan sobre sus propios roles. En últimas, en el ámbito internacional los Estados cuentan con la capacidad para decidir qué roles desempeñar y cuáles son sus contenidos —esto es, cuáles son los significados de esos roles y qué acciones corresponden con ellos— (Wehner y Thies, 2014, p. 419).

Esta discusión, por supuesto, se encuentra anclada en aquella entre agencia y estructura. Aunque muchas veces estas dimensiones puedan ser separadas

para favorecer el análisis, es necesario reconocer que están entrelazadas como “determinantes del comportamiento de política exterior” (Breuning, 2011, p. 16). Además, tienen un efecto recíproco. Las interacciones resultantes de las decisiones de acción de los actores son las que constituyen la estructura que, a su vez, influye en los comportamientos de los actores (Maoz, 2012, p. 248). Carlsnaes lo señalaba hace casi treinta años: la agencia y la estructura “interactúan recíprocamente” (1992, p. 250).

Los roles como posiciones en el sistema social

Ahora bien, como se mencionó arriba, el primer elemento que compone el concepto de rol es el referido a una posición, o posiciones, en un sistema social definido. Esta posición resulta de las diversas interacciones entre aquellas unidades que componen el sistema. Bajo esta idea, la ubicación de cada unidad es un “constructo relacional” (Sheppard, 2002, p. 318). El aspecto más interesante de esta aproximación es que la posición que ocupa un Estado dentro del sistema internacional es, de un lado, el resultado de sus propias interacciones con los demás actores internacionales y, de otro lado, de las interacciones de esos otros actores entre ellos.

Si bien dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, y especialmente en el paradigma realista, se usan los atributos de los Estados para ordenarlos en la jerarquía internacional, yo me uno a quienes consideran que, aunque son importantes y deben tenerse en cuenta en el análisis, los atributos no pueden ser traducidos a roles como posiciones. En este sentido, “la jerarquía social de los Estados está determinada no solo por sus capacidades relativas o riqueza, sino también en términos de estatus, que es también una función de la estructura de relaciones de intercambio entre los Estados” (Maoz, 2011, p. 214).

Ahora, algunos autores consideran que el estatus de un Estado y la posición que ocupa en el sistema internacional son sinónimos (Thies, 2001, p. 708, 2012, p. 33, 2015, p. 285; Wehner, 2015, pp. 435-436). Esta posición o estatus se convierte en un rol maestro –algunos autores lo llaman meta-rol (Bengtsson y Elgström, 2011, p. 114) o rol principal (Ovali, 2013, p. 4)–. El estatus puede definirse como “las creencias colectivas sobre el ranking de unos atributos valorados que tiene un Estado dado” (Larson, Paul y Wohlforth, 2014, p. 7). Si bien se mencionan los atributos, el énfasis debe ponerse sobre la idea de creencias colectivas, pues es allí donde ocurre la relación o

la interacción. Más importante aún, estos autores continúan afirmando que el estatus “es *colectivo, subjetivo, y relativo* [...] es reconocido a través de una *deferencia* voluntaria hecha por los otros” (Larson *et al.*, 2014, p. 8, énfasis en el original). Con base en esta explicación, puede asumirse que el estatus refleja un “orden social” y, además, “juicios sociales y reconocimiento de los otros” (Freedman, 2016, p. 800).

Esta idea de rol maestro implica dos características para llevar a cabo su identificación. En primera instancia, es necesario aproximarse a diferentes tipos de relaciones entre las unidades que constituyen el sistema, bien sea internacional o regional. Allí se encuentran, por ejemplo, las relaciones políticas, económicas, de seguridad, entre otras. Dado que la vida social de los Estados es múltiple, enfocarse en una sola dimensión, como puede ser la económica, reflejará solo un aspecto de su posición en el sistema. Por ello, es necesario abordar otras que permitan, como en un dado, mostrar sus diferentes caras para así dar cuenta de este rol maestro. En segunda instancia, esta multidimensionalidad implica reconocer los vasos comunicantes que existen entre cada una de ellas. Las relaciones de seguridad, por ejemplo, pueden tener un efecto en las relaciones económicas que sostiene un Estado y viceversa. Esta multidimensionalidad en la vida social de los Estados permite explicar por qué algunos se destacan en una de ellas pero no logran ser identificados por sus pares como los ocupantes de una posición sobresaliente en el sistema internacional.

Roles como patrones de comportamientos

Los roles, además de posiciones en el sistema social, son también patrones de comportamiento esperado o apropiado que corresponde a una categoría reconocida de actores, como se mencionó arriba. Esto parte de la noción de que “el comportamiento individual en contextos sociales es organizado y adquiere sentido en términos de roles” (Turner, 2006, p. 233). Este comportamiento está asociado al contexto social en el que se da. De ahí la importancia de la perspectiva interaccional. En este sentido,

El comportamiento depende de un mundo nombrado o clasificado que provee fines hacia los cuales se dirige la acción humana y los medios a través de los cuales se consiguen (o no) estos fines. Ese mundo representa oportunidades para la acción, condiciones que promueven o detienen al éxito, y hace más o menos probable

el contacto con otros, con los cuales una persona coopera o tiene conflictos en la medida en que actúan. Nombres o términos de clase vinculados con el ambiente físico o social traen consigo significados: expectativas de comportamiento compartidas que nacen de la interacción social. Uno aprende de la interacción cómo clasificar objetos y en ese proceso aprende las expectativas del comportamiento con referencia a esos objetos. Entre los términos de clases hay símbolos usados para designar posiciones, componentes morfológicos relativamente estables de las estructuras sociales, y los tipos de personas que se es posible ser en una sociedad. Vinculadas a estas posiciones están las expectativas comportamentales compartidas llamadas roles. Los roles, necesariamente sociales en derivación y en que todos los roles referencian implícitamente, al menos, contra-roles, varían en formas importantes para la interacción: ellos pueden llevar consigo normas fuertes o no; pueden requerir comportamientos específicos o anclados en términos no-específicos; pueden ser claros en las demandas que hacen o vagos e inciertos; pueden aplicar a pocas interacciones o a través de un gran rango de interacciones, y así. (Stryker, 2006, pp. 225-226)

En últimas, la clasificación que se pueden hacer los actores de ellos mismos surge de las relaciones que se establecen. Para ello, es necesario que en el marco de las interacciones, estos actores sean conscientes de ellos mismos y de los otros (Malici, 2006, p. 130). En este punto, se encuentra un vaso comunicante entre el rol y la identidad. La identidad, de manera individual, puede considerarse como el conjunto de significados que un actor tiene de sí mismo (Aggestam, 1999, “II. Foreign Policy and the Politics of Identity”, para. 1; Burke, 2004, p. 5, 2006, p. 81; Burke y Tully, 1977, p. 883; Davis y Love, 2017, p. 498). Sin embargo, la identidad también puede ser construida colectivamente, en donde se convierte en un conjunto de “valores, creencias, actitudes, normas y roles compartidos que son usados para dibujar la frontera entre el ‘colectivo propio’ y el ‘colectivo externo’” (Rousseau y García-Retamero, 2007, p. 748).

En este debate, Wendt propone un puente, pues las identidades “tienen tanto propiedades individuales como estructurales” (1994, p. 385). De hecho, en un texto posterior, afirma que las identidades son subjetivas, en tanto se basan en auto-significados, pero también son intersubjetivas, en tanto estos significados son dependientes de lo que otros actores entiendan por ellos (Wendt, 2003, p. 224).

Sin embargo, es importante señalar que la identidad y el rol no son lo mismo¹ a pesar de su complementariedad. Bajo esta perspectiva, se puede argumentar que mientras la identidad es interna, el rol es externo (Stryker y Burke, 2000, p. 289). Es más, un elemento adicional que diferencia estos dos conceptos es que el rol implica agencia y la identidad no (Wehner y Thies, 2014, p. 428). La utilidad analítica del rol es que se convierte en el vínculo entre la identidad y la acción (Wehner, 2016, p. 66), en tanto que esta última “incluye dos componentes: la acción propia y la capacidad de darle un significado a esta acción” (Franzosi, De Fazio y Vicari, 2012, p. 4).

Ahora bien, el rol como patrón de comportamiento apropiado, sigue la lógica propuesta por March y Olsen. Ellos afirman que la acción social, en términos de lo apropiado, “involucra la evocación de una identidad o rol y el emparejamiento de las obligaciones de esa identidad o rol a una situación específica” (1998, p. 951). McCourt confirma que la política exterior, como una acción social, corresponde a esta lógica (2012, p. 379). Sin embargo, no es conveniente limitar la política exterior a esta lógica. Aun cuando los Estados tengan definiciones comunes sobre estos comportamientos, ello no implica el fin de la agencia que tienen. Con esta capacidad, pueden darles nuevos significados a estas definiciones compartidas o, incluso, actuar de forma distinta a la esperada. Si se vuelve a March y Olsen, este tipo de conducta corresponde a la lógica de las consecuencias que, en sus palabras, implica que los actores “escogen entre alternativas [...] conscientes de que otros actores están haciendo lo mismo” (1998, p. 949). La razón de conjugar estas dos lógicas dentro de los roles es que no son mutuamente excluyentes, ni tampoco están ubicadas en oposición una de la otra (Barkin, 2010, p. 56). La lógica que imperará dependerá del tipo de situación que el Estado esté enfrentando, la relación que esté estableciendo y el tiempo en el que ocurre.

Estos patrones de comportamiento pueden ser denominados como roles auxiliares, pues ayudan a sostener al rol maestro. De ahí que este rol maestro limita el número y el contenido de los roles auxiliares que un Estado puede desempeñar (Thies, 2012, p. 33). Esta idea le da más peso a la agencia que tienen los Estados, pues podrán escoger, dentro del conjunto de roles auxiliares que sostienen un rol maestro, cuál de ellos desempeñar. En últimas, esta relación entre los roles maestros y los roles auxiliares es básica, pues los “Estados perseguirán los roles auxiliares que son consistentes con sus roles maestros” (Thies, 2012, p. 34).

¹ Wendt, en su tipología de identidades, incluye la identidad de rol (Wendt, 2003, p. 227). Sin embargo, existen otras tres que precluyen equiparar a la identidad con el rol.

La triada del rol

Los roles, al ser construidos socialmente, implican que al menos dos actores estén involucrados en la interacción. Esto permite dar cuenta de tres conceptos básicos en el andamiaje de la teoría: la concepción del rol, las expectativas de rol y el desempeño del rol. Sin embargo, antes de definir cada uno de ellos, es necesario identificar a los actores que interactúan mutuamente: Ego y Alter. El primero es el Estado focal sobre el cual quien investiga centra su atención, mientras que el segundo es el otro lado de la relación, aquel actor que “ve e interactúa” con Ego.

Ahora bien, la concepción del rol siempre tomará la perspectiva de Ego (Nabers, 2011, p. 78). Holsti define esta concepción como:

Las propias definiciones de los hacedores de política sobre los tipos generales de decisión, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y de las funciones, si existe alguna, que su Estado debe desempeñar de manera continua en el sistema internacional o en sistemas regionales subordinados. (1970, pp. 245-246)

En su conceptualización de este fenómeno, Holsti incluyó el adjetivo *nacional*. La idea detrás de esto es que las concepciones de los roles no pueden ser reducidas a individuos, sin importar qué posición ocupen en la jerarquía estatal de la elaboración de la política exterior (Krotz, 2002, p. 5) y porque estos roles son “compartidos dentro de la sociedad” (Sakaki, 2011, p. 9). Sin embargo, esto desconoce los procesos políticos que se viven al interior de los Estados. De hecho, estas concepciones de rol son disputadas domésticamente (Brummer y Thies, 2015; Cantir y Kaarbo, 2012, 2016; Wehner y Thies, 2014). Por esta razón, la posibilidad de cambio en las concepciones dependerá del grupo en el poder. De ahí que, como lo propone Holsti (en la definición anterior) y lo confirma Grossman, las concepciones provienen de las percepciones sobre las condiciones nacionales e internacionales que tienen aquellas personas encargadas de hacer la política exterior (2005, p. 337). De hecho, la escuela cuantitativa de la teoría del rol en política exterior concentra sus esfuerzos analíticos en los códigos operacionales: aquellas creencias que sostienen los líderes de los Estados y que les permiten evaluar la situación que su Estado está enfrentando y que, además, los guían en el proceso de toma de decisiones (Walker y Schafer, 2006, p. 4). Por esta razón, aunque se puede afirmar que las concepciones de rol representan al Estado (a Ego), pues los líderes están actuando *en representación* de su Estado (Ashizawa, 2008,

p. 575; Chafetz, 1996, p. 664; McCourt, 2014, p. 35), nada en esta premisa implica la aceptación de que sean, efectivamente, nacionales.

Así las cosas, las concepciones del rol hacen referencia a las percepciones que tiene un Estado (sus líderes) de su posición social (Wehner y Thies, 2014, p. 414), del comportamiento asociado a esta posición y de las expectativas que tienen otros Estados en el sistema internacional o regional (Bengtsson y Elgström, 2012, p. 94). Bajo esta idea, las concepciones del rol sirven para entender, de un lado, la manera en que Ego entiende su propio orden social (Harnisch, 2011, p. 15) y, de otro, entender el *yo* general de ese Estado (Montgomery, 2005, p. 36).

La ventaja de esta definición es que retiene las características limitantes y habilidades de los roles. En el primer caso, porque las concepciones definen las alternativas de política exterior que tienen a su disposición los encargados de elaborar la política exterior (Grossman, 2005, p. 337; Krotz, 2002, p. 4; Le Prestre, 1997, p. 5; Noesselt, 2014, p. 6; Sakaki, 2011, p. 9). En el segundo caso, estos mismos líderes pueden escoger el rol que consideran apropiado de acuerdo a la situación y llenarlo de contenido. En resumen, las concepciones del rol involucran acciones que son “deliberadas y motivadas” y “formadas por los contextos estructurales, históricos o institucionales” (Prys, 2010, p. 490).

El segundo concepto al que hice referencia arriba es el de expectativas del rol. Acá hay un cambio de perspectiva, pues Alter es el actor central del concepto, aunque se mantiene la referencia de Ego. En este sentido, las expectativas del rol son aquellas que tiene Alter sobre el rol, o los roles, de Ego y sobre su comportamiento (Aggestam, 1999, «The Concept of Role»; Naylor, Pritchard e Ilgen, 1980, p. 116; Wehner, 2016, p. 65). En el marco de la interacción entre Ego y Alter, este último presupone el comportamiento del primero y se lo comunica de distintas maneras (Bengtsson y Elgström, 2012, p. 94). La construcción de dichas expectativas está mediada por el escenario en el que están interactuando, los significados que construye Alter (en otras palabras, sus propias concepciones de *sus* roles), y la percepción que tiene sobre los recursos o capacidades materiales e ideológicos con los que cuenta Ego. Es importante anotar que esto es un proceso iterativo, en donde las expectativas de Alter se transforman en insumos que son aprovechados por Ego para concebir sus propios roles.

El tercer concepto, el desempeño del rol, regresa a la perspectiva de Ego y se refiere a su comportamiento (Harnisch, 2011, p. 9), a su política exterior.

La principal función que cumple este desempeño es sostener las concepciones de los roles que han sido desarrolladas por Ego y, como consecuencia, se crean relaciones de rol (entre Ego y Alter) y, además, posiciones sociales (Baker y Faulkner, 1991, p. 281).

Una aclaración acá sobre el comportamiento es pertinente. El comportamiento es situacional (Leifer, 1988, p. 866). El significado de cualquier acción se deriva de la situación social en la que ocurre. La compra de armas, por ejemplo, puede significar que un Estado es dependiente de otro o que tienen una fuerte amistad. De igual manera, el comportamiento esperado de un aliado puede cambiar de acuerdo con sus propios recursos materiales. De esta forma, no todos los aliados deben enviar el mismo número de tropas para ayudar a un tercero en necesidad. Incluso este tercero puede esperar que uno de sus aliados envíe tropas mientras que otro solo haga declaraciones en contra de su agresor.

En resumen, los tres conceptos (concepción del rol, expectativas del rol y desempeño del rol) son analíticamente separables, pero forman un todo y se refuerzan mutuamente. Este proceso implica simultaneidad y complejidad en las relaciones entre los Estados, lo que es resumido por Opperman cuando afirma que “los hacedores de política refuerzan y refinan sus concepciones de rol en el proceso de interacción [desempeño de rol] con las demandas internacionales [expectativas de rol] y domésticas [disputas de rol] sobre sus políticas exteriores” (2012, p. 505).

Tres conceptos adicionales

Dado que los Estados participan en diferentes escenarios y establecen distintas relaciones con otros actores internacionales, es posible establecer que tienen un número de roles a su disposición para concebir y desempeñar de acuerdo a esos ambientes sociales (Wehner, 2016, p. 67) y, por supuesto, a sus propias capacidades materiales (Thies, 2001, pp. 708-712). En relación con esos distintos ambientes sociales, Li señala que un Estado puede concebirse y desempeñar los roles de Estado nuclear, de Estado europeo o de potencia (2010, p. 353). Acá, el Estado en mención interactúa en el ambiente de seguridad, en un ambiente regional y en el sistema internacional como un todo, respectivamente. Esto constituye, entonces, la complejidad que los roles, como categoría analítica, pueden asumir. De otro lado, como se mencionó arriba,

los roles tienen un anclaje en la estructura material del sistema. Esto lo asume de manera clara la teoría del ciclo de poder, que combina elementos estructuralistas y del realismo con la teoría del rol (Doran, 1989, 2003). La idea central de esta teoría es que los roles necesitan poder operacional –la capacidad para efectivamente actuar de acuerdo con ese rol en el sistema internacional– y poder estructural –que se entiende acá como las capacidades económicas del Estado– (Lahneman, 2003, p. 100). Esto presupone entonces, que entre más capacidades materiales tenga un Estado, más oportunidades tendrá de concebir y desempeñar distintos roles en diferentes ambientes sociales.

Este número diferente de roles que un Estado tiene a su disposición es su *conjunto de rol* (Harnisch, 2011, pp. 8-9; Sakaki, 2011, p. 26; Thies, 2015, p. 295; Wehner, 2016, p. 65). Aunque esta definición de conjunto de rol no es la que se usa en la teoría de rol empleada en la sociología, sí permite distinguir entre el número de roles que tiene un Estado y las relaciones que establece con otros actores a través de ellos². Por ello, con ayuda de la teoría de conjuntos, la relación que se establece entre el rol maestro (roles maestros), los roles auxiliares y las opciones de política exterior (las acciones que puede llevar a cabo el Estado en una situación dada) es considerada como el conjunto de rol. Este conjunto puede ser formalizado a partir de lo siguiente:

[1]

$$M = \{m_1, m_2, \dots, m_n\},$$

[2]

$$A = \{a_1, a_2, \dots, a_n\},$$

[3]

$$A = F = \{f_1, f_2, \dots, f_n\},$$

En donde M es el conjunto ideal de roles maestros que contiene los diferentes roles maestros m_x que pueden ser concebidos y desempeñados por los Estados en el sistema internacional. El conjunto A es el conjunto ideal de roles auxiliares a_x que pueden ser concebidos y desempeñados por los Estados en el sistema internacional. Sin embargo, como se explicó arriba, no todos los

² Merton señala que un conjunto de rol es “el complemento de las relaciones de rol en las que se involucran las personas en virtud de la ocupación de un cierto estatus social” (1957, p. 110). Sin embargo, como se ha caracterizado arriba, este complemento conformaría las relaciones de rol.

roles auxiliares en realidad están disponibles para los Estados y esto depende de las bases materiales e ideacionales que tengan estos Estados. Además, es necesario recordar que los roles auxiliares también dependen del rol maestro (o roles maestros). Por ello, para simplificar las siguientes ecuaciones, se asumirá que el conjunto M para un Estado i tiene una cardinalidad de 1.

Con base en estas ideas, el conjunto de roles auxiliares del Estado i es el siguiente:

$$A_i = \{a_i \in A \mid a_i R m_i\}, \quad [4]$$

En donde todos los roles auxiliares de Ego (i) pertenecen al conjunto ideal de roles auxiliares y, además, estos roles auxiliares tienen que formar una relación R con su rol maestro. Esta relación R puede ser especificada como “está asociado con”, lo que abarca la sostenibilidad y el desarrollo que existe entre el rol maestro y el rol auxiliar.

Ahora bien, en teoría de conjuntos, una relación R entre dos conjuntos –en este caso, el conjunto de rol maestro de Ego (i) y el conjunto de sus roles auxiliares– es definida dentro del dominio de su producto cartesiano. Este producto está conformado por todos los pares ordenados de elementos que hacen parte de cada uno de los conjuntos. Formalmente, esto puede ser anotado así:

$$A \times B = \{ \langle x, y \rangle \mid x \in A, y \in B \}, \quad [5]$$

En donde A y B son diferentes conjuntos y $\langle x, y \rangle$ son los pares ordenados de elementos que pertenecen a cada uno de los conjuntos. Por esta razón, el conjunto R es un subconjunto de estos pares ordenados que satisfacen las condiciones de la relación entre los dos conjuntos.

De la misma manera, se puede construir el conjunto F (las distintas opciones de política exterior) que tiene Ego (i):

$$F_i = \{f_i \in F \mid f_i R a_i\}, \quad [6]$$

En donde F_i es el conjunto de las opciones de política exterior de Ego que contiene todas las opciones de política exterior f_i que pertenecen al conjunto ideal de opciones de política exterior que cumplan con la relación R con los

roles auxiliares que sean parte de su conjunto de roles auxiliares. Esta relación R se define también como “está asociado con”.

Con estas ideas, entonces, se puede construir el conjunto de rol de Ego, denominado S_i , con el producto cartesiano de los tres conjuntos mencionados: M_i , A_i y F_i . Este conjunto se denomina el *yo* de Ego. En aras de la simplicidad, se asumirá que Ego solo tiene un rol maestro, dos roles auxiliares y tres opciones de política exterior. Este conjunto consta de seis elementos que contienen las diferentes combinaciones que se generan al multiplicar los tres conjuntos (el rol maestro, un rol auxiliar y una opción de política exterior³):

[7]

$$S_i = \{ \langle m_1, a_1, f_1 \rangle, \langle m_1, a_1, f_2 \rangle, \langle m_1, a_1, f_3 \rangle, \langle m_1, a_2, f_1 \rangle, \langle m_1, a_2, f_2 \rangle, \langle m_1, a_2, f_3 \rangle \} = \{s_{i1}, s_{i2}, s_{i3}, s_{i4}, s_{i5}, s_{i6}\},$$

En donde s es cada una de las tripletas que contienen los roles, concebidos como posición (rol maestro), los tipos de actor que se pueden ser en una sociedad (roles auxiliares) y los patrones de comportamientos esperados de esos tipos de actor (opciones de política exterior).

De esta manera, la definición y formalización del conjunto de rol conserva capacidad habilitante de los roles, pues los Estados pueden escoger qué tripleta desempeñar en una determinada situación. También conserva su característica limitante generada por la estructura social. Esto se da por dos motivos. De un lado, cuando Ego escoge qué tripleta desempeñar, está incluyendo las expectativas de Alter y está desarrollando una noción de cuál es el contra-rol que le es compatible y que supone que Alter lo conciba y lo desempeñe. De otro lado, al tener tanto el rol maestro y el rol auxiliar, el conjunto de rol está reflejando la estructura del sistema (las interacciones de todos los actores que conforman el sistema y cuáles son esas bases materiales e ideacionales que guían estas interacciones).

Precisamente, un segundo concepto complementario es el de la *ubicación del rol*. Este es el proceso mediante el cual Ego y Alter definen el rol y contra-rol que guiará su interacción, el cual es un proceso de socialización. De un lado, Ego está dándole sentido a la situación y concibiendo y desempeñando un rol. De otro lado, Alter está aceptando o rechazando el rol de Ego

³ Esta aproximación al conjunto de rol crea la posibilidad de tener tripletas que sean internamente contradictorias. Es decir, que, por ejemplo, una opción de política exterior sea incompatible con el rol auxiliar. Sin embargo, son matemáticamente posibles y esto no quiere decir que haya contradicciones en la definición de conjunto de rol. Recomiendo ver a Williams (1981) para una discusión entre contradicción e inconsistencia.

y, simultáneamente, está tratando de asignarle un rol a Ego (Turner, 2006, p. 242)⁴. En últimas, tanto Ego como Alter se están definiendo a ellos mismos (y entre ellos) como actores sociales, lo que refleja las dimensiones espacial, temporal y social del sistema internacional (Walker, 2011, p. 261).

El resultado de este proceso de socialización es la *relación de rol*. Esta relación le da continuidad y estabilidad a los roles. El efecto más importante de la creación de esta relación es que tiene propiedades sistémicas que desbordan a las unidades interactuantes (Walker, 2011, p. 247), pues se generan significados que permean el sistema como un todo. Esta relación puede ser definida como el conjunto que contiene los roles de Ego y los roles complementarios o contra-roles de Alter contenidos en la tripleta de cada uno. Formalmente, este conjunto es,

[8]

$$L_{ij} = \{(s_i \in S_i) \cup (s_j \in S_j) \mid s_i R s_j\},$$

En donde el conjunto de relación de rol (L) entre Ego (i) y Alter (j) contiene la unión de una tripleta (s_i) del yo de Ego (S_i) con una tripleta (s_j) que pertenece al yo de Alter (S_j) que satisface la relación R entre ambas tripletas. Esta relación R puede ser definida como “es compatible con”, para dar cuenta de roles complementarios o contra-roles. Esto satisface la idea de que los roles se encuentran en pares. Este emparejamiento, sin embargo, no debe asumirse como “el mejor”. Una vez que tanto Ego como Alter encuentran cada uno un rol que les permita interactuar, se establecerá esta relación. Además, por la misma definición de la relación de rol, se puede pensar que, dependiendo de la extensión del yo de cada uno, pueden existir distintas tripletas que pueden ser utilizadas por cada actor para entrar en una relación de rol con el otro. Incluso esta extensión también fijará las limitaciones que se pueden tener para lograr definir la relación. Por último, esta relación guiará la interacción de los Estados hasta que uno de ellos decida parar de desempeñar el respectivo rol que se usó para formarla o cambiar el significado atribuido a su tripleta que satisface las reglas de la relación. En este caso, se deberá iniciar nuevamente el proceso de ubicación de rol hasta encontrar uno nuevo.

⁴ La idea de que Alter busque que Ego conciba y desempeñe un rol específico se denomina *alter-casting*. Turner lo define como aquella interacción en donde “el/la ocupante de un rol intenta desempeñar su rol de tal manera que fuerza a alter a desempeñar un rol que puede no ser de su escogencia” (Turner, 2006, p. 242). Esto puede resultar en una profecía autocumplida, en donde Ego *enseña* a Alter a comportarse de una manera y, si Alter *aprende*, “los dos actores emergerán con un recién creado significado intersubjetivo del otro” (Malici, 2006, p. 131).

El Otro Significativo

Si bien hasta acá se podría asumir que las relaciones de rol que tiene Ego (o el Estado focal) con Alter (cualquier otro Estado) tienen la misma importancia, esto no satisface la realidad empírica. Es cierto que en escenarios multilaterales, como la Organización de Naciones Unidas, un Estado puede encontrarse con los demás y, por ello, establecer relaciones de rol con cada uno de ellos. Sin embargo, no es necesario justificar de manera extendida que para Ego existen unos Alter más importantes que otros. Tampoco merece gran consideración la idea de que los Estados son influenciados (o socializados) por aquellos con los que se relacionan de manera más cercana (Cao, 2012, p. 382).

Con base en estas ideas, la teoría del rol ha establecido que una fuente importante del *yo* de Ego surge del Otro Significativo. Este Otro Significativo es el principal agente socializante para Ego (Beneš y Harnisch, 2015, p. 150; Harnisch, 2011, p. 11). Por supuesto, este proceso socializante puede ser positivo o negativo (Wehner, 2016, p. 66). En el primer caso, Ego puede basar sus interacciones positivas con Alter en la emulación (querer igualar las condiciones materiales e ideológicas de Alter). En el segundo caso, Ego concibe su propio *yo* en directa oposición a Alter.

La constitución de Alter como Otro Significativo para Ego no es aleatoria. La historia, el poder y la geografía son factores determinantes del proceso (Beneš y Harnisch, 2015, p. 150). Wendt se une a esta discusión con la inclusión de la dependencia como otro factor relevante (2003, p. 327). En este sentido, la colonización, la ubicación de Alter en la jerarquía internacional y las acciones que lo llevaron a ese lugar y lo mantienen allí y el compartir una frontera, pueden ser los elementos que hagan que un determinado Alter se convierta en Otro Significativo para Ego. Esta caracterización de quién puede convertirse en Otro Significativo se asemeja a la presentada por Maoz como el Ambiente Internacional Políticamente Relevante (PRIE, por su acrónimo en inglés). Allí, los Estados más importantes para Ego son todos sus vecinos, los líderes regionales de su propia región y las grandes potencias (Maoz, 2011, p. 116).

Ahora bien, la constitución de Alter como Otro Significativo para Ego no implica reciprocidad. Esto quiere decir que si bien Alter es muy importante para Ego, no se da por hecho que Ego sea muy importante para Alter. En otras palabras, solo aquel Alter sobre el que Ego tiene “dependencia material

o intersubjetiva” (Wendt, 1994, p. 390) para desarrollar su propio *yo* puede convertirse en Otro Significativo. Esta dependencia surgirá de las interacciones que se lleven a cabo entre ambos.

Desde la definición de conjunto de rol y de la relación de rol se puede empezar a determinar si Alter es un Otro Significativo. Si existe un gran número de triplas que se emparejen para formar distintas relaciones de rol, se puede inferir que Alter se encuentra en un lugar privilegiado en el proceso de autodefinition de Ego. Esto implica que Alter, efectivamente, es un Otro Significativo para Ego. Esta aproximación tiene implicaciones empíricas sustanciales, porque en la medida que una relación sea importante para Ego, “más renuente estará este actor de desviarse de las expectativas de rol” (Harnisch, Frank y Maull, 2011, p. 254).

Conflicto de rol

La cualidad del conjunto de rol le da a Ego, en la medida de sus propias capacidades materiales e ideológicas y bajo las restricciones estructurales en las que se encuentre, la oportunidad de desempeñar distintos roles y esto no le debería ocasionar problemas, pues cada uno de ellos puede ser usado en diferentes ambientes sociales (Turner, 2006, p. 246) o pueden ser desempeñados de manera sucesiva (Thies, 2012, p. 29). De hecho, tener un número de roles a su disposición puede ser una fuente que incremente su autoestima (Reitzes y Mutran, 1994, p. 313). Además, le da la oportunidad de relacionarse con diferentes Alter o, incluso, le permite a Ego tomar las decisiones que le enriquezcan sus propios roles (O’Brien, 1994, p. 378).

A pesar de estas cualidades positivas de tener distintos roles que hacen parte de su *yo*, la separación analítica de los ambientes sociales no es tan fácil de hacer en la realidad. En el caso del sistema internacional, el comportamiento de un Estado es visible para el resto de los miembros del sistema. Además, puede tener relaciones significativas con diferentes Alter que demanden o esperen de Ego un comportamiento que sea incompatible entre ellos. Así mismo, los temas que ocupan la agenda internacional y su conexión, las diferentes organizaciones internacionales a las que pertenece e incluso las diferentes normas que surgen de las interacciones entre los miembros de diferentes sistemas (internacional, regional, subregional), hacen muy difícil que el Estado construya estas fronteras en cada una de sus relaciones.

Así las cosas, la probabilidad de que Ego pueda entrar en conflicto de rol es alta (Harnisch, 2012, p. 49). El conflicto de rol se puede definir, de manera general, como “la aparición concurrente de dos o más expectativas incompatibles sobre el comportamiento de una persona” (Biddle, 1986, p. 82). Esta definición abre la puerta a diferentes tipos de conflictos de rol que pueden suceder en el curso de la interacción social. Varios autores han identificado un número distinto de conflictos (Brummer y Thies, 2015, p. 279; Hall, 1972, p. 473; Sakaki, 2011, p. 31; Shenkar y Zeira, 1992, p. 57; Stryker y Statham Macke, 1978, p. 72), pero su elemento en común es la ubicuidad de este fenómeno en las interacciones sociales.

En aras de la unificación de esta literatura, con base en las definiciones de conjuntos de rol y relaciones de rol, el conflicto de rol puede ser identificado y clasificado de acuerdo a tres dimensiones simultáneas de las interacciones sociales:

1. El elemento de la triplete de Ego que es disputada: rol maestro, rol auxiliar o la opción de política exterior.
2. Fuente: qué actores están involucrados en la interacción y generan el conflicto (Ego; Ego y Alter; Ego y varios Alter).
3. Ambiente social: dónde ocurre la interacción.

La primera dimensión ubica aquel elemento que efectivamente está siendo disputado. Si es el rol maestro (la posición que ocupa, o intenta ocupar Ego), el Estado focal está inmerso en la inconsistencia de estatus (Fleishman y Marvell, 1977; Stryker y Statham Macke, 1978) o en las brechas rol-poder o desalineación del rol, de acuerdo a la teoría del ciclo del poder (Lahneman, 2003, p. 103). El conflicto de rol sobre el rol maestro puede surgir desde dos direcciones, pero el elemento central es que, como se mencionó, la posición que ocupa Ego no está de acuerdo a las expectativas que esta posición genera. De un lado, puede ocurrir que Ego esté insatisfecho con la posición que ocupa y aspire a un lugar más alto en la jerarquía social, mientras que Alter quiere preservar el estatus quo. De otro lado, puede ser que Alter demande más responsabilidades por parte de Ego, responsabilidades que corresponden con una posición más alta en esta jerarquía. En tal caso, Ego es el que quiere preservar el estatus quo. Esta disputa es la más importante, pues la construcción del conjunto de rol y de sus tripletas parte de esta posición. Por ello, se puede asumir que si existe un conflicto sobre este elemento, también existe un conflicto sobre el rol auxiliar que lo sustenta y sobre la opción de política exterior que los acompaña. Además,

dado que los roles maestros no son muchos, al ser disputado uno de ellos, Ego quedará con un número muy reducido de roles para interactuar con Alter.

También puede existir un conflicto sobre el rol auxiliar, a pesar de que haya un consenso sobre el rol maestro de Ego. En este caso, el conflicto puede ser interno o externo. El primero se refiere a aquella situación en donde Ego no sabe cuál rol auxiliar desempeñar en una situación dada. El segundo describe el momento en que las expectativas de Alter no corresponden con la manera como Ego concibe el rol para desempeñar en esta situación. Este, entonces, es un conflicto inter-rol.

Por último, puede existir un conflicto sobre las opciones de política exterior, aun cuando exista un consenso o claridad sobre los roles maestro y auxiliar. De un lado, existe la posibilidad de que Ego escoja una opción de política exterior que no corresponda con el rol auxiliar. Acá hay que recordar que esto es una posibilidad matemática que surge de las definiciones dadas arriba y que, empíricamente, se puede dar cuando Ego actúa de manera inadecuada con sus roles. De esta manera, el conflicto surge cuando la tripleta que Ego escoge es inconsistente internamente o cuando esta acción no corresponde con las expectativas de Alter, aun cuando tanto Ego como Alter estén de acuerdo en el rol maestro y el rol auxiliar de Ego. Por tal razón, este conflicto es intra-rol, pues las acciones no corresponden con los significados atribuidos al rol auxiliar escogido.

En relación con las fuentes del conflicto, estas pueden ser internas o domésticas, o externas. La primera clase de fuentes hace referencia a la posibilidad de que el conflicto surja al interior de Ego. En el caso de un Estado, la oposición política, por ejemplo, puede demandar que el Estado conciba o desempeñe un rol diferente. La segunda clase puede darse a través de dos caminos. De un lado, Alter puede no estar de acuerdo con el rol desempeñado por Ego y, de otro lado, Ego puede experimentar expectativas que se oponen entre ellas por parte de dos Alter en una misma situación.

Por último, la dimensión del ambiente social como fuente de conflicto sigue las ideas de Barnett (1993, 1995). La idea fundamental es que este tipo de conflicto surge de la complejidad del sistema internacional, en donde el seguimiento de dos normas internacionales diferentes o la pertenencia a dos organizaciones puede generar comportamientos que sean compatibles con una institución, pero incompatibles en la segunda (Barnett, 1995, p. 484).

Con ayuda de la deontología y la lógica no monotónica, esta tipología puede ser formalizada de la siguiente manera:

[9]

$$C_i = \{!(k_i),!(\neg k_i)\}, \text{for } \forall k_i \in s_1,$$

En donde C es el conjunto de los roles en conflicto de Ego (i), k es un elemento de una triplete que hace parte del conjunto de rol de Ego, que puede ser el rol maestro, el rol auxiliar asociado a este o la opción de política exterior que soporta al rol auxiliar. El signo $!$ representa un imperativo, es decir, que k debe ser desempeñado o k no debe ser desempeñado. Este imperativo es definido por Horty como “los dictados de varias fuentes de obligación” (1994, p. 38). Estas fuentes de obligación constituyen las diferentes expectativas que recaen sobre Ego en una situación particular. En este sentido, esta formalización da cuenta de que los constreñimientos normativos no deben ser lógicamente consistentes (Montgomery, 2005, p. 42): tanto “Ego debe desempeñar k ” como “Ego no debe desempeñar k ” son ambas verdaderas, pero su conjunción lógica no lo es (Horty, 1994, p. 38). En resumen, Ego no puede cumplir con ambas expectativas al mismo tiempo. Por último, vale la pena señalar que al momento de k entrar en conflicto, todas las tripletes que incluyen este elemento serán parte del conflicto.

Ahora bien, el hecho de que exista un conflicto de rol entre Ego y Alter no implica que exista un conflicto interestatal, tal como lo ha definido la disciplina. Tampoco precluye el uso de la violencia. A manera de ejemplo, se puede dar el caso de dos Estados que están inmersos en un conflicto armado. Desde la perspectiva que he caracterizado en estas líneas, estos dos Estados *no* tienen un conflicto de rol, pues ambos están desempeñando el rol de enemigos. Estos Estados han ubicado los roles adecuados para la situación y han formado una relación de rol basados en esta enemistad. Desde otra perspectiva, la dificultad que puede llegar a existir en la ubicación de un rol entre dos Estados puede llevar a la violencia. Se puede pensar, por ejemplo, en las sanciones económicas o en las intervenciones militares como una manera hacer que Ego asuma un rol que no quiere y que Alter espera.

En este sentido, todas las posibilidades de conflicto de rol pueden llevar a un cambio de rol (Harnisch *et al.*, 2011, p. 256). En el momento en que ocurra este conflicto, los actores entrarán en un proceso consciente para cambiar el

rol conflictivo (Schmitt, 1966, p. 321). La importancia de este proceso estriba en que el cambio de rol puede llevar a la transformación de los espacios sociales en donde estas interacciones ocurren (Stryker, 2006, p. 226).

Por último, el cambio puede darse en las opciones de política exterior, lo que implica un cambio en los instrumentos o estrategias que tiene Ego para soportar sus roles maestro y auxiliar. Puede haber también un cambio en los roles auxiliares, que hace que surjan nuevas definiciones sobre ellos y que, incluso, Ego cambie de identidad, pues habrá un cambio en los objetivos de política exterior que persigue. Esto supone, de igual forma, un cambio en los instrumentos o estrategias de su política exterior. Por último, puede haber un cambio en el rol maestro de Ego. Ya no se trata de un cambio de significados sino de la posición que ocupa Ego en la jerarquía social. Este es el mayor cambio posible y, dada la transitividad asociada a la manera de construir el conjunto de rol, implicará un cambio en todas las tripletas que lo contengan.

Referencias

- Aggestam, L. (1999). *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*. ARENA Working Papers No. WP 99/8. Recuperado de: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1999/99_08.xml.
- Ashizawa, K. (2008). When Identity Matters: State Identity, Regional Institution-Building, and Japanese Foreign Policy. *International Studies Review*, 10(3), 571-598.
- Baker, W. E. y Faulkner, R. R. (1991). Role as Resource in the Hollywood Film Industry. *American Journal of Sociology*, 97(2), 279-309.
- Barkin, J. S. (2010). *Realist Constructivism. Rethinking International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, M. (1993). Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System. *International Studies Quarterly*, 37(3), 271-296.
- Barnett, M. (1995). Sovereignty, Nationalism, and Regional Order in the Arab States System. *International Organization*, 49(3), 479-510.
- Beneš, V. y Harnisch, S. (2015). Role Theory in Symbolic Interactionism: Czech Republic, Germany and the EU. *Cooperation and Conflict*, 50(1), 146-165.
- Bengtsson, R. y Elgström, O. (2011). Reconsidering the European Union's Roles in International Relations. Self-conceptions, Expectations, and Performance. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 113-130). Londres; Nueva York: Routledge.
- Bengtsson, R. y Elgström, O. (2012). Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 93-108.
- Biddle, B. J. (1986). Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*, 12, 67-92.
- Brandes, U. (2016). Network Positions. *Methodological Innovations*, 9, 1-19.

- Breuning, M. (2011). Role Theory Research in International Relations. State of the Art and Blind Spots. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 16-35). Londres; Nueva York: Routledge.
- Brummer, K. y Thies, C. G. (2015). The Contested Selection of National Role Conceptions. *Foreign Policy Analysis*, 11(3), 273-293.
- Burke, P. J. (2004). Identities and Social Structure: The 2003 Cooley-Mead Award Address. *Social Psychology Quarterly*, 67(1), 5-15.
- Burke, P. J. (2006). Identity Change. *Social Psychology Quarterly*, 69(1), 81-96.
- Burke, P. J. y Tully, J. C. (1977). The Measurement of Role Identity. *Social Forces*, 55(4), 881-897.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5-24.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2016). Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation. En C. Cantir y J. Kaarbo (Eds.), *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations* (pp. 1-22). Nueva York: Routledge.
- Cao, X. (2012). Global Networks and Domestic Policy Convergence. A Network Explanation of Policy Changes. *World Politics*, 64(3), 375-425.
- Carlsnaes, W. (1992). The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245-270.
- Chafetz, G. (1996). The Struggle for National Identity in Post-Soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111(4), 661-688.
- Checkel, J. T. (2007). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. En J. T. Checkel (Ed.), *International Institutions and Socialization in Europe* (pp. 3-27). Cambridge: Cambridge University Press.
- Davis, J. L. y Love, T. P. (2017). The Effect of Status on Identity Stability. *Sociological Perspectives*, 60(3), 497-509.

- Doran, C. F. (1989). Systemic Disequilibrium, Foreign Policy Role, and the Power Cycle: Challenges for Research Design. *Journal of Conflict Resolution*, 33(3), 371-401.
- Doran, C. F. (2003). Economics, Philosophy of History, and the «Single Dynamic» of Power Cycle Theory: Expectations, Competition, and Statecraft. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 24(1), 13-49.
- Emirbayer, M. y Goodwin, J. (1994). Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency. *American Journal of Sociology*, 99(6), 1411-1454.
- Fleishman, J. y Marvell, G. (1977). Status Congruence and Associativeness: A Test of Galtung's Theory. *Sociometry*, 40(1), 1-11.
- Franzosi, R., De Fazio, G. y Vicari, S. (2012). Ways of Measuring Agency: An Application of Quantitative Narrative Analysis to Lynchings in Georgia (1875-1930). *Sociological Methodology*, 42, 1-42.
Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0081175012462370>.
- Freedman, J. (2016). Status Insecurity and Temporality in World Politics. *European Journal of International Relations*, 22(4), 797-822.
- Gould, R. V. y Fernández, R. M. (1989). Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks. *Sociological Methodology*, 19, 89-126.
- Grossman, M. (2005). Role Theory and Foreign Policy Change: The Transformation of Russian Foreign Policy in the 1990s. *International Politics*, 42(3), 334-351.
- Hall, D. T. (1972). A Model of Coping with Role Conflict: The Role Behavior of College Women. *Administrative Science Quarterly*, 17(4), 471-486.
- Harnisch, S. (2011). Role Theory. Operationalization of Key Concepts. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Londres; Nueva York: Routledge.
- Harnisch, S. (2012). Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 47-69.

- Harnisch, S., Frank, C. y Maull, H. W. (2011). Conclusion. Role Theory, Role Change, and the International Social Order. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 252-261). Londres; Nueva York: Routledge.
- Hollis, M. y Smith, S. (1986). Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making. *British Journal of Political Science*, 16(3), 269-286.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Horty, J. F. (1994). Moral Dilemmas and Nonmonotonic Logic. *Journal of Philosophical Logic*, 23(1), 35-65.
- Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 291-310.
- Krotz, U. (2002). *National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared*. Working Paper No. 02.1. Cambridge, Massachusetts: Program for the Study of Germany and Europe, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- Lahneman, W. J. (2003). Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Realignments: Asia, Europe, and North America. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 24(1), 97-111.
- Lake, D. A. (1997). Regional Security Complexes: A Systems Approach. En D. A. Lake y P. M. Morgan (Eds.), *Regional Orders. Building Security in a New World* (pp. 45-67). University Park, Pennsylvania, Estados Unidos: Pennsylvania University Press.
- Lake, D. A. (2009). Regional Hierarchy: Authority and Local International Order. *Review of International Studies*, 35(S1), 35-58.
- Larson, D. W., Paul, T. V. y Wohlforth, W. C. (2014). Status and World Order. En T. V. Paul, D. W. Larson y W. C. Wohlforth (Eds.), *Status in World Politics* (pp. 3-29). Nueva York: Cambridge University Press.

- Le Prestre, P. G. (1997). Author! Author! Defining Foreign Policy Roles after the Cold War. En P. G. Le Prestre (Ed.), *Role Quests in the Post-Cold War Era. Foreign Policies in Transition* (pp. 3-14). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Leifer, E. M. (1988). Interactions Preludes to Role Setting: Exploratory Local Action. *American Sociological Review*, 53(6), 865-878.
- Li, X. (2010). Social Rewards and Socialization Effects: An Alternative Explanation for the Motivation Behind China's Participation in International Institutions. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(3), 347-377.
- Malici, A. (2006). Reagan and Gorbachev: Altercasting at the End of the Cold War. En M. Schafer y S. G. Walker (Eds.), *Beliefs and Leadership in World Politics. Methods and Applications of Operational Code Analysis* (pp. 127-149). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Maoz, Z. (2011). *Network of Nations. The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Maoz, Z. (2012). How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations. *Conflict Management and Peace Science*, 29(3), 247-256.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943-969.
- McCourt, D. M. (2012). The Roles States Play: A Meadian Interactionist Approach. *Journal of International Relations and Development*, 15, 370-392. Recuperado de: <https://doi.org/10.1057/jird.2011.26>.
- McCourt, D. M. (2014). *Britain and World Power since 1945. Constructing a Nation's Role in International Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Merton, R. K. (1957). The Role-Set: Problems in Sociological Theory. *The British Journal of Sociology*, 8(2), 106-120.

- Montgomery, J. D. (2005). The Logic of Role Theory: Role Conflict and Stability of the Self-Concept. *Journal of Mathematical Sociology*, 29(1), 33-71.
- Nabers, D. (2011). Identity and Role Change in International Politics. En S. Harnisch, C. Frank y H. W. Maull (Eds.), *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses* (pp. 74-92). Londres; Nueva York: Routledge.
- Naylor, J. C., Pritchard, R. D. e Ilgen, D. R. (1980). *A Theory of Behavior in Organizations*. Nueva York: Academic Press.
- Noesselt, N. (2014). *China and Socialist Countries: Role Change and Role Continuity*. GIGA Working Paper, No. 250.
- Nyström, A.-G., Leminen, S., Westerlund, M. y Kortelainen, M. (2014). Actor Roles and Role Patterns Influencing Innovation in Living Labs. *Industrial Marketing Management*, 43(3), 483-495.
- O'Brien, K. J. (1994). Agents and Remonstrators: Role Accumulation by Chinese People's Congress Deputies. *The China Quarterly*, 138, 359-380.
- Oppermann, K. (2012). National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New «Normalcy» in German Foreign Policy: The Eurozone Crisis, Libya and Beyond. *German Politics*, 21(4), 502-519.
- Ovali, Ş. (2013). Decoding Turkey's Lust for Regional Clout in the Middle East: A Role Theory Perspective. *Journal of International and Area Studies*, 20(1), 1-21.
- Prys, M. (2010). Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review*, 12(4), 479-504.
- Reitzes, D. C. y Mutran, E. J. (1994). Multiple Roles and Identities: Factors Influencing Self-Esteem Among Middle-Aged Working Men and Women. *Social Psychology Quarterly*, 57(4), 313-325.
- Rousseau, D. L. y García-Retamero, R. (2007). Identity, Power, and Threat Perception. A Cross-National Experimental Study. *Journal of Conflict Resolution*, 51(5), 744-771.

- Sakaki, A. (2011). *Germany and Japan as Regional Actors in the Post-Cold War Era: A Role Theoretical Comparison*. Tesis de grado de doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Trier, Alemania.
- Salvini, A. (2010). Symbolic Interactionism and Social Network Analysis: An Uncertain Encounter. *Symbolic Interaction*, 33(3), 364-388.
- Schmitt, R. L. (1966). Major Role Changes and Self Change. *The Sociological Quarterly*, 7(3), 311-322.
- Shenkar, O. y Zeira, Y. (1992). Role Conflict and Role Ambiguity of Chief Executive Officers. *Journal of International Business Studies*, 23(1), 55-75.
- Sheppard, E. (2002). The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality. *Economic Geography*, 78(3), 307-330.
- Stryker, S. (2006). Traditional Symbolic Interactionism, Role Theory, and Structural Symbolic Interactionism. The Road to Identity Theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 211-231). Nueva York: Springer.
- Stryker, S. y Burke, P. J. (2000). The Past, Present, and Future of an Identity Theory. *Social Psychology Quarterly*, 63(4), 284-297.
- Stryker, S. y Statham Macke, A. (1978). Status Inconsistency and Role Conflict. *Annual Review of Sociology*, 4, 57-90.
- Thies, C. G. (2001). A Social Psychological Approach to Enduring Rivalries. *Political Psychology*, 22(4), 693-725.
- Thies, C. G. (2012). International Socialization Processes vs. Israel National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis? *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 25-46.
- Thies, C. G. (2015). China's Rise and the Socialization of Rising Powers. *The Chinese Journal of International Politics*, 8(3), 281-300.
- Thies, C. G. (2017). Role Theory and Foreign Policy. En R. A. Denmark (Ed.), *The International Studies Encyclopedia*. Recuperado de: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/>

acref/9780191842665.001.0001/acref-9780191842665-e-0333?rskey=8XO4Go&result=1.

- Turner, R. H. (2006). Role Theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 233-254). Nueva York: Springer.
- Walker, S. G. (2011). Binary Role Theory. Reducing Uncertainty and Managing Complexity in Foreign Policy Analysis. En S. G. Walker, A. Malici y M. Schafer (Eds.), *Rethinking Foreign Policy Analysis. States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations* (pp. 245-266). Londres; Nueva York: Routledge.
- Walker, S. G. y Schafer, M. (2006). Belief Systems as Causal Mechanisms in World Politics: An Overview of Operational Code Analysis. En M. Schafer y S. G. Walker (Eds.), *Beliefs and Leadership in World Politics. Methods and Applications of Operational Code Analysis*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Waltz, K. N. (2010). *Theory of International Politics*. Long Grove, Illinois: Waveland Press.
- Wehner, L. E. (2015). Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as a Regional Power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/fpa.12048>.
- Wehner, L. E. (2016). Inter-Role Conflict, Role Strain and Role Play in Chile's Relationship with Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 64-77.
- Wehner, L. E. y Thies, C. G. (2014). Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. *International Studies Review*, 16(3), 411-436.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.

- Wendt, A. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, H. C., Boorman, S. A. y Breiger, R. L. (1976). Social Structure from Multiple Networks. I Blockmodels of Roles and Positions. *American Journal of Sociology*, 81(4), 730-780.
- Williams, J. N. (1981). Inconsistency and Contradiction. *Mind*, 90(360), 600-602.



II

De Santos a Duque: ¿cambio extremo de la política exterior colombiana?

El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque: ¿la ideologización de la política exterior colombiana?

Eduardo Pastrana Buelvas*, Ana María Villota Hernández**
y Miguel Ángel Burgos Giraldo***

Introducción

Con la salida del expresidente Juan Manuel Santos de la Casa de Nariño y la llegada de Iván Duque al poder, se ha evidenciado una ideologización de la política exterior colombiana (PEC), la cual se manifiesta en una venezolanización, estadounidenseización y narcotización de la agenda exterior del actual gobierno. En este orden de ideas, la PEC vuelve a alinearse extremadamente

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Contacto: epastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

** Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, asistente editorial del presente libro y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana 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 misma facultad.

*** Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana 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 misma facultad

con EE. UU. y, en consecuencia, deja atrás los logros más relevantes de su antecesor, Juan Manuel Santos, quien buscó superar el distanciamiento de otros referentes geográficos –tales como América Latina, Europa y el Asia Pacífico–, situación que experimentó el país durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010-2010). Además, Santos le apostó al multilateralismo, a fin de brindarle a Colombia nuevas plataformas de inserción tanto regionales como globales, que le permitieron ampliar sus horizontes internacionales y dejar en un segundo plano su histórica subordinación a EE. UU.

La llegada de Santos al poder permitió importantes cambios en la política exterior del país, en cuyo contexto se priorizó la diversificación de la agenda temática y geográfica, que le permitiera al Estado un cambio de imagen a nivel internacional, con el propósito de dejar de ser percibido como un país problema. De esta forma, Colombia pudo comenzar a proyectar la imagen de un país más ajustado a los estándares jurídicos internacionales, el cual buscaba la solución política de su conflicto armado interno, el respeto del derecho internacional, el rol de un Estado confiable que le permitiese ser más atractivo para posibles inversionistas y nuevos socios comerciales. En suma, Santos le apostó a un proceso de modernización del Estado y la sociedad desde arriba.

Infortunadamente, la política exterior que viene desplegando el gobierno de Iván Duque se caracteriza por no tener un rumbo fijo y está fuertemente influenciada por los postulados ideológicos de su mentor, el expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien a través de su partido Centro Democrático (CD) ha respaldado al actual mandatario, desde su candidatura a la Presidencia hasta su victoria. Por tanto, el ideario político de Uribe ha influenciado la formulación de los objetivos políticos más relevantes tanto de los asuntos internos como externos del país, en cuyas acciones se refleja el conjunto de creencias ideológicas que orientó la acción política de Uribe durante sus dos períodos presidenciales y guió su actividad como senador de la República en ejercicio de su liderazgo al frente del CD desde 2014.

Así las cosas, nos proponemos realizar un análisis sobre la política exterior de la primera mitad del periodo presidencial de Iván Duque. Al inicio, estableceremos los cambios y continuidades que se pueden constatar entre la política exterior de Santos y la de Duque. Segundo, llevaremos a cabo un ejercicio interpretativo de la influencia que ha tenido la doctrina ideológica de Álvaro Uribe, el Centro Democrático e Iván Duque en la formulación e implementación de la política exterior del actual gobierno. Por último, haremos

un análisis de los discursos más relevantes de Duque en materia de política exterior, a fin de evidenciar su alto componente ideológico y su relación con acciones específicas en asuntos internacionales.

Cambios y continuidades de la PEC de Santos a Duque

A lo largo de este trabajo se le otorgará una gran importancia a la influencia de la ideología de Álvaro Uribe e Iván Duque en la formulación e implementación de la política exterior colombiana en los últimos años. En otras palabras, el conjunto de creencias, valores e imágenes del mundo que dichos líderes políticos perciben a través del prisma ideológico, les han permitido realizar una lectura de las relaciones internacionales acorde con sus convicciones y la toma de decisiones que han realizado en nombre del país (Hunt, 1990).

En contraste, comenzaremos describiendo la política exterior de Santos, la cual se caracterizó por la diversificación temática y geográfica de la agenda internacional y los esfuerzos por dotar de legitimidad los acuerdos de paz realizados con el otrora grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Asimismo, se empeñó en dessecuritizar, desnarcotizar y desterrorizar la política exterior para convertir a Colombia en un país oferente de cooperación internacional y lleno de oportunidades, en contraposición a la imagen tradicional de país problema (Pastrana y Gehring, 2017, p. 45). En cuanto a la diversificación geográfica, Santos buscó reducir la subordinación extrema comercial, militar y política hacia EE. UU. que se había generado en la administración anterior. Dicho objetivo fue facilitado por haber coincidido gran parte de sus dos períodos presidencias con los de Barack Obama en EE. UU., lo que le permitió cambiar el tinte a las relaciones bilaterales y reducir el enfoque securitizado y terrorizado que se tenía de las mismas. En consecuencia, amplió la agenda exterior e incluyó asuntos como medio ambiente, desarrollo social y construcción del posconflicto. De allí que Colombia intentó proyectar una agenda exterior con acento propio que no chocara, pero que tampoco derivara de la política exterior de EE. UU.

En consecuencia, se propuso fortalecer relaciones con otros actores internacionales, tales como países latinoamericanos y asiáticos. Por lo tanto, utilizó a la Alianza del Pacífico (AP) como plataforma para regionalizar su

política exterior, aumentar los lazos entre los Estados miembros e intentar una mayor inserción en Asia-Pacífico, región a la que hubiera sido mucho más complejo llegar de manera individual.

Al mismo tiempo, la prioridad que le dio a dicha zona geográfica se pudo evidenciar en los hechos que enumeramos a continuación:

- 1) Los diversos tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de cooperación con países como Japón, Corea del Sur y Singapur.
- 2) El interés por entrar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)
- 3) Los deseos de profundizar relaciones con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (Pastrana, 2014, p. 94).

En particular, se le otorgó una gran importancia a la ampliación y el fortalecimiento de relaciones con la República Popular China, debido a las oportunidades que sus grandes mercados ofrecerían a Colombia, la inversión que podría inyectar a la economía nacional en sectores como infraestructura y salud, así como también en ámbitos como el cambio climático y la seguridad alimentaria.

Ahora bien, el incremento de los temas en la agenda entre los dos países y el afianzamiento de las relaciones comerciales no solamente trajo beneficios económicos, sino que también le concedió un mayor margen de maniobra político y económico al país, redujo la dependencia tradicional hacia EE. UU. y sirvió como estrategia de *soft-balancing* a Brasil con el fin de reducir la distribución asimétrica del poder en Suramérica y aumentar su autonomía en la región (Pastrana, 2014, pp. 98-99).

Aunado a lo anterior, desde el primer mandato presidencial de Santos (2010-2014) se pudo constatar que uno de los objetivos de política exterior fue volver al espacio latinoamericano y mejorar las relaciones con el vecindario, las cuales habían sido fracturadas tanto por las confrontaciones como por el aislamiento de Colombia durante el gobierno de Uribe y por el efecto *spill-over* del conflicto. La llegada de la diplomacia menos ideologizada y populista de Santos permitió el restablecimiento y la posterior normalización de las relaciones con Ecuador y Venezuela, luego del rompimiento de relaciones con ambos países en el segundo período presidencial de Uribe, y un acercamiento con Brasil. El apoyo de tales actores regionales era esencial

en la diplomacia para la paz que Santos desplegó, puesto que ayudarían a convencer a las FARC-EP de aceptar el diálogo en la mesa de negociación y también desempeñarían un rol fundamental en la fase del posconflicto, porque de la cooperación fronteriza dependería el éxito de la gestión de asuntos como la migración, la minería ilegal y el narcotráfico (Pastrana y Castro, 2017, p. 100).

Sin embargo, las relaciones bilaterales con Venezuela no fueron estables a lo largo de los dos mandatos de Juan Manuel Santos y estuvieron condicionadas al apoyo que se quería obtener del país vecino en las negociaciones con las FARC-EP. Por lo tanto, con Hugo Chávez se tuvo una mejoría de las relaciones respecto a la presidencia de Uribe, por lo cual el mandatario venezolano, a la vez, jugó un rol fundamental como mediador para el acercamiento de ambas partes en el proceso de paz. Sin embargo, desde que Nicolás Maduro llegó al poder, y tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, se tensionaron las relaciones entre los dos países e incluso pasaron por diversos momentos de crisis.

En tal sentido, Santos comenzó a manifestarse, desde 2016, en escenarios multilaterales –como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU)– sobre la crisis política, humanitaria y económica de Venezuela. Por su parte, Maduro dio inicio, como respuesta, a una serie de acciones que enrarecieron las relaciones bilaterales, tales como las acusaciones sobre supuestos planes de desestabilización de su gobierno orquestados desde Colombia, el cierre unilateral de las fronteras, la violación de soberanía colombiana por parte de fuerzas militares venezolanas y la expulsión masiva de colombianos de territorio venezolano en 2015. Todo ello dificultó en Colombia el manejo de la crisis migratoria venezolana y la lucha contra los grupos ilegales que delinquen en la vasta frontera binacional, y propició que ambas situaciones se agravaran en los últimos años del mandato del expresidente (Pastrana y Castro, 2017, p. 106).

Más aún, Colombia tuvo una fuerte participación en instituciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la OEA y la AP y compartió espacios en común de liderazgo con Brasil, al coincidir en el Consejo de Seguridad de la ONU y fomentar una mayor coordinación entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Por lo tanto, Colombia pasó de ser el país sudamericano que se quejaba de los procesos de integración de la región a fomentarlos y liderarlos.

En los escenarios globales, también se aumentó la presencia colombiana a través de la promoción del debate global en temas como las drogas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la educación ante la ONU, la inclusión del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la suscripción de convenios de cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como *partner* extrarregional no miembro (Pastrana y Castro, 2017, p. 108).

De otra parte, el gobierno de Santos desarrolló una diplomacia activa en Centroamérica como oferente de cooperación *know-how* al compartir la experiencia colombiana en temas como seguridad pública, *peace-building* y lucha contra el narcotráfico, con países que tienen problemas similares o más graves de seguridad y desarrollo. De esta manera, Colombia fue país pivote en diversos proyectos de cooperación triangular y fomentó la cooperación Sur-Sur en dicha región, especialmente con el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Así, el expresidente utilizó esta estrategia como herramienta para proyectar a Colombia como líder regional, un liderazgo que se basó tanto en la persuasión como en la interacción positiva, y que tuvo como finalidad el *nation-branding* al tratar de proyectar una imagen de país seguro y estable en el exterior. No obstante, cabe resaltar que se presentaron dualidades e inconsistencias respecto a esta cooperación, porque Colombia tenía serias debilidades domésticas en algunos de los asuntos que buscaba ayudar a las naciones centroamericanas (Pastrana y Vera, 2018, pp. 127-129).

En relación con la diversificación temática, se relativizó el narcotráfico, la seguridad y el terrorismo, para abordar de manera más profunda asuntos de la agenda global e impulsar la política exterior de un país con una economía emergente en la que se tocaban temas como el medio ambiente, los derechos humanos, las migraciones, la ronda de Doha y el desarrollo social, entre otros. Igualmente, buscó promulgar la idea de Colombia como país puente o bisagra entre opciones geopolíticas e ideológicas antagónicas del continente americano para poder aproximarse a distintos Estados y consolidar redes de intercambios estables (Pastrana, 2014, pp. 2-3).

Un punto importante de mencionar fue la manera como Juan Manuel Santos abordó el conflicto armado y que contrastó fuertemente con la de Álvaro Uribe, puesto que implementó un enfoque civilista, basándose en los derechos humanos y en la búsqueda de proyectos sociales para las comunidades afectadas por la violencia. Esto repercutió en la política exterior del país al afianzar lazos con actores como la Unión Europea, que se había distanciado

tras el manejo del conflicto planteado en las administraciones anteriores y además, se buscó apoyo internacional tanto técnico como financiero que no fuera dirigido primordialmente a la guerra sino a la construcción del posconflicto y la paz en Colombia (Parlamento Europeo, 2018).

El narcotráfico fue otro asunto que cambió de forma importante en la manera como fue abordado por la PEC durante el gobierno Santos, porque tomó cierta distancia del enfoque de la lucha antidrogas de EE. UU., fundamentado en la securitización, el prohibicionismo y enfocado en la responsabilidad de los países productores. En contraste con lo anterior, la PEC enfatizó la salud pública, el desarrollo alternativo, la proporcionalidad de las penas y el reconocimiento de la autonomía de los Estados para acercarse a dicha cuestión (Márquez, 2019, p. 495). En consecuencia, el gobierno Santos tuvo coherencia con lo planteado en el cuarto punto del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, en el cual se promueve una nueva visión en donde impere un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada que se asocia al narcotráfico, lo que aseguraría un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2018).

Adicionalmente, un objetivo fundamental de Santos giraba en torno al desarrollo de las negociaciones de paz tanto con las FARC-EP como con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), pues las consecuencias positivas que se derivaran de los acuerdos con tales grupos podrían generar a nivel interno las condiciones óptimas para establecer un país de oportunidades que pudiera ser más atractivo para el turismo y la inversión. Igualmente, la política de modificar el rol de las Fuerzas Militares colombianas apuntaba a que pudiesen realizar misiones de restauración o mantenimiento de la paz, actuar como gestores de paz y contribuir tanto en la reconstrucción económica e infraestructural como en la protección ambiental del país. Incluso el gobierno Santos desplegó militares en el exterior que participaron en misiones de paz de la ONU y así evidenciaban el hecho de que Colombia se había convertido en un país con capacidades suficientes para asumir mayores responsabilidades regionales y globales (*Semana*, 16 de julio de 2016).

No obstante, es importante mencionar que, al final del segundo periodo presidencial de Santos, la agenda exterior terminó siendo casi monotemática, debido a que se concentró en legitimar el Acuerdo de Paz. Lo anterior como fruto del triunfo del No en el plebiscito de 2016, el bloqueo

institucional ante la legislación del Acuerdo y la politización de la diplomacia para la paz.

En contraste, la llegada de Iván Duque a la Presidencia de Colombia (agosto de 2018) representó un cambio en la agenda doméstica e internacional del país. A dos años de su posesión como presidente, se ha podido evidenciar cómo sus acciones en el ámbito internacional se han distanciado significativamente de algunos de los objetivos que fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, los cuales estaban dirigidos a desarrollar una política exterior ampliada y diversificada, promover el entendimiento con los vecinos sobre la base de la cooperación y fortalecer los mecanismos de diálogo binacional y buena vecindad (DNP, 2019, pp. 118-127). Dichos objetivos están en consonancia con la misma línea de las políticas desarrolladas por Juan Manuel Santos. Sin embargo, la evolución de la PEC de la administración Duque ha tenido un desarrollo distinto, tal como se expondrá a continuación.

Para comenzar, ciertas acciones de política exterior le apuntan más al logro de objetivos del partido CD que de la sociedad en su conjunto. Este fue el caso de la prioridad que se le otorgó a la solicitud de libertad y retorno de EE. UU. del exministro de agricultura de Uribe, Andrés Felipe Arias. A lo anterior, se suma que los nombramientos en el servicio exterior —en escenarios tan relevantes para el país como las embajadas en EE. UU., España, Francia y México, y las delegaciones ante la ONU y la OCDE— no han sido ocupados por personas cercanas al Presidente ni por diplomáticos de carrera, sino que reflejan pagos de elecciones al uribismo o al pastranismo. En consecuencia, tales acciones no han contribuido a la definición y gestión de intereses nacionales ni a la realización de los objetivos del Presidente a nivel internacional (*Semana*, 20 de junio de 2020).

De hecho, la política exterior de Duque se ha caracterizado por la rearticulación y resecuritización de la agenda internacional. En especial, las relaciones bilaterales con EE. UU. volvieron a centrarse en el tema del narcotráfico y se les sumó la cuestión de Venezuela, lo que ha derivado, desde una perspectiva ideológica, en un realineamiento extremo de Colombia tanto en lo militar como en lo diplomático con la superpotencia en tiempos de Trump. Por tal motivo, Duque y su partido corrieron de nuevo el riesgo —igual que en el segundo período presidencial de Uribe cuando apoyó a John McCain en contra de Barack Obama— de afectar negativamente las relaciones bipartidistas en el Congreso estadounidense, lo cual se evidenció en las acciones que

emprendieron miembros del Centro Democrático con el propósito de influir en los votantes latinos, especialmente de origen colombiano, para que votaran a favor del candidato republicano, Donald Trump. Así mismo, hubo señalamientos sobre posibles acciones de Francisco Santos, embajador de Colombia ante EE. UU., con relación a presuntas reuniones que sostuvo con miembros del Partido Republicano para brindar su apoyo a la campaña de reelección de Donald Trump. Tales hechos produjeron una advertencia a través de una declaración pública por parte del embajador estadounidense en Colombia, Philip S. Goldberg, y un vehemente rechazo por parte de un número significativo de congresistas demócratas mediante una carta, en la que recriminaban la intromisión de los políticos y funcionarios del partido de gobierno en las elecciones estadounidenses a favor del candidato republicano a la Presidencia de ese país. Además, tanto el embajador Goldberg como los congresistas demócratas reiteraban el consenso bipartidista que ha existido en EE. UU. en torno a las relaciones con Colombia.

El propósito que movió al uribismo para involucrarse en la contienda electoral de los EE. UU. a favor de los republicanos estaba ligado a una idea de que Trump en su segundo mandato apoyaría las pretensiones del ala radical del Centro Democrático para erosionar definitivamente el proceso de paz y, especialmente, derogar la Justicia Especial para la Paz (JEP). En tal sentido, no se puede perder de vista que los demócratas, quienes ganaron la Presidencia de EE. UU. con Joe Biden en noviembre de 2020, no solo se interesan por narcotráfico y comercio, sino que les dan mucha relevancia a asuntos como los derechos humanos, el proceso de paz y el medio ambiente, con lo cual podrían cuestionar la reanudación de las aspersiones con glifosato de los cultivos ilícitos por parte del gobierno Duque. En efecto, por lo que refiere al proceso de paz, los demócratas pondrán un fuerte acento en favor del cumplimiento de los acuerdos, porque el gobierno de Obama le dio un gran espaldarazo a las negociaciones y los acuerdos de La Habana. De ahí que, por un lado, la reacción oficial fuera de tono frente al reportaje de *The New York Times* sobre el posible retorno de los falsos positivos tuviera una percepción negativa entre los demócratas (*Semana*, 24 de mayo de 2019) y, por otro, que 94 congresistas de la bancada demócrata de los EE. UU. le hubiesen enviado (julio de 2020) una carta al secretario de Estado, Mike Pompeo, en la que solicitan presionar al gobierno de Iván Duque para que cumpla los compromisos pactados por el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016, y también que proteja a los líderes sociales y activistas de derechos humanos que siguen siendo asesinados.

Adicionalmente, la nueva estadounidense de la PEC se ha materializado en la intensificación de la presencia del personal diplomático y militar de EE. UU. en Colombia, como la llegada de varios contingentes militares norteamericanos, entre los que se incluían cincuenta soldados de la Brigada de Asistencia y Fuerza de Seguridad provenientes del Comando Sur, a mediados de mayo de 2020, para entrenar soldados nacionales en tareas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico (*El Tiempo*, 28 de mayo de 2020). No obstante, estos ejercicios militares y el aumento de las misiones de asistencia y/o entrenamiento de unidades militares estadounidenses en Colombia son percibidos como ejercicios de disuasión hacia Venezuela. De esta forma, se intenta equilibrar la negativa del Congreso estadounidense para la adquisición por parte de Colombia de sistemas antiaéreos de defensa y aeronaves de combate de última generación y la falta de recursos para mejorar sus capacidades militares. Tal escenario recuerda un poco a la crisis andina que se produjo con Venezuela y Ecuador en 2008, cuando el entonces presidente Uribe intentó ampliar el uso por parte del personal militar y contratistas norteamericanos de siete bases militares de Colombia, decisión política que sería posteriormente declarada como inconstitucional por la Corte Constitucional.

Ahora bien, Colombia ha venido liderando –en el contexto del Grupo de Lima– el cerco diplomático en contra de la dictadura de Nicolás Maduro y ha buscado impulsar al interior de la OEA y la ONU sanciones en contra de dicho régimen por violaciones flagrantes a los derechos humanos (DD.HH.). Además, la diplomacia colombiana logró la reactivación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el 11 de septiembre de 2019 en el seno de la OEA. Sin embargo, el exceso de activismo de la política exterior colombiana –en lo que se ha llamado la venezolanización de la política exterior colombiana– puede representar un gran riesgo para la seguridad de nuestro país en corto y mediano plazo. Sobre todo porque el gobierno de Duque le ha apostado solo a un sector de la oposición venezolana y, en sus cálculos, cuenta con el respaldo político y militar de EE. UU. Infortunadamente, la política exterior de Donald Trump fue totalmente errática, volátil y marcada por una irresponsable improvisación. Para muestra de un botón: le quitó el respaldo (2019) a los curdos del norte de Siria, quienes fueron sus aliados en contra de los terroristas del Estado Islámico, y los dejó a merced de la ofensiva militar del régimen autoritario de Erdogan. Por tanto, nuestros tomadores de decisión no pueden ser tan ingenuos y haber confiado a ciegas en un respaldo incondicional de una administración norteamericana que cambiaba de opinión como la dirección del viento. Tal situación ha puesto en un estado

de vulnerabilidad la seguridad nacional de Colombia por su situación de vecindad y la espiral de tensiones estructurales con el régimen de Maduro. Las Fuerzas Militares tendrían que soportar el peso de la carga en un escenario grave de escalamiento de un conflicto militar en la frontera, producto de la externalización de la crisis por parte del dictador a fin de desviar la atención doméstica hacia un enemigo externo.

Venezuela es percibida hoy como una fuente de inestabilidad que puede poner en peligro la seguridad regional. Al mismo tiempo, se ha convertido en un tablero geopolítico y geoeconómico de las grandes potencias, en donde EE. UU., Rusia y China han venido desplegando sus estrategias para velar por sus intereses. No obstante, como en ocasiones anteriores, los gobiernos de China y Rusia han rechazado todo intento de interferencia externa sobre Venezuela y prácticamente quedan como los únicos salvavidas políticos y económicos del régimen de Maduro. La crisis venezolana entraña, como nunca antes, enormes riesgos para la seguridad regional, para el contexto de construcción incipiente e inestable de la paz en Colombia, e incluso se entremezcla con interacciones crecientemente conflictivas entre grandes potencias del nivel global, como lo son EE. UU. en la era Trump, de un lado, y China y Rusia, del otro. La relevancia de este fenómeno trasciende fronteras por sus efectos geopolíticos y conexiones transnacionales en múltiples campos, como el político-diplomático, el económico y el de la seguridad y la defensa.

Durante su campaña, Duque mantuvo un discurso confrontativo de condena al régimen de Maduro, en cuyo contexto recalcaba la denuncia que presentó en su contra ante la Corte Penal Internacional por crímenes de lesa humanidad. Además, Duque ha sostenido una relación estrecha con el sector más radical y conservador de la oposición venezolana, en la que se destacan figuras como María Corina Machado y Leopoldo López. De allí que Lilian Tintori –esposa del opositor López– expresara en un video del 17 de junio de 2018, día de la segunda ronda presidencial en Colombia: “Venezuela vive una emergencia humanitaria que no se debe repetir en ningún país de la región, en ningún país del mundo. Los derechos humanos no tienen frontera, por eso vota por la justicia y la libertad, vota por Duque”. Es más, la primera visita al exterior que hizo el Presidente electo, a finales de junio, fue a EE. UU. Se reunió con el secretario de Estado, Mike Pompeo, la directora de la CIA, Gina Haspel, y el asesor de seguridad de Trump, el defenestrado John Bolton. Igualmente, tuvo un encuentro con el senador republicano por Florida Marco Rubio, quien ha incidido mucho para que se implemente una política de mano

dura en contra del régimen venezolano. Los temas fueron seguridad, narcotráfico y cultivos ilícitos, relaciones comerciales y, especialmente, Venezuela. En consecuencia, tales asuntos se han convertido en el eje de las relaciones del gobierno de Duque con EE. UU.

Desde esta perspectiva, Duque ha intentado desplegar un liderazgo regional –obviamente, bajo la égida de EE. UU.– para presionar el cambio de régimen en el país vecino, con lo cual cedió a la tentación de ideologizar nuevamente las relaciones con Venezuela, tal como lo hizo su mentor, Álvaro Uribe, cuando coincidieron sus dos mandatos presidenciales con la presidencia de Chávez en Venezuela (Pastrana, 2011). Sin embargo, Colombia no tiene ni las capacidades materiales ni ideacionales para desempeñar dicho rol. Por el contrario, le puede brindar en bandeja de plata el pretexto ideal a Maduro para externalizar la crisis mediante una confrontación militar con nuestro país. Sobre todo porque Trump mencionó retóricamente, en varias ocasiones, la posibilidad de invadir a Venezuela y Colombia ha sido vista, desde los tiempos de Chávez, como la retaguardia o portaviones de una eventual invasión norteamericana. La última elección de Maduro ha cerrado todas las puertas para una salida negociada y las fuerzas de oposición tienen la esperanza de que la solución venga de afuera. Adicionalmente, Duque está enfrentando muchos retos internos en Colombia relacionados con la suerte del proceso de paz y las crisis económica, social y política, derivadas de la crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19. Si fracasa la implementación de los programas que están en marcha, se generarán aún más las deserciones de una gran parte de los guerrilleros que se han desmovilizado y muchos de ellos podrían engrosar las filas de los grupos armados organizados (GAO) tradicionales y residuales que han comenzado a copar los territorios dejados por las FARC-EP. Actualmente, existe el temor respecto a que las disidencias de las FARC-EP se estén reagrupando y reclutando combatientes para la refundada guerrilla. De tal manera que la unión de un conjunto de factores podría desatar una tormenta perfecta, tales como una paz fallida en Colombia, la continuidad de una política exterior confrontacional en contra del régimen venezolano y un régimen dictatorial como el de Maduro que está acorralado y a la espera de un pretexto para externalizar la crisis con Colombia.

Por lo tanto, se puede ver claramente un cambio entre la presidencia de Santos y la de Duque en términos de la agenda geográfica, ya que la administración actual ha concentrado su atención en Venezuela. Tal giro en la política exterior se podría atribuir a la identidad e ideología de Duque, porque ambas

constituyen una estructura cognitiva que conduce a la construcción de amenazas, a la selección de oportunidades y a la identificación de aliados y enemigos (Hopf, 2002). Por ello, Duque ha intentado ejercer un liderazgo para el cambio de régimen del país vecino con iniciativas como el fallido cerco diplomático y el concierto humanitario del 23 de febrero de 2019. Además, considera como aliados a los países del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) y el Grupo de Lima, por lo que ha preferido utilizar dichos canales multilaterales informales que plataformas regionales como la CELAC, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o la AP.

En lo que concierne a la agenda temática, se puede evidenciar una contracción de los objetivos de política exterior, de modo que se ha aminorado la agenda amplia y diversificada de la anterior administración. Por lo tanto, las prioridades temáticas de Colombia se pueden sintetizar en dos temas específicos: narcotráfico y seguridad (Ardila, 2020, pp. 119-120).

Con respecto al tema de la lucha contra las drogas, se ha retornado al enfoque promovido por EE. UU. que se fundamenta en la securitización y el prohibicionismo. Lo anterior es fruto de las presiones cada vez mayores del presidente Donald Trump ante el aumento de los cultivos ilícitos (coca, amapola). Dichas presiones se han visto reflejadas en las múltiples intervenciones multinacionales en contra del narcotráfico en las que ha participado Colombia, como fue el caso de la operación multinacional Orión V y las intenciones de Iván Duque de volver a las aspersiones aéreas con glifosato para reducir los narcocultivos (*Semana*, 3 de marzo de 2020).

En términos económicos, no se evidencia una estrategia comercial clara más allá de reforzar las exportaciones a China y promover la internacionalización de emprendimientos colombianos tanto artísticos como digitales. Además, no se han aprovechado a plenitud los TLC firmados durante los periodos de Uribe y Santos y no existe interés en firmar nuevos acuerdos, lo cual puede paralizar el ingreso de Estados miembros asociados a la AP con los que se está negociando actualmente (Singapur, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y, posiblemente, Corea del Sur).

Además, es importante mencionar el manejo que el Gobierno actual le ha dado a la pandemia del coronavirus, puesto que un desafío de tal magnitud requiere de un gran liderazgo y coordinación no solamente a nivel doméstico, sino regional y global. Sin embargo, los países del vecindario han abordado la situación de manera unilateral y han adoptado medidas muy distintas a lo

largo de este periodo, que van desde las más restrictivas hasta las que han propiciado mantener las actividades económicas activas y así se ha dificultado la convergencia de políticas en la región para el manejo de la crisis. Ahora, a diferencia de los mandatarios de la Unión Europea, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Duque no ha aprovechado los mecanismos de coordinación y de respuestas regionales con los cuales cuenta la subregión andina para hacerle frente a la pandemia del COVID-19 con un enfoque multilateral (Rodríguez, 2020, pp. 10-11). Asimismo, en el territorio nacional ha tenido fuertes disputas tanto con gobernantes locales y regionales por la manera en que debería ser gestionada la pandemia (pp. 1-2), como con congresistas de la oposición, pues les ha preocupado que en medio de la crisis lleguen soldados estadounidenses al territorio nacional y se intente obstruir la implementación del Acuerdo de Paz (*Telesur*, 2 de junio de 2020).

Sin embargo, la política exterior de Iván Duque no representó un giro de 180 grados del gobierno anterior y, por lo tanto, se pueden evidenciar puntos en común entre las dos administraciones. Por ejemplo, se evidencia un desbalance estructural del Ejecutivo al asumir propósitos que van más allá de las posiciones global y regional del país en el sistema internacional en ambos gobiernos.

Dicha coincidencia, a la hora de gestionar el alcance de la agenda exterior, se podría analizar desde el realismo neoclásico y atribuirla a las ideas de los tomadores de decisión como la razón por la cual se altera la ecuación que involucra medios y fines, y dicha alteración genera la hiperexpansión de la agenda con objetivos excesivos de la política exterior frente al potencial de proyección de un país (Kitchen, 2010, p. 130). Esto porque mientras Santos intentó buscar protagonismo internacional y renovación que superaba las capacidades del país, Duque se ha caracterizado por desear recuperar el puesto de “socio regional” de EE. UU., pero en realidad desde una posición de subordinación total, y exportar democracia en la región, objetivos que no son viables teniendo en cuenta las capacidades materiales e ideacionales y la situación por la que atraviesa el país.

Asimismo, ambos mandatarios han considerado clave el liderazgo de la región como uno de los objetivos de política exterior, Santos en temas como educación, cambio climático, lucha contra las drogas y seguridad (Ardila, 2020, p. 117), mientras que Duque ha aspirado a ser líder regional en temas relacionados con Venezuela –como el cambio de régimen y las migraciones

provenientes de dicho país— y con el medio ambiente, tal como se observa en su propuesta de generar un pacto regional por la Amazonia (Londoño, 7 de octubre de 2019).

Por último, no hay cambios notorios en los lineamientos macroeconómicos del país, se mantienen las políticas neoliberales de libre mercado, de defensa de la inversión extranjera, la explotación de recursos naturales como pilar de la actividad económica y la reprimarización de la economía del país (Mizrahi, 2018). A esto se añaden tres temas en los cuales se conservan las políticas de la gestión anterior: la proyección hacia esquemas de corte liberal como la AP, la búsqueda de mayor participación en instituciones del Norte global como la OCDE y la OTAN y el portafolio de oferta de cooperación del país para el mundo mediante la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), institución creada durante el mandato de Juan Manuel Santos.

La ideología de Álvaro Uribe y del CD en la PEC de Iván Duque

Antecedentes y características del CD

El CD es un partido fundado por Álvaro Uribe Vélez en el año 2013, el cual se autodefine como un grupo político de características democráticas, plurales e incluyentes, cuyos miembros están unidos por la labor que lidera su fundador y que encuentra sus bases en la senda de la seguridad democrática, la confianza inversionista, la cohesión social, la austeridad estatal y el diálogo popular (Centro Democrático, 2020).

Para comprender una de las razones centrales de la creación de esta organización, se detallará a continuación una serie de eventos que ayudaron a materializar la fundación del partido CD. Su fundador y líder tiene una larga trayectoria política, fue gobernador de Antioquia (1995-1997), gobernó a Colombia por dos periodos presidenciales consecutivos (2002-2010) y fue senador de la República desde julio de 2014 hasta agosto de 2020.

En contra de lo esperado, luego de abandonar la Presidencia en el año 2010, tras el fallido intento de la “segunda reelección”, Uribe rediseñó sus planes políticos para seguir en el centro del poder y movilizar la maquinaria política a favor de sus objetivos. La estrategia del expresidente se concentró

en buscar un candidato que representara sus ideales y le permitiera seguir conectado a la cabeza del poder nacional. La maniobra de apoyar a un candidato se concretó con el respaldo que le brindó Uribe a su exministro de Defensa, Juan Manuel Santos, para que llegara a la Presidencia de la República.

El éxito de Santos en las urnas fue rotundo gracias, en gran parte, al apoyo de Álvaro Uribe. Sin embargo, la fuerte relación entre los que alguna vez fueron aliados se quebró, ya que Juan Manuel Santos, contrario a lo que muchos analistas aseguraban, rompió todo tipo de vínculo con Uribe para reafirmarse como un líder independiente. Tal decisión generó una metamorfosis tanto en la política interna como externa de Colombia, siendo la segunda la que sufrió una mayor transformación, que dio como resultado no solo una separación de los lineamientos de su antecesor, sino el repudio de este.

En consecuencia, el rompimiento de relaciones entre Santos y Uribe produjo en el segundo la necesidad de trazar unos nuevos planes para hacerles contrapeso a los objetivos políticos del primero. Como resultado, Uribe creó su propio partido para consolidar una fuerza política que le hiciera frente a los planes de Juan Manuel Santos, que buscaba en ese entonces, como objetivo central en su gobierno, la negociación de un acuerdo de paz con las FARC-EP, para darle fin a un conflicto armado interno de más de cincuenta años.

La cadena de eventos mencionada anteriormente ayudó a la materialización del CD, que se describe como: un partido que entiende y trabaja para consolidar la democracia. No obstante, para definir acertadamente su posición ideológica, se encontró que sus estatutos contradicen la imagen que intentan proyectar, por ejemplo, en el artículo 36, se establece que ningún miembro puede pertenecer a un mismo órgano del partido por más de tres periodos, con excepción del presidente fundador. Esto refleja que el establecimiento del propio reglamento del partido y hasta su logo se mueven en torno a su líder fundador y dado esto, la ideología del CD se puede catalogar como “lo que diga y haga el expresidente” (Losada y Liendo, 2016, pp. 49-50).

La ideología del partido creado por el expresidente Uribe se mueve en torno a las prácticas que caracterizan a los partidos tradicionales colombianos, en los que si bien hay una relación interdependiente de sus miembros, dicha relación no se fundamenta en principios, ideales, programas o proyectos, sino que están cohesionados por el *clientelismo* y las lealtades personales hacia el respectivo líder. Tales estructuras son propias de las prácticas internas de los partidos políticos y las dinámicas del sistema político de Estados que en su

gran mayoría, como Colombia, son denominados como Estados en vías de desarrollo (Restrepo, 1993, p. 17). Asimismo, lo que cohesiona al partido no son unos ideales claros, sino que se integra alrededor de la figura de su fundador, lo cual toma forma en la figura de *líder caudillista*.

El caudillismo es un fenómeno político que no solo ha estado presente en Colombia sino en toda América Latina, producto de un pasado colonial convulso que dejó una figura que simboliza “al hombre fuerte de la política, el más eminente de todos, situado por encima de las instituciones de la democracia formal cuando ellas son apenas embrionarias, raquíticas o en plena decadencia” (Castro, 2007, p. 2). El término *caudillo* y su respectivo estudio será uno de los engranajes claves para entender y analizar la ideología de Álvaro Uribe Vélez, durante sus periodos presidenciales y en lo que va corrido del gobierno Duque, en la formulación e implementación tanto de la política doméstica como de la política exterior colombiana.

Lo anterior abre el punto central de este análisis, puesto que “los rasgos de la personalidad de los líderes, sobre todo del presidente (o equivalente), pueden afectar no solo el *output* del proceso político (la decisión tomada) sino además el *policy-making* en sí” (Pastrana y Castro, 2014, p. 395). Entender el partido al cual está afiliado Iván Duque es estudiar a su líder para examinar qué impactos han tenido ambos en las creencias de Duque y cómo influyen en sus decisiones.

Tomando como base que los rasgos de la personalidad de los líderes permean los procesos de toma de decisión, se debe tener en cuenta la influencia de las ideas, las cuales desempeñan un rol clave en las elecciones de los mandatarios y en el entendimiento general de las estructuras sociales, así como lo define Velosa (en Pastrana y Castro, 2014, p. 396):

Tales creencias pueden ser de naturaleza individual o colectiva. Ambas son el producto de procesos cognitivos sociales. Las ideas colectivas son compartidas por un grupo de actores determinado, cuya identificación permite comprender la motivación de sus decisiones y el resultado de sus acciones.

Por consiguiente, la ideología del CD se basa en las ideas y experiencias de su líder Álvaro Uribe, quien se ha caracterizado por ser un político que utiliza un lenguaje deóntico, conservador y católico, que enfatiza en su discurso el constante uso de la fuerza por medio de los militares para atacar de raíz a los diferentes grupos armados ilegales que se encuentran en el territorio

colombiano y los cuales se han convertido en uno de los mayores problemas del país. Otra de las características centrales del discurso de Uribe contra las guerrillas es referirse a sus miembros como asesinos, homicidas, terroristas y secuestradores, además de acusarlos de propagar un modelo castrochavista. En consecuencia, el expresidente siempre se ha planteado como la solución a esta problemática su doctrina sobre “la Seguridad Democrática” (Castellanos, 2014, p. 191).

El eje central del CD se articula en torno a las ideas más dominantes de Uribe. Desde esta perspectiva, Iván Duque —a diferencia de Santos— se ha mostrado como un fiel aliado de Álvaro Uribe y ha planteado una política exterior con unos lineamientos claros en el papel, pero confusos en la práctica. Duque traza su política exterior en el marco de siete estrategias¹, pero su acción exterior se ha centrado en la crisis venezolana y la narcotización de la agenda exterior, lo cual puede interpretarse como un regreso al pasado por convicción ideológica: *Respice Polum*, doctrina caracterizada por plantear una política exterior subordinada hacia EE. UU. No obstante, la PEC ha tenido en el pasado (entre 1966 y 1986) un enfoque más independiente del gobierno estadounidense, en cuyo contexto le ha dado relevancia a la relación de Colombia con los Estados latinoamericanos, el cual ha sido definido como *Respice Similia*.

La constante parece oscilar entre estos dos enfoques, por lo que la trayectoria del péndulo durante el gobierno de Santos se desplazó hacia un punto caracterizado por una política exterior que buscaba la diversificación de la agenda a través del multilateralismo como herramienta principal para la inserción del país en el escenario internacional, en cuyo entramado la relación

¹ **Primera acción:** participación responsable y sostenible en los escenarios internacionales, especialmente de carácter multilateral, en defensa de la seguridad y la estabilidad internacionales y privilegiando su compromiso con la democracia representativa y el Estado de derecho. **Segunda acción:** fortalecimiento y promoción de los intereses nacionales a través de relaciones bilaterales diversificadas tanto en términos geográficos como temáticos. **Tercera acción:** compromiso regional de Colombia con América Latina y con los mecanismos de concertación e integración regionales, buscando su permanente renovación. **Cuarta acción:** crear una nueva política migratoria integral que considere las nuevas dinámicas migratorias a las que se enfrenta Colombia como país emisor, receptor y tránsito de migrantes y que tenga en cuenta a las comunidades de colombianos en el exterior, a los extranjeros en Colombia y a la población retornada. **Quinta acción:** liderar una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, en articulación con los gobiernos de los diferentes entes territoriales, propiciando tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con los países vecinos. **Sexta acción:** liderar una estrategia nacional que permita consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior y los pilares del Plan Nacional de Desarrollo *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. **Séptima acción:** fortalecer profesional e institucionalmente a las entidades del sector relaciones exteriores para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente, y coordinar todas las acciones exteriores del Estado colombiano (Cancillería de Colombia, 2018).

con EE. UU. fue equilibrada, pero con la llegada de Duque al poder, la oscilación del péndulo regresó nuevamente hacia una política exterior ideologizada, estrecha de horizontes y sin un rumbo claro.

Iván Duque ha demostrado ser muy cercano a la ideología de su mentor, por lo que si se realiza una comparación de los principales temas que han caracterizado el manejo de la política exterior de ambos mandatarios, se pueden identificar varios aspectos que expresan sus intereses políticos. Durante los períodos presidenciales de Uribe se ejecutó una estrategia de política exterior que ocasionó el aislamiento del país de la región y del mundo, dado que el expresidente focalizó sus esfuerzos en lograr internacionalizar el conflicto armado para cumplir con su principal promesa de campaña y adoptar una posición de mano dura frente a la insurgencia. Así fue como Uribe se concentró en posicionar el conflicto colombiano como un problema de corte internacional y logró incorporarlo a la guerra contra el terrorismo de George W. Bush, lo que condujo a una financiación y a un trato privilegiado por parte de EE. UU. hacia el Estado colombiano, y les permitió a ambos países combatir a los denominados “narcoterroristas” dentro del marco del Plan Colombia (Borda, 2007, p. 83).

Así, el Plan Colombia, que comenzó con la administración del entonces presidente Andrés Pastrana y el mandatario norteamericano Bill Clinton, se fortaleció aún más durante los gobiernos de Bush y Uribe, cuando se buscaba erradicar los cultivos ilícitos ya que el narcotráfico se catalogó como un problema de seguridad regional y, por consiguiente, debía ser atacado con mano dura, “dejando de lado las alternativas políticas de seguridad y defensa con un enfoque multidimensional, que se fundamentan en el diálogo político como solución al problema de la insurgencia” (Espinosa, 2017, p. 55).

Respecto a la Política de Seguridad Democrática (PSD), vale mencionar que se fundamenta en seis estrategias sustentadas en el documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, del año 2003, en el cual se desglosan los lineamientos con los que se articula la piedra angular del gobierno del expresidente Uribe:

1. La coordinación del Estado
2. El fortalecimiento de las instituciones del Estado (sistema judicial, Fuerzas Militares, Policía Nacional, la inteligencia y las finanzas del Estado)
3. La consolidación del territorio nacional (recuperación y mantenimiento del territorio colombiano)

4. La protección de los ciudadanos y la infraestructura de la nación
5. Cooperar para la seguridad de todos
6. La comunicación de las políticas y acciones del Estado.

En este orden de ideas, Uribe posee rasgos idiosincráticos muy tradicionales de la cultura antioqueña, de los valores latifundistas y acentuadamente religiosos. Su discurso contiene características populistas muy marcadas, las cuales fueron determinantes en su éxito político durante la campaña presidencial y su ejercicio como presidente. A ello se le abona su capacidad política para influir en la elección de los dos presidentes que lo han sucedido hasta ahora. En este punto es indispensable entender cómo la figura de Álvaro Uribe es la clave para comprender el actuar y la ejecución de los objetivos de su partido político, ya que sus miembros lo perciben como un líder carismático y autoritario. El expresidente encaja en la denominación del perfecto caudillo, dado que sus seguidores exaltan sus rasgos de jefe supremo, sus características mesiánicas y lo definen como el salvador de la patria.

En consecuencia, esta tendencia ha incubado y fomentado la combinación perfecta para su fuerte popularidad y, de ese modo, lograr plasmar sus objetivos políticos, los cuales influyen, hasta el día de hoy, en las preferencias electorales de un sector amplio de la población colombiana. Por ello, el capital político de Uribe fue decisivo para que su discípulo, Iván Duque Márquez, pudiese llegar a ser presidente de Colombia. Es importante mencionar que los dos coincidieron en Washington cuando Duque trabajaba en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Uribe aún era presidente de Colombia. El encuentro le permitió a Duque, de la mano de Álvaro Uribe, ser elegido al Senado de la República, abrirse un espacio de gran notoriedad en el CD y participar activamente en la campaña en contra del Acuerdo de Paz del expresidente Santos que condujo al triunfo del “No” en el plebiscito de octubre de 2016 (Miranda, 11 de agosto de 2018).

Análisis del discurso de Iván Duque

Metodología

Para organizar la selección de discursos en atención al objetivo del análisis, Hansen (2006, pp. 53-57) propone un modelo tridimensional que prioriza

diferentes actores y textos para el estudio de la política exterior. El Modelo 1 se enfoca en los jefes de Estado, los altos funcionarios públicos de los gobiernos y los jefes de las instituciones internacionales, entre otros. El objetivo de este enfoque analítico es poder interpretar la estabilización de un cierto discurso oficial a través de enlaces intertextuales y/o la respuesta que da a los discursos que son críticos de sus posiciones. Como objeto de análisis, esta autora recomienda concentrarse en los textos oficiales, pero también en los discursos de apoyo y críticos del mismo, y en los enlaces intertextuales presentes en ellos.

El Modelo 2 enfatiza el ‘debate más amplio sobre política exterior’, incluido el discurso oficial y la oposición política al mismo, así como la forma en que lo presentan los medios de comunicación y el apoyo o el enfrentamiento de instituciones corporativas, como las ONG influyentes o las grandes empresas. El objetivo puede ser hacer una evaluación relativa del nivel de hegemonía política que posee un determinado discurso oficial, su potencial de transformación –teniendo en cuenta otras posiciones y críticas– y/o la estabilidad interna del discurso en los medios de comunicación, es decir, entre diferentes textos de medios como editoriales, informes de campo y artículos de opinión. Los textos principales aquí son, por lo tanto, debates parlamentarios, diferentes textos mediáticos, campañas financiadas por instituciones corporativas y todos los posibles vínculos intertextuales de estos diversos textos.

El Modelo 3a destaca la cultura “popular” y la “alta” y “las relaciona con articulaciones dentro del discurso oficial de la política exterior” (Hansen, 2006, p. 55). Su objetivo es interpretar la forma como una política exterior específica se reproduce o se impugna en las representaciones culturales y la interacción entre entretenimiento y política. Por lo tanto, los objetos de análisis pueden ser películas, televisión, ficción, cómics, autobiografías, literatura, viajes, poesía, etcétera. Por último, el Modelo 3b prioriza el estudio de discursos políticos marginales de diferentes actores, tales como movimientos sociales, académicos, ONG no tan reconocidas/influyentes y asociaciones ilegales. Este modelo busca comprender cómo los discursos de estos actores podrían “intersectar e influir en las representaciones dominantes de manera sutil y, por lo tanto, convertirse en representaciones importantes” (p. 56).

La autora ejemplifica este modelo comentando el caso de la primera impugnación del proyecto comunista yugoslavo en Eslovenia en la década de 1980, que fue llevado a cabo por grupos de “deconstruccionistas” en las artes visuales, la música y el *performance*. Hansen también reconoce la dificultad

que puede presentarse al tratar de encontrar estos textos, en especial en el contexto donde ganan aún más importancia, como en los regímenes no democráticos que se han apoderado de todas las ramas del poder público y de los medios de comunicación de un país. En cuanto al objeto de análisis, subraya folletos, sitios web, periódicos marginales, libros y análisis académicos. Finalmente, se pregunta si uno de estos modelos es mejor que el otro o si se excluyen mutuamente. Su respuesta rotunda es no, porque simplemente tienen objetivos diferentes que, como se mencionó antes, Hansen divide en función de los actores (enfoque analítico), los materiales (objeto de análisis) y lo que se puede interpretar de ellos (objetivo del análisis).

En el presente trabajo nos enfocaremos en el Modelo 1 de Hansen, es decir, identificaremos principalmente los discursos oficiales del presidente colombiano Iván Duque en los que aborde temas relativos a la política exterior del país y las conexiones o respuestas que tiene/da a sus críticos. En total se incluyeron 32 textos en el análisis, sumando discursos presidenciales y declaraciones desde la fecha de su posesión, lo que comprende una muestra suficientemente representativa para el propósito de este apartado. En ese orden de ideas, hemos priorizado los discursos realizados ante distintos escenarios globales como ONU, OCDE, OTAN; regionales como PROSUR, OEA, CAN; y sus posturas respecto a los principales temas de la agenda exterior que permitan conocer los postulados ideológicos del mandatario.

Una de las primeras tareas dentro del análisis del discurso consiste en la identificación de los significantes principales del mismo. Para este propósito, Nabers plantea la posibilidad de hacerlo mediante el uso de la lingüística lexicométrica o de corpus, con el fin de analizar la frecuencia y las connotaciones dominantes de los textos objeto de análisis (2015, p. 139).

Como la repetición y la ocurrencia pueden estar sujetas a análisis estadísticos, es posible usar *software* como AntConc, cuyas herramientas principales son agrupaciones que muestran constelaciones de palabras basadas en la especificación de la búsqueda. Esta concordancia permite el análisis de cómo las palabras y las frases se utilizan regularmente en un corpus de textos; y a partir de la lista de palabras, que cuenta todas las palabras en el texto y las organiza por la frecuencia de su aparición, se puede realizar una búsqueda de los significantes principales en el corpus lingüístico objeto de estudio (Nabers, 2015, pp. 140-141). El uso de este *software* en los discursos del Presidente para la identificación de la frecuencia y dominancia de ciertos

significantes y la manera y contexto en que son usados (agrupaciones), será la primera parte del análisis que realizaremos.

En segundo lugar, usaremos otro *software* recomendado por Nabers, Wordle, que proporciona visualizaciones útiles de partes importantes de los discursos en nubes de palabras.

Tercero, después de esta parte cuantitativa inicial, en la que se identifican los significantes centrales y su coocurrencia y frecuencia, el siguiente paso es hacer un análisis teórico de los resultados, para ver su correspondencia con los supuestos presentados en la sección teórica (Nabers, 2015, p. 141).

Además, también usaremos las propuestas de Balsa (2011, pp. 81-82) para analizar la ideología hegemónica presente en los discursos. Este autor recomienda, para operacionalizar la teoría discursiva de Laclau y Mouffe, la incorporación de dispositivos retóricos en un marco metodológico más amplio de análisis del discurso en torno a la construcción de equivalencias y operaciones diferenciales, que consta de cinco niveles:

- a. La construcción de equivalencias, que puede consistir en crear una equivalencia entre una cosa y otra, o primero separar una equivalencia preexistente y luego articularla de una manera diferente.
- b. Los dispositivos retóricos y el uso de los mismos, que incluyen metáfora, sinécdoque, metonimia y catacrexis.
- c. La introducción de relaciones equivalentes al enumerar: en ciertos discursos, las relaciones aditivas permiten diluir las diferencias entre los problemas a través de la construcción de equivalencias. Por ejemplo, al usar comas en una lista es posible facilitar una “contaminación” recíproca entre términos que, por lo general, son muy diferentes (Laclau y Mouffe, 1985, p. 53).
- d. Implicaciones argumentativas: puede haber definiciones cotextuales derivadas de cadenas “así” (y sus equivalentes), o cadenas transgresivas (“no obstante”), que son contiguas a un significante específico (Balsa, 2011, p. 84).
- e. Las oposiciones y equivalencias se pueden construir a través de la contigüidad sintagmática: aquí, la operación consiste en que el hablante cambia el significado de un concepto/frase de manera no explícita, por mera continuidad entre oraciones, porque no quiere (o no puede) defenderlo.

El receptor del discurso, por lo tanto, construye una relación semántica entre estas oraciones que no se hace explícita en el discurso.

En la identificación de las equivalencias, oposiciones, figuras retóricas y demás, también tendremos en cuenta las conclusiones presentadas por Castro (2018) en su análisis de la hegemonía de los discursos de los expresidentes Lula da Silva y Hugo Chávez en la UNASUR y la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), respectivamente. Así, a partir del análisis de esos discursos, este autor identifica diversas categorías centrales que están presentes en ambos discursos sobre la integración regional, entre las cuales destacamos para el presente trabajo:

1. La sinécdoque, que hace referencia a la delimitación geopolítica de la región (América Latina o Suramérica, etcétera). Esta operación retórica presenta la parte por el todo, es decir, la inclusión de ciertos miembros y la exclusión de otros al señalar cuál es la región a la que se hace referencia en un determinado proceso de integración.
2. La relación con los países desarrollados, que puede ser construida como de buscar autonomía frente a ellos, de confrontación con aquellos que son liderados por EE. UU. y con este país, o de cercanía y amistad.
3. La articulación de metáforas que dan ciertos roles y asignan ciertas funciones a la organización regional.
4. La construcción de equivalencias en torno a las prioridades de la agenda temática y geográfica.
5. El manejo de la ideología.

Resultados del análisis cuantitativo

Mediante la herramienta de lista de palabras (*Word List*) del *software* Ant-Conc, en 32 discursos de Iván Duque identificamos las que más se repiten, es decir, los significantes principales de nuestro corpus lingüístico (ver Tabla 1).

Tabla 1. Significantes principales en los discursos de Iván Duque

Significante	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Venezuela	109
Dictadura	92
Desarrollo	76

Significante	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Integración (económica/política)	63
Inversión	58
Territorio	56
Comunidad (andina/internacional)	51
Narcotráfico	47
Comercio	46

De esta lista excluimos, lógicamente, las palabras de uso repetitivo en español (artículos, preposiciones, conjunciones, etcétera) y nos enfocamos en los principales sustantivos que son empleados para analizar los resultados. Asimismo, dejamos de lado el uso dominante de la palabra Colombia, pues, por supuesto, corresponde al país del cual Duque es mandatario. A partir del uso de la herramienta de agrupaciones pudimos identificar que algunas de las palabras que más se repiten son utilizadas, principalmente, en asociación con las que aparecen entre paréntesis.

En el *Wordle* configuramos que aparecieran las 40 palabras más frecuentes en los discursos y excluimos las palabras comunes en el español en general y, en específico, los sustantivos de uso frecuente en este tipo de discursos: Presidente, países, país, gobierno y Colombia. El resultado fue la nube de palabras de la Gráfica 1.

Gráfica 1. Visualización en *Wordle* de las palabras más usadas por el presidente Iván Duque



Análisis cualitativo

Creencias ideológicas y valores políticos que influyen en la PEC de Iván Duque

Teniendo en cuenta los principales significantes que emplea Iván Duque en sus discursos en torno a la ideología, es posible identificar sus prioridades en los siguientes apartados:

A. *La situación que se presenta en Venezuela.* En sus discursos, Duque enfatiza el vocablo “dictadura” para deslegitimar el régimen venezolano. Dicha afirmación se puede catalogar en un hilo discursivo que él utiliza en tres niveles: el doméstico, el regional y el global. Por lo que se refiere al doméstico, su intención es despertar las emociones de temor que genera el caso supuesto, en que un gobierno de izquierda lleve a Colombia a convertirse en lo que es actualmente Venezuela. Matiza lo anterior haciendo énfasis en el rol que desempeña la democracia para la estabilidad del país, la región y el mundo en general. Por ello, tanto Duque como los líderes más representativos del CD macartizan² con el significativo vacío *castrochavista* a todo opositor o crítico de su gobierno o sus postulados ideológicos. Dicha práctica ha conducido a una polarización permanente del espectro y la discusión política en Colombia en torno a los temas domésticos e internacionales más relevantes: el proceso de paz, la reforma a la justicia, las relaciones con Venezuela, las relaciones con Cuba, la membresía de Colombia en organizaciones regionales como UNASUR y CELAC, las relaciones con las organizaciones del sistema de la ONU y las relaciones bilaterales con EE. UU.

En lo que concierne al segundo nivel, el regional, Duque cuestiona la dictadura venezolana y a la nueva izquierda latinoamericana en los asuntos más relevantes de la política exterior de su gobierno en escenarios regionales como el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) y el Grupo de Lima. En tal sentido, Duque ha tejido una línea discursiva alrededor de la dictadura de Venezuela, en el marco del Grupo de Lima, tal como lo manifestó en su discurso que pronunció en Bogotá, el 25 febrero de 2019:

La situación que vive Venezuela no es, como lo quieren plantear desde las expresiones de la propaganda de la dictadura, como un dilema entre guerra y paz. No. Hoy estamos acá porque el verdadero

² Fue la persecución anticomunista (1947-1957) que, durante el período de la Guerra Fría, fomentó en Estados Unidos el senador Joseph McCarthy, quien acusó sin fundamento a numerosos opositores del gobierno estadounidense e impulsó procesos irregulares. Así mismo, lideró la creación de una lista negra, en la que incluyó todo aquel que podía ser sospechoso de apoyar al comunismo.

dilema es la continuación de la tiranía o el triunfo contundente de la democracia, el triunfo de los derechos humanos, el triunfo de las libertades.

Como se puede observar, el mandatario asocia las palabras dictadura y democracia, para justificar y legitimar, a través de la sinonimia y la antonimia, la relevancia de la democracia y sus valores.

De otra parte, destaca la importancia que tiene PROSUR no solo para la integración económica de la región, sino como una herramienta fundamental para la defensa de la democracia. Duque resaltó en el discurso que pronunció en la creación de este proyecto regional:

Creo que nuestra presencia es hoy también para avanzar en la dirección de la integración suramericana y el trabajo que se ha venido adelantando para que nazca PROSUR, como una herramienta de cooperación, de diálogo, **sin ideologización alguna**; pensando en la defensa de la democracia, en la integración económica y en agendas compartidas, con una estructura liviana, sin burocracia. (Duque, 21 de marzo de 2019, negrillas nuestras)

Es importante destacar que, si bien la intención de Duque en el fragmento seleccionado del discurso es proyectar a PROSUR como un proyecto regional diseñado “**sin ideologización alguna**”, tal afirmación no puede estar más alejada de la realidad, porque su verdadera intencionalidad lingüística es demarcar a PROSUR de lo que se le ha criticado a otros organismos creados en su momento por la “marea rosa” en Latinoamérica, tales como UNASUR que fue impulsada, fundamentalmente, por el expresidente brasileño Luis Inácio Lula Da Silva, quien contó con el apoyo decisivo del expresidente venezolano Hugo Chávez, el expresidente argentino Néstor Kirchner, el expresidente ecuatoriano Rafael Correa, el expresidente uruguayo Tabaré Vázquez, la expresidenta chilena Michel Bachelet y el expresidente boliviano Evo Morales, todos ellos pertenecientes al espectro ideológico de la nueva izquierda latinoamericana, pero con distintos matices.

Como ideologizadas, han sido señaladas también por la marea azul-parada, formada por todos los presidentes de matices de derecha y ultraderecha –caso Brasil– agrupados en PROSUR, organizaciones como la CELAC, el MERCOSUR y la ALBA. Estas organizaciones han sido identificadas como expresiones del *regionalismo poshegemónico* (Riggirozzi y Tussie, 2012) o *regionalismo posliberal* (Sanahuja, 2012). Lo anterior debido a que

tales organizaciones dejaron de lado, en su momento, el comercio como foco principal de la integración regional, y priorizaron aspectos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. A su vez, han sido consideradas como poshegemónicas en tanto buscaban incrementar la autonomía de la región con respecto a la influencia del hegemón, EE. UU.

De hecho, la nueva convergencia ideológica de presidentes de derecha y ultraderecha en Suramérica ha desplegado un proceso de contestación institucional y normativa. Por ello, luego de dismantelar a UNASUR, acusándola de estar ideologizada, Argentina (con Macri todavía como presidente), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, decidieron fundar PROSUR en marzo de 2019, la cual dotaron con una estructura flexible, liviana, con un mecanismo ágil de toma de decisiones que contribuiría a “desideologizar” la integración regional. Sin embargo, PROSUR se ha caracterizado por enfatizar el discurso de la derecha y la ultraderecha, la cual se ha convertido en una especie de ALBA de todo el espectro político de las derechas en Suramérica. Así mismo, PROSUR constituye una parte integrante del realineamiento de las políticas exteriores de sus Estados miembros con EE. UU. Es una subordinación voluntaria que ha deseado el retorno a la región de la superpotencia en tiempos de Trump, a fin de obtener réditos políticos y económicos. Sin embargo, se han decepcionado, ya que experimentaron en carne propia la política de *America First* que se expresó a través del proteccionismo, un bilateralismo selectivo, un rechazo al libre comercio y al multilateralismo, más el desprecio por la región, pues los únicos temas dominantes de la política exterior norteamericana para Latinoamérica fueron: narcotráfico, migraciones y Venezuela. En suma, se ha producido una restauración conservadora muy regresiva que ha sido facilitada por la convergencia de presidentes de todos los matices políticos de la derecha radical que sedimenta una identidad ideológica excluyente (Sanauja, 2019). En este orden de ideas, se puede constatar que el surgimiento y desarrollo del regionalismo en América Latina ha estado influenciado por el consenso de *grupos transnacionales ideológicos* (Owen, 2001), que han sido favorecidos por la convergencia ideológica de los presidentes de turno.

De allí que Duque destacase, en su discurso de posesión a la Presidencia de Colombia, el rol central de EE. UU. en la región y en sus relaciones con Colombia: “valoro muchísimo el apoyo que hemos recibido de los Estados

Unidos para ser efectivos en la derrota del crimen transnacional” (Duque, 7 de agosto de 2018).

Pues bien, PROSUR, con fundamento en una identidad ideológica excluyente, no es más que una especie de intento para institucionalizar el Grupo de Lima, con el que se dio inicio al aislamiento diplomático de la dictadura venezolana. PROSUR es un proyecto regional débil e inconcreto, ya que es un simple foro de deliberación presidencial, sin órganos, mandato y atribuciones. A pesar de la retórica sobre la claridad de sus reglas y mecanismos de decisiones, no tiene nada. Nuevamente, argumentando agilidad y eficacia, se cae en la falacia de confundir institucionalización, normas, órganos, competencias y seguridad jurídica, con burocracia. Además, los rasgos ideológicos demasiado marcados de PROSUR lo convierten en un proyecto regional totalmente excluyente y con pocas posibilidades de consolidación. De allí que con dificultad pueda sobrevivir el cambio del ciclo político (Sanahuja, 2019). La Argentina de Alberto Fernández ya abandonó las toldas de PROSUR y, antes de la pandemia del COVID-19, Chile y Colombia enfrentaban la emergencia de movilizaciones sociales que ponían en jaque tanto la gobernabilidad de ambos gobiernos como su pretendido liderazgo regional. De manera que, con la crisis múltiple que ha ocasionado la pandemia del COVID-19 en lo económico, político y social, lo más posible es que la protesta social se reanude en ambos países con más fuerza en los próximos meses.

En esencia, el cambio de mapa político que se ha venido produciendo en Suramérica con la llegada y renovación de gobiernos de derecha de la ola azul-parda, a la que pertenece Iván Duque, deja claro el intento de ocultar el sedimento ideológico de su rechazo a las organizaciones del regionalismo poshegemónico, el cual se evidencia en su discurso cuando retiró a Colombia de UNASUR:

Como ustedes saben, durante varios años denuncié públicamente que Colombia no debería de seguir siendo parte de Unasur, porque Unasur es una institución que se ha prestado con su silencio, muchas veces con su complacencia, para que no se denunciaran los tratos brutales de la dictadura de Venezuela a los ciudadanos. Unasur como institución nunca denunció ninguno de esos atropellos y tampoco ejerció el deber del entorno multilateral de garantizar que ese tipo de prácticas no constituyeran la eliminación de las libertades de la ciudadanía. Unasur es una institución que fue creada para fracturar el sistema interamericano, una institución que sirvió de comodín para los propósitos de una dictadura. (Duque, 27 de agosto de 2018)

Las palabras expresadas acusan al organismo de ser cómplice de la dictadura de Venezuela. Por lo tanto, frases acusadoras de Duque dejan claro que UNASUR ha patrocinado un régimen autoritario, con lo cual intenta oscurecer el sesgo ideológico que comparte con otros presidentes, como el chileno Sebastián Piñera. De esta manera, ambos líderes han pretendido proyectarse como fieles representantes de sistemas democráticos que respetan las libertades y la separación de poderes. En verdad, UNASUR se paralizó y no pudo tomar decisiones en muchas materias, incluyendo el tratamiento de la crisis de Venezuela, debido –fundamentalmente– a que su diseño institucional establece la unanimidad para la toma de decisiones, mecanismo que apoyó Colombia durante el segundo período presidencial de Uribe en el momento de la fundación (2008) del organismo regional. Sobre todo, por el temor y la desconfianza que le producían a la Colombia de Uribe la mayoría de gobiernos de izquierda que representaban a sus Estados en UNASUR. De esta manera, el gobierno colombiano de la época podía ejercer una especie de veto a cualquier decisión en su contra.

En cuanto al tercer nivel, Duque utiliza organismos, como la Asamblea General de la ONU, que tienen alcance global, para desplegar su discurso ante una audiencia más amplia en contra de Maduro y acusarlo de ayudar a las disidencias de las FARC. De esta forma, sustenta su acusación en la afinidad ideológica comunista que existe entre las insurgencias y el gobierno venezolano con la siguiente declaración:

Así como le hemos cumplido a quienes escogieron el camino de la legalidad, también les advertimos de las consecuencias a quienes quieran persistir en el camino de la criminalidad. Hace unas semanas, un grupo de delinquentes intentó amedrentar a Colombia escondiéndose tras ropajes ideológicos. La realidad es que para ellos nunca hubo reincorporación ni desarme, porque simplemente nunca dejaron de delinquir; le mintieron a Colombia y, además, se aliaron con la dictadura que oprime al pueblo de Venezuela. (Duque, 25 de septiembre de 2019)

En este orden de ideas, se refirió también –en el mismo escenario multilateral– a la situación de Venezuela de la siguiente manera: “Y quiero, además, levantar la voz para que todos entendamos que, ante semejante destrucción, los que estamos hoy aquí presentes tenemos que ser quienes lideremos la reconstrucción y el regreso a la libertad”. Utilizó además la analogía del buen vecino que debe denunciar los maltratos que ocurren en la vivienda contigua por un deber moral (Duque, 24 de septiembre de 2019).

Al mismo tiempo, presenta a su gobierno, en el marco de sus críticas a la dictadura venezolana, como un gran promotor de la democracia:

Un país que también mira ante los ojos del mundo buscando la cooperación con otros países [...] Y también reclama de nosotros que en defensa de los valores democráticos, nosotros rechazemos cualquier forma de dictadura en el continente americano, que la denunciemos y que no tengamos miedo a decir las cosas por su nombre. Porque nuestra actitud no es belicista, nuestra actitud es democrática y estaremos en todos los escenarios internacionales defendiendo la Carta Democrática Interamericana. (Duque, 7 de agosto de 2018)

Adicionalmente, la influencia los postulados ideológicos de Duque en la política exterior colombiana, con relación a la cuestión venezolana, se han evidenciado en el apoyo irrestricto que le ha brindado al presidente interino Juan Guaidó, quien hace parte de un grupo de la oposición venezolana que tiene como dirigentes destacados a Leopoldo López, María Corina Machado y Julio Borges, con quienes el CD y el presidente colombiano comparten estrechamente creencias ideológicas. Por ello, enfatiza cero tolerancia y diálogo frente al gobierno de Maduro:

Pero no nos llamemos a engaños. Cualquier oportunidad de diálogo que busca la dictadura, lo único que pretende es debilitar a quienes están reclamando la verdadera transición, el verdadero retorno a las libertades y a la democracia. (Duque, 24 de septiembre de 2019).

Así mismo, extiende sus denuncias y acusaciones a quienes hacen parte de las estructuras de poder de la dictadura en Venezuela y, además, son cómplices del ELN y las disidencias de las FARC:

Quienes pertenecen a los círculos cercanos del poder del dictador [...] no son otra cosa que narcotraficantes y que están propiciando en su país la presencia de grupos terroristas colombianos, como el ELN y como las disidencias, que reciben apoyo patrocinio, dinero; que reciben armamento, y a los cuales se les brindan facilidades logísticas. (Duque, 24 de septiembre de 2019)

Desde esta perspectiva, el gobierno de Iván Duque le ha dado una gran relevancia a la crisis venezolana en su agenda de política exterior. A continuación, se describirá el uso de una de las principales metáforas empleadas por Duque en sus discursos: “cerco diplomático”. Dicho término ha sido utilizado por el mandatario como una herramienta discursiva, mediante la cual se expresa de manera contundente la idea de aislar a la dictadura venezolana.

Tal aislamiento o cordón sanitario constituye un medio idóneo para encerrar y acorralar a una bestia y castigarla por su mal comportamiento. Sin embargo, ese castigo no involucra en primera instancia el uso de la fuerza, ya que la diplomacia hace alusión a procedimientos y medios pacíficos, es decir, con ello se busca, ante todo, presionar al régimen para lograr que en Venezuela se produzca un cambio de mandato a través de la celebración de elecciones libres y se pueda producir una transición hacia la democracia. Duque en su discurso destaca la importancia del cerco diplomático de esta forma:

Pero aquí también, está presente el Grupo de Lima, un esfuerzo constante, coherente y, consistente que ha ayudado a construir una gran coalición internacional para aislar a la dictadura, para reconocer a la Asamblea Nacional (de Venezuela), para reconocer al Presidente Interino, Juan Guaidó y, para ejercer la presión, con principios, que se requiere para que la dictadura llegue a su final. (Duque, 24 de septiembre de 2019)

Sin embargo, los límites de la diplomacia y la posibilidad de hacer uso de la fuerza mediante una intervención militar en Venezuela han sido planteados o no descartados por representantes de la diplomacia colombiana. Al respecto, el embajador de Colombia en EE. UU., Francisco Santos, ha manifestado que todas las opciones están sobre la mesa y, por tanto, no se descarta una intervención militar para resolver la crisis de la democracia en Venezuela. Así mismo, va en contra de la vía diplomática la decisión de la Cancillería colombiana de no firmar la Declaración del Grupo de Lima que rechazó la afirmación del secretario general de la OEA, Luis Almagro, sobre una posible opción militar desde afuera en Venezuela (Márquez, 2018).

Por último y no menos importante, Duque ha justificado en el marco de la ONU el impulso al uso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca:

Esa activación del TIAR, trae consigo sanciones, que trae consigo medidas contundentes, es una demostración que nos mantenemos más sólidos que nunca en la defensa de los principios compartidos, de los principios consagrados en la Carta Democrática Interamericana y que también le hacen un llamado muy claro a la dictadura, que cualquier agresión a un país será entendida como una agresión a todos los demás. (Duque, 24 de septiembre de 2019)

Sin embargo, ha enfatizado, sin mucho éxito, que su alusión sobre la implementación del TIAR no tiene que ver nada con presionar a Rusia o China en Venezuela:

Esta situación que vivimos no es un conflicto geopolítico. Esta no es una disputa de poderes. Esto es simplemente una acción de sentido

común y de mantener los principios del multilateralismo, que tiene cero tolerancia con la corrupción, con los crímenes de lesa humanidad y con los flagelos que se han cometido contra el pueblo venezolano. (Duque, 24 de septiembre de 2019)

B. El término *multilateralismo* es utilizado fundamentalmente para defender principios, ideas y valores democráticos, que ayuden a generar una cooperación internacional para devolverle a Venezuela su libertad. No obstante, la promoción del multilateralismo se ha reducido al ámbito interamericano, pero ligado a la alineación con la política antidrogas de EE. UU., la crisis venezolana y la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Márquez, 2018). En este orden de ideas, Duque destaca la importancia de “que en el marco del Sistema Interamericano se pueda condenar, así sea con la sola mención de la existencia de esos grupos armados y que también se insista en que haya mecanismos transnacionales de sanción efectiva” (Duque, 26 de agosto de 2019).

En otras, palabras es un regreso extremo al enfoque *Respice Polum* que ha orientado la PEC desde comienzos del siglo XX, en materia de lucha antidrogas, con el cual se identifica el CD en términos de rechazar el acuerdo del gobierno Santos con las FARC-EP en lo que atañe a la conexidad entre el delito de rebelión y el narcotráfico, así como también por motivos de seguridad nacional, a fin de buscar un equilibrio de poder con Venezuela, en caso de un conflicto armado con el vecino país, a través de acciones de *hard-balancing* en el contexto de una cooperación militar más estrecha con EE. UU. (Márquez, 2018). Además, Duque no tomó posición, como consecuencia de su política de sumisión ante la superpotencia estadounidense, respecto a las arremetidas que Donald Trump llevó a cabo en contra del multilateralismo, las organizaciones que lo representan y los tratados que las sustentan. Este es el caso concreto del retiro de la superpotencia del acuerdo de París y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), sus ataques a la ONU y, en entre varios ejemplos, a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En otras palabras, Duque ha desplegado en su política exterior un multilateralismo selectivo, el cual está articulado a los objetivos ideológicos de su agenda.

C. *Paz con legalidad*, este significativo vacío es una de las expresiones que acompaña el mandatario con *equidad e igualdad*, pero la relevancia de la frase radica en que para Duque –siguiendo la línea ideológica del CD– el Acuerdo de Paz no se suscribió en concordancia con las normas penales ordinarias vigentes en Colombia. Por tanto, privilegia 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, la paz de Santos se hizo con impunidad. Siguiendo esta línea argumentativa, sostiene igualmente su posición de garantizar el cumplimiento de las funciones de la justicia colombiana para luchar contra el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción. Por eso, utiliza permanentemente en contra del Acuerdo de Paz que suscribió su antecesor, Juan Manuel Santos, el significante vacío de *paz con legalidad*, a fin de transmitir la idea de ilegalidad del Acuerdo a la audiencia nacional.

Evidentemente, el significante vacío *paz con legalidad* devela una fuerte connotación ideológica y tiene el propósito de tender un manto de dudas sobre la legalidad del proceso de paz y del Acuerdo que lo sustenta. Es un instrumento para distorsionar la realidad y sedimentar creencias ideológicas al interior de la sociedad, a fin de lograr el propósito de modificar el Acuerdo y cumplir con una de las promesas de campaña. La instrumentalización del significante vacío de *paz con legalidad* busca enfatizar en el supuesto carácter ilegal del Acuerdo de Paz e impugnar las leyes que aprobó el Congreso de la República para incorporarlo al ordenamiento legal colombiano y a la Constitución. Además, la mayor parte de las leyes que concretaron e incorporaron el Acuerdo de Paz al ordenamiento jurídico colombiano, fueron declaradas constitucionales por varias sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, luego de cumplir su proceso de control de constitucionalidad. Sin embargo, Duque, como representante del Ejecutivo, y los voceros de su partido, miembros del sistema político y del Legislativo, ponen no solo en tela de juicio la legalidad de tales normas, que fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, sino que, además, se abrogan las competencias que son exclusivas de dichos órganos judiciales por mandato constitucional. Su sesgo ideológico los lleva a pasar por encima de la división de poderes y se presentan como fuentes de toda legalidad y autoridades morales supremas de la Nación. En otras palabras, la radicalidad de sus postulados ideológicos en contra del Acuerdo de Paz y sus normas —estatutarias y reglamentarias— los lleva a cuestionar los pilares fundamentales del Estado de derecho y la democracia, a distorsionar la realidad y a naturalizar sus creencias ideológicas, a fin de querer imponerle a toda la sociedad sus convicciones políticas. Por último y no menos importante, cuestionan también la legitimidad de las altas cortes colombianas, lo cual ampliaremos más adelante.

Por ello, Duque en su discurso enfatiza en la seguridad y la justicia: “debemos tener claro la importancia de contar con una cultura de legalidad sustentada sobre la premisa esencial de que una sociedad donde la seguridad y la justicia van de la mano” (Duque, 7 de agosto de 2018).

Así mismo, intenta despolitizar a los integrantes de la guerrilla de las FARC-EP y crear dudas sobre la justicia transicional que fue negociada para el fin del conflicto: “que secuestran y trafican, que trafican con drogas y pretenden además ganar beneficios mimetizando sus actividades con perfumes ideológicos [...] ni el narcotráfico ni el secuestro serán reconocidos como un delito conexo al delito político” (Duque, 7 de agosto de 2018). En tal sentido, es un presidente que entiende primordialmente la paz como la defensa de la legalidad y de la justicia punitiva: “el que la hace, la paga” (Duque, 7 de agosto de 2018).

D. *Diplomacia para la legalidad* es otro de los significantes vacíos que hace parte de repertorio de los discursos de la PEC de Duque. La idea central de dicho significante vacío es deslegitimar la *diplomacia para la paz* que desplegó Santos y con la que el expresidente pretendió legitimar internacionalmente el proceso de paz ante la comunidad internacional y lograr el apoyo de los actores más relevantes del sistema internacional, tanto en las negociaciones de La Habana como en la fase del posconflicto. Para ello, una de las prioridades del gobierno Santos era restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto: Venezuela y Ecuador. Pero también, desde el inicio de su administración, hizo público su reconocimiento de la existencia de “conflicto” armado, buscando el compromiso pleno de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) con el derecho internacional humanitario (DIH) y pensando en ir creando la base internacional de legitimidad a los futuros diálogos de paz. Los líderes de ambos gobiernos, Chávez y Correa, a los que se sumaron los líderes cubanos, Fidel y Raúl Castro, convencieron a las FARC-EP para que se sentaran a la mesa de negociaciones, debido –entre muchas razones– a la falta de legitimidad de la vía armada para acceder al poder en Latinoamérica y la derrota estratégica que enfrentaban (Pastrana y Vera, 2015).

En este orden de ideas, el gobierno de Santos comenzó a generar, desde su primer período (2010-2014), un “clima internacional” apto para rodear un eventual proceso de paz. Supo leer algunas de las condiciones externas heredadas del contexto hemisférico adverso de Uribe 2008-2009: arraigo

de los gobiernos críticos de EE. UU., “repliegue” de la influencia estadounidense en América Latina y sobre todo en Suramérica, *switch* ideológico parcial de la Casa Blanca y el Congreso hacia el multilateralismo y con la nueva estrategia de seguridad nacional (NSS) de Obama con el consecuente enfriamiento de posturas radicales en la doctrina sobre la guerra contra el terrorismo, recesión en EE. UU., aumento de las posiciones en la región respecto al “fracaso” de la guerra contra las drogas ilegales, críticas a la capacidad de la OEA para prevenir y gestionar conflictos, y un relacionamiento en aumento entre gobiernos latinoamericanos y Cuba (2015).

Al mismo tiempo, y con desagrado del CD, Santos apoyó decisivamente el regreso de Cuba a las cumbres de las Américas y los acercamientos entre Obama y Raúl Castro para el restablecimiento de las relaciones bilaterales, lo cual resultaba muy apropiado para intensificar el respaldo de Washington al proceso con las FARC-EP, enviaba una señal de desradicalización ideológica a Maduro y restaba fuerza al CD y a los críticos domésticos del relacionamiento con Venezuela y Cuba. De hecho, EE. UU. aceptó la insistencia de Santos con respecto a enviar un delegado como observador del proceso de paz, Bernard Aronson, aunque sin un rol central en la mesa. Entretanto, la UE (que envió como delegado para el proceso de paz a Eamon Gilmore) y miembros como Alemania (que envió como delegado para el proceso de paz a Tom Königs), Reino Unido y España, respaldaron los diálogos desde el inicio y continuaron apoyando en el país proyectos de sustitución de cultivos, de reconciliación y de fortalecimiento al sistema de protección a las víctimas (2015).

En este orden de ideas, Duque ha buscado deslegitimar la diplomacia para paz del anterior gobierno en los siguientes términos: “la diplomacia sin principios es hipocresía, la democracia sin principios conduce a la anarquía” (Duque, 7 de agosto de 2018).

De otra parte, la PEC de Duque ha producido una serie de tensiones y discrepancias con agencias de la ONU presentes en el país. Por tanto, el Gobierno colombiano a través de la Cancillería ha expresado la intención de debilitar la presencia o demandar el retiro de organizaciones especializadas de la ONU o programas de los órganos principales de dicho órgano multilateral, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Fondo

de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), ONU Mujeres y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), esgrimiendo como argumento principal el interés del Gobierno colombiano de poner más énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que en la implementación del Acuerdo de Paz (Castrillón, 26 de mayo 2019). De hecho, las tensiones entre el Gobierno colombiano y la ONU han escalado en los primeros meses de 2020, al punto que ya se habla de una “guerra fría” entre las partes. Nuevos asuntos controversiales se han sumado a la confrontación en curso: el Gobierno no quiso posesionar a la sucesora de Alberto Brunoni, representante del alto comisionado de derechos humanos de la ONU, la peruana Tarcila Rivera Zea y pidió una terna, hecho que no tiene precedentes; rechazó la visita del relator de derechos humanos, Michel Forst, quien divulgó su informe el 4 de marzo de 2020 y fue rechazado en forma tajante por el Gobierno colombiano; y, por último, canceló el convenio que tenía con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), cuya finalidad era ofrecer asistencia técnica y monitorear el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (*Semana*, 28 febrero de 2020). Infortunadamente, el CD ha desarrollado una narrativa (más bien de fantasmas y anacronismos de la Guerra Fría) respecto a que el comunismo internacional ha logrado infiltrar y cooptar muchas organizaciones del sistema de la ONU y, por tanto, critica infundadamente las políticas del gobierno Duque y le hacen eco en tales escenarios multilaterales a los puntos de vista del castrochavismo y el terrorismo doméstico.

Desde esta perspectiva, la diplomacia para la legalidad de Duque tiene como objetivo construir una narrativa –en los niveles doméstico e internacional– para sostener que la diplomacia para la paz del gobierno Santos quebrantó las leyes colombianas e internacionales, ya que buscó el apoyo de gobiernos ilegítimos, que violan las normas internacionales y apoyan al terrorismo, como Venezuela y Cuba, para que respaldaran el proceso de paz con las FARC-EP. De allí se desprenden las tensiones y el deterioro de las relaciones de Colombia con Cuba, como consecuencias de la negativa cubana para extraditar a los negociadores del ELN que se mantienen en la isla luego del rompimiento de los diálogos del gobierno de Duque con esta organización por el atentado terrorista que cometieron en contra de la Escuela de Cadetes de la Policía en 2019. El gobierno cubano ha mantenido su posición de cumplir con los protocolos que se pactaron entre las partes negociadoras y los garantes de las negociaciones durante el gobierno Santos. Ante la negativa, la PEC de Duque ha desplegado acciones en contra de

Cuba, como romper la tradición de votar anualmente en la Asamblea General de la ONU en contra del bloqueo norteamericano a la isla, las fuertes críticas en contra del rol de Cuba por el apoyo de la dictadura venezolana y, entre otras acciones, buscar influir en el Departamento de Estado norteamericano para que el gobierno Trump declarara a Cuba como Estado que apoya el terrorismo, con lo cual EE. UU. amplió el paquete de sanciones en contra del Estado cubano. Incluso han existido presiones del CD para que Colombia rompa relaciones con Cuba (Cuéllar, 6 de mayo de 2020). Adicionalmente, se afirma que el gobierno Santos le hizo concesiones a los guerrilleros de las FARC-EP que transgreden el ordenamiento jurídico colombiano e internacional. Por tanto, la diplomacia para la legalidad busca restaurar el imperio de las normas internacionales y nacionales en la política exterior colombiana.

E. *Justicia justa*. Tal como lo enunciábamos en un apartado anterior, el CD y, sutilmente, Duque expresan un discurso ideológico deslegitimador en contra de las altas cortes de la justicia colombiana. El uribismo, tradicionalmente, las ha acusado de politizadas cuando han actuado para investigar y condenar antiguos funcionarios de los dos gobiernos de Uribe y miembros del CD. Asimismo, las declaraciones realizadas por Duque, tras conocerse la medida de aseguramiento proferida por la Corte Suprema de Justicia en contra del expresidente Uribe, como consecuencia del proceso que en su contra llevaba el alto tribunal por soborno a testigos y fraude procesal, han sido objeto de fuertes críticas en sectores políticos y de la opinión pública, ya que ponen en duda el Estado de derecho y afectan la separación de los poderes públicos. Al respecto, Duque ha afirmado, en varios escenarios, que es un creyente de la honorabilidad e inocencia de Uribe, que existen desequilibrios e incoherencias en materia de justicia y, por tanto, que es injusto que el expresidente no pueda atender su proceso penal en libertad. Además, las presiones y acusaciones del CD contra la Corte Suprema de Justicia, en las que se incluyen declaraciones de funcionarios del gobierno Duque, incluyendo a la canciller Claudia Blum, han arreciado. En este orden de ideas, congresistas del CD están impulsando su visión sobre la reforma a la justicia mediante una Asamblea Nacional Constituyente que concentraría todas las jurisdicciones en un único alto tribunal, lo cual sería un desmonte de la Constitución de 1991. Además, plantean someter a referendo los fallos de la Corte Constitucional para anularlos y expandir la cadena perpetua a otros delitos, aparte de la violación a menores de edad. Por tal motivo, se viene haciendo un llamado para

defender la esencia democrática de la Constitución de 1991 (*Semana*, 1 de agosto de 2020). Adicionalmente, las altas cortes colombianas han hecho un pronunciamiento público para que se respeten los fallos judiciales y la separación de poderes.

De hecho, existe un consenso generalizado en la sociedad colombiana y en las fuerzas políticas sobre la necesidad de reformar la administración de justicia. Sin embargo, el cuestionamiento, la hostilidad y la campaña de desprestigios del CD, Uribe y, en algunos casos, del mismo Duque en contra de la administración de justicia, obedecen al carácter caudillista y de tinte populista de la estrategia política que han desplegado para participar en política, acceder y mantenerse en el poder. Los postulados ideológicos del uribismo se identifican con un “hiperpresidencialismo” o “presidencialismo fuerte”, en el sentido en que puede reconocerse una intención clara, sostenida y verificable en sus creencias, para debilitar y cooptar –total, parcial o informalmente– los poderes complementarios (Legislativo y Judicial), extender indefinidamente su mandato y promover valores (o antivalores) políticos que le permitan lograr en la cultura política nacional una síntesis entre la realidad/funcionalidad cuasi omnipresencial del Estado y la individualidad del presidente. En tal sentido, apelan a prácticas y valores autoritarios que buscan debilitar la separación de poderes y promueven el poder unipersonal (Ballén, 2010, pp. 77-89).

En este orden de ideas, las creencias ideológicas del CD se identifican con la cultura política que en América Latina ha promovido, sea de la derecha o de la izquierda radical, un liderazgo fuerte, personalista y poco institucionalizado. De allí que el caudillo o la norma bonapartista no solo se permita, sino que sea deseada y esperada. En consecuencia, el presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma totalitaria. En otras palabras, puede ser fuerte y paternalista, pero no un tirano. De hecho, el presidente está parcialmente limitado por el congreso, las cortes o la constitución (Wiarda, 1985, p. 106). Por tanto, el personalismo que engendra esta forma de liderazgo tiene dos aspectos correlativos. Por un lado, expresa el menosprecio hacia reglas claras y procesos bien regulados, así como también hacia las instituciones y organizaciones intermediarias que son vistas como un obstáculo para una libre comunicación entre el líder y el pueblo. Por otro, en este contexto político, tiene poca cabida el concepto de la división de poderes y la independencia de los jueces.

El enfoque ideológico de Iván Duque en la acción exterior de Colombia

Tabla 2. Equivalencias y oposiciones en los discursos de Iván Duque

Articulación	Discursos/declaraciones presidenciales
Sinécdoque	América Latina/continente americano
Equivalencia relacionamiento con los países en desarrollo	Aliado de aquellos defensores de la democracia y el libre mercado
Equivalencias temáticas de la agenda de política exterior	Dictadura, atracción/inversión extranjera, comercio, narcotráfico, seguridad
Equivalencias geográficas de la agenda de política exterior	Venezuela, EE. UU., América Latina, Asia-Pacífico.
Ideologías y valores políticos	Democracia, multilateralismo, libre mercado, legalidad, equidad, justicia, principios, emprendimiento, territorio, comunidad
Oposición	Dictadura

La sinécdoque que se articula en los discursos analizados, respecto a lo que Duque incluye como región (delimitación geopolítica regional), varía dependiendo del tema y el escenario ante el cual se dirija. Por lo tanto, al referirse a temas económicos como comercio e inversión extranjera —en instituciones como la AP o el BID— acude a América Latina como región para resaltar y fortalecer los lazos comerciales entre dichos Estados y para promover la inserción del bloque en otras zonas geográficas (Asia-Pacífico, Europa).

Por el contrario, en materia de seguridad y defensa, Duque prefiere acudir al continente americano como región, es decir, a todo el ámbito hemisférico con fundamento en el interamericanismo como idea de región (la parte que se presenta como el todo), regionalismo que ha sido liderado por EE.UU desde 1948, el cual se derivó del panamericanismo que impulsó la superpotencia en el marco de la Doctrina Monroe (Pastrana y Castro, 2015). Desde lo teórico, el sentimiento del interamericanismo que evoca Duque responde a la necesidad de hacer parte de una comunidad de seguridad conformada por un grupo de Estados bajo la égida estadounidense, cuyos líderes políticos presenten una afinidad ideológica que les permite una mayor cooperación entre sus miembros y el uso de la fuerza en contra de agresores externos a dicha comunidad (Adler y Barnett, 1998). Tales comunidades se cohesionan a través de la comunicación entre sus miembros y son definidas como regiones cognitivas (*cognitive regions*), fruto de una construcción social y de la

convergencia ideológica en su interior, donde las fronteras entre comunidades se encuentran en aquel lugar en el que las identidades comunes terminan (Adler, 1997, citado en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 16).

En la práctica, lo anterior se evidencia en los llamados que Duque hace al interamericanismo como plataforma de unión entre los países defensores de la democracia liberal, el Estado de derecho y el libre mercado, en contraposición de aquellos que no comparten los mismos principios, por lo que excluye a los gobiernos de izquierda. En especial, su discurso en la OEA se ha caracterizado por reiterar el apoyo de los Estados con las mismas políticas en materia de seguridad y defensa (especialmente EE. UU.) y amenazar con el uso del TIAR hacia aquellos que están del otro lado de la frontera ideológica. Durante ambos discursos, el Presidente hace constante uso de una deixis discursiva, la cual pronuncia un número considerable de veces: “hoy”. Por ejemplo, en el discurso ante la OEA, dicha palabra se menciona 29 veces. Con esta deixis, Duque subraya la relevancia que adquiere el factor temporal ante un enemigo como el régimen venezolano, cuya ideología choca con los estándares políticos de la mayoría de los países del mundo y, por ende, debe ser atacado “ahora” porque si el tiempo pasa y no se toman acciones conjuntas “ya”, más adelante será demasiado tarde para la estabilidad de la región; es decir, se está ante un enemigo ideológico que tiene que destruirse en el presente para reparar el pasado y construir un futuro con base en los valores democráticos.

En cuanto al análisis discursivo de la agenda temática y geográfica, se puede observar una clara convergencia respecto al país vecino como prioridad en ambas categorías de la política exterior actual. Las palabras *Venezuela* con 109 menciones y *dictadura* con 92, encabezan la lista de palabras más utilizadas por el mandatario y superan por una notable diferencia a los otros conceptos que aparecen como relevantes. Además, de los 32 discursos que fueron estudiados, 24 incluían una de las anteriores palabras o ambas, dando como resultado que el 75% de los discursos presidenciales respecto a la agenda internacional incluyen de manera directa al país vecino y/o a su gobierno.

Lo anterior confirma que efectivamente se ha producido una venezolanización de la PEC en las declaraciones de Iván Duque, al pronunciarse sobre el cambio de régimen en el vecino país, la crisis estructural que atraviesa y la consecuente crisis migratoria que ha desencadenado su efecto derrame en la región entera y, particularmente, en Colombia. En ese contexto discursivo, por otra parte, Duque suele referirse a los migrantes venezolanos como víctimas, no solamente de la dictadura de Maduro sino también de las duras

condiciones que les ha tocado soportar tras emigrar de su país. De esta forma, busca evocar un sentimiento de responsabilidad conjunta en el manejo de esta crisis para apoyar a los migrantes –en especial aquellos que se encuentran en territorio colombiano– y, por ende, promover la caída del régimen que originó el éxodo masivo de los venezolanos. Una de las alusiones en este sentido fue hecha por Duque en 2019, durante la apertura de la cumbre ministerial Colombia-CARICOM:

Esos migrantes llegan a nuestro país buscando salud, educación y una oportunidad de empleo. Esos migrantes vienen con sus huesos, muchos de ellos, carcomidos por el sentimiento famélico y la carencia de los nutrientes, necesarios para fortificar el organismo. Muchos han llegado con sus hijos, que no reciben vacunas hace años, para ser atendidos, ya cuando tienen crecidas enfermedades como el sarampión, la rubéola o varicela. Otros, sencillamente, llegan buscando un lugar donde poder dormir. Y son miles de ciudadanos, los que cruzan todos los días buscando un mínimo alimento, para poder solventarse en un entorno tan profundamente adverso. Con eso, yo creo que la responsabilidad del continente para abordar esta crisis es total. No podemos dejar de observar lo que está ocurriendo y no podemos dejar de actuar. (Duque, 29 de julio de 2019)

Pero la excesiva concentración en Venezuela no se ha limitado a lo discursivo y ha trascendido a las acciones con el vecino país. Por lo tanto, es posible evidenciar la fuerte carga ideológica en las relaciones bilaterales en dos acciones concretas:

1. La cero tolerancia y comunicación con el Gobierno venezolano, incluso en situaciones que requieren de mínima colaboración, como la crisis migratoria, la lucha contra las bandas criminales y los grupos de narcotraficantes en la frontera y la crisis generada por la pandemia del COVID-19.
2. La solicitud de extradición de la prófuga exsenadora Aida Merlano, acusada de compra de votos, a los representantes de Juan Guaidó y no a las autoridades que detentan el poder real, fue calificada como la diplomacia del absurdo. Ello imposibilitó el regreso de Merlano al país y, actualmente, se encuentra en una cárcel venezolana sindicada por usurpación de identidad, uso de documento falso y asociación para delinquir (*Semana*, 1 de febrero de 2020).

De la misma manera, la frecuencia de menciones al *comercio* y a la *atracción de inversión extranjera* reflejan los intereses económicos del Gobierno

en el exterior, principalmente ligados con promover la denominada economía naranja, que nadie entiende claramente qué es, y vender a Colombia como lugar propicio para recibir capital de regiones como EE. UU., el Asia-Pacífico y Europa. Además, realiza un fuerte énfasis –en el plano discursivo, pero no en la realidad– sobre el comercio intrarregional y la necesidad de mejorarlo para ser más competitivo ante el resto del mundo.

Por otro lado, la aparición de la palabra *narcotráfico* como prioridad temática permite evidenciar la renarcotización de la agenda exterior y el cambio en el enfoque que se le otorga a dicho fenómeno en el país por uno securitizante, que relaciona los grupos armados con las drogas y, por lo tanto, requiere medidas más represivas y punitivas, como las que promueve el CD. Lo anterior se puede evidenciar en el énfasis que se les otorga a las múltiples operaciones tanto nacionales como internacionales en el marco de la lucha del narcotráfico, como fue el caso de Orión V, en cuya presentación de resultados Duque mencionó:

Luchar contra el narcotráfico es un deber moral, es un deber para lograr profundizar un sentido de justicia y de seguridad territorial. Luchar contra el narcotráfico significa quitarles a esos eslabones del delito la posibilidad de afectar en todo el mundo a cientos de miles de jóvenes que caen en las garras de los estupefacientes. Por eso la lucha contra el narcotráfico debe ser una lucha integral, no es unidimensional. (Duque, 29 de mayo de 2020)

La postura ideológica de Duque denota que para el mandatario hacerle frente a esta temática es algo de carácter personal, ceñido a la moral que le da sentido a la justicia y, por eso, ha reforzado las políticas de lucha contra el narcotráfico en concordancia con el enfoque prohibicionista estadounidense. En este punto es interesante observar cómo Duque mantiene una línea discursiva sobre narcotráfico en la que enfatiza la importancia de hacerle frente a este flagelo a través de una cooperación multinivel. Sin embargo, sus acciones contradicen sus palabras, si se tiene en cuenta que su estrategia política frente a los cultivos ilícitos se ha limitado a las exigencias de Donald Trump, quien se caracterizó por manejar un discurso conservador y reacio al multilateralismo.

Lo anterior se evidencia en el encuentro que sostuvieron ambos mandatarios el 13 de febrero de 2020 en Washington, donde Donald Trump enfatizó en la importancia que tiene la implementación de la aspersión aérea para la erradicación de cultivos de coca. Dicha aseveración no encontró ninguna

negativa, puesto que Duque le aseguró a Trump “que la aspersión hay que combinarla con la erradicación manual y luchar contra ese crimen” (*El Heraldo*, 2 de marzo de 2020). Tal convergencia entre ambos gobiernos refleja la afinidad ideológica entre Trump y Duque, así como también entre el CD y el ala más radical del partido republicano.

La pronta acogida otorgada por Iván Duque a la propuesta de su homólogo pone de presente que para su gobierno tiene prelación estrechar y reforzar las relaciones con EE. UU., subsanando, según él y su partido, los errores cometidos por su antecesor en la lucha contra el narcotráfico, dado que Santos suspendió en 2015 el método mencionado, siguiendo las advertencias realizadas por la OMS respecto a que el glifosato (herbicida usado en las aspersiones aéreas) podría ser causante de cáncer (*El Heraldo*, 2 de marzo de 2020).

Del mismo modo, se evidencia una dualidad discursiva por parte del Presidente en diversos temas como el medio ambiente, el Acuerdo de Paz y los derechos humanos, debido a que presenta una fuerte participación –e incluso liderazgo– frente a estos temas en la escena global, pero ello no es traducido en acciones concretas en el contexto doméstico. Por ejemplo, estimula el sector minero en el territorio nacional como pilar fundamental del crecimiento económico al presionar por el aval de la implementación del *fracking* y pone en tela de juicio el derecho de la consulta previa de las comunidades, mientras que intenta proyectar al país como líder regional en conservación de la biodiversidad y ejemplo global de la contribución a la reducción del cambio climático. Así, Duque señaló en la Cumbre sobre el Cambio Climático en la ONU:

Y todos, empezando por nosotros, tenemos que actuar y actuar de manera decidida y coordinada frente al cambio climático. El mensaje que yo quiero transmitir es que todos debemos reflexionar globalmente, pero tener la capacidad de actuar localmente y por eso tenemos que hablar de acciones concretas. (Duque, 23 de septiembre de 2019)

La coordinación evocada por Duque se ha reducido en materia regional a la firma del Pacto de Leticia, acuerdo que busca proteger la selva amazónica entre Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Surinam, Guyana y Colombia. Sin embargo, la viabilidad de dicho acuerdo es cuestionable si se tiene en cuenta que el presidente brasileño, Jair Bolsonaro, niega el cambio climático. De hecho, el acuerdo no se ha traducido en acciones de cooperación concretas entre los Estados signatarios, que busquen mitigar los daños que se viene produciendo en un ecosistema tan sensible como el de la Amazonia.

Las PEC de Santos y Duque: el rol de la ideología en ambos gobiernos

A manera de conclusión, en la Tabla 3 se mencionan los aspectos más relevantes del rol que desempeñó y desempeña el factor ideológico en la política exterior de ambos gobiernos con relación a los asuntos temáticos y geográficos.

Tabla 3. Las PEC de Santos y Duque: el rol de la ideología en ambos gobiernos

Asunto	Juan Manuel Santos	Iván Duque
Participación internacional y liderazgo de Colombia	<p>Privilegió el enfoque multilateral.</p> <p>Mantuvo una participación del país en organismos internacionales globales como la ONU y la OEA, y a nivel regional en la UNASUR, la CELAC, la CAN, la AEC y la AP.</p> <p>Utilizó una estrategia para insertar a Colombia en nuevos espacios internacionales de carácter multilateral con el ingreso del país a la OCDE y convirtiéndolo en socio global estratégico de la OTAN.</p> <p>Proyectó a Colombia como líder regional, restableció las relaciones con el vecindario.</p>	<p>Privilegia la relación con EE. UU., regresó al <i>Respice Polum</i>, se enfoca en organismos regionales más afines a su ideología como PROSUR y el Grupo de Lima, retiró a Colombia de la UNASUR, contribuye a la parálisis de la CELAC y ha frenado el avance de la AP.</p> <p>Dentro de sus objetivos centrales no está el desarrollo de la membresía en la OCDE ni continuar con la idea de lograr la membresía en la APEC.</p> <p>No se evidencia un liderazgo del país a nivel regional, salvo el pretendido y fracasado liderazgo para lograr un cambio de régimen en Venezuela.</p>
Conflicto armado	<p>Su bandera de gobierno fue buscar apoyo interno y externo para consolidar el proceso de paz. Introdujo como estrategia la “diplomacia para la paz”. Se alejó del enfoque guerrillista y se concentró en generar espacios de diálogo.</p>	<p>Tiene posturas securitizantes tanto en escenarios domésticos como internacionales. Rompió, justificadamente, las negociaciones de paz con el ELN, pero no se vislumbra ninguna posibilidad para restablecerlas. La apuesta sigue siendo la derrota militar de dicha guerrilla y de los GAO tradicionales y los GAO residuales que están constituidos por las disidencias de las FARC.</p>
Lucha contra las drogas	<p>Enfoque diferenciado al productor y el consumidor con criterios sociales y de salud pública.</p>	<p>Enfoque prohibicionista y securitizador.</p>

Asunto	Juan Manuel Santos	Iván Duque
Paz	Justicia transicional, creación de la JEP, donde se busca la justicia, la reparación y la no repetición. Inclusión y participación de la FARC como partido político.	Defensa de la ley, justicia punitiva y justicia justa.
EE. UU.	Si bien no dejó de lado la relación de Colombia con el gobierno norteamericano, sí maneja un enfoque más afín con el <i>Respecto Similia</i> , diversificando las relaciones del país.	Ha privilegiado el bilateralismo con EE. UU., ha priorizado la erradicación de los cultivos ilícitos por medio de la aspersión aérea (posición militarista y de mano dura).
Venezuela	Relaciones diplomáticas cordiales, durante la mayor parte de su mandato. Con Chávez, disminuyen las tensiones ideológicas vividas con Álvaro Uribe, el presidente venezolano sirve como mediador para las negociaciones y prima el principio de la no intervención en los asuntos internos. Se privilegió un enfoque realista. Con Maduro, se vuelven a resquebrajar las relaciones.	La confrontación ideológica vuelve a jugar un factor importante en las relaciones bilaterales, desconfianza mutua y desconocimiento por parte de Duque hacia el régimen de Maduro. No existe comunicación ni coordinación entre los dos gobiernos, ideologización y antagonismo total.

Conclusiones

La llegada de Iván Duque a la Presidencia de Colombia ha representado un cambio en la agenda doméstica e internacional del país. A dos años de su posesión como presidente, se ha podido evidenciar cómo sus acciones en el ámbito internacional se han distanciado significativamente de algunos de los objetivos que fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, los cuales estaban dirigidos a desarrollar una política exterior ampliada y diversificada, promover el entendimiento con los vecinos sobre la base de la cooperación, y fortalecer los mecanismos de diálogo binacional y buena vecindad. Sin embargo, la PEC de Duque ha representado un retroceso de la diversificación geográfica y temática que Santos había logrado durante sus dos períodos presidenciales en la proyección internacional del país.

La PEC de Duque está fuertemente influenciada por los postulados ideológicos de su mentor, el expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien a través de

su partido Centro Democrático ha respaldado al actual mandatario, desde su candidatura a la Presidencia hasta su victoria. Por tanto, el ideario político de Uribe ha influenciado la formulación de los objetivos políticos más relevantes tanto de los asuntos internos como externos del país, en cuyas acciones se refleja el conjunto de creencias ideológicas que orientaron la acción política del expresidente durante sus dos períodos presidenciales (2002-2006-2010) y han guiado su actividad como senador de la República y en ejercicio de su liderazgo al frente del CD desde 2014.

Las creencias e ideas de los líderes políticos permean los procesos de toma de decisión, donde la ideología, como conjunto de creencias, permite legitimar un poder político dominante a través de un discurso hegemónico. El análisis de discurso es un instrumento fundamental que contempla las variables cuantitativas y cualitativas para identificar los principales significantes en los discursos de los líderes políticos (así como sus declaraciones conjuntas) a partir del estudio de su frecuencia, al tiempo que se pueden observar las agrupaciones de palabras usadas, es decir, el contexto en que se emplearon, para mostrar las asociaciones y oposiciones articuladas, identificar las prioridades de su agenda de integración, así como las metáforas y sinécdoques usadas por los presidentes al hablar de política exterior. Por lo tanto, nuestro estudio de caso se centró en el análisis de discurso del presidente Iván Duque en materia de política exterior. Por tal motivo, fueron seleccionados 32 declaraciones y discursos del mandatario en distintos escenarios globales (ONU, OTAN), regionales (PROSUR, OEA) y locales, que permitieran evidenciar sus postulados ideológicos respecto a la gestión del país a nivel internacional. Así, se realizó una identificación de los significantes principales por medio del *software* de análisis de textos AntConc, y se interpretaron, de forma cualitativa, estos resultados a partir del estudio de las asociaciones y oposiciones de esos significantes. De este modo, se identificó un fuerte contenido en asuntos tales como la venezolanización, y una fuerte renarcotización y resecuritización de la agenda exterior. Por lo tanto, se puede ver claramente un cambio entre los gobiernos de Santos y Duque en términos de la agenda geográfica y temática de la PEC.

Primero, la venezolanización de la agenda exterior se evidencia en la concentración de las acciones del gobierno Duque, a fin de condenar y deslegitimar al régimen dictatorial de Nicolás Maduro. En este sentido, se pudo constatar que tanto las acciones regionales como globales contra dicho régimen han apuntado a forjar un frente común con otros Estados, para denunciarlo y

aislarlo conjuntamente en el marco del Grupo de Lima. En dicho contexto, Duque, con un fuerte acento de confrontación ideológica, ha intentado proyectarse como un líder respetuoso de la democracia liberal, la separación de poderes y el Estado de derecho.

Segundo, Duque se ha propuesto a través de sus discursos, como eje temático a nivel internacional, la reconstrucción de la figura del enemigo ideológico de la Guerra Fría, lo cual ha derivado en un anacronismo histórico al intentar revivir a nivel regional el antagonismo: comunismo versus democracias liberales. La postura radical y confrontativa del gobierno Duque en contra de la dictadura venezolana ha excluido a Colombia de poder ser una opción diplomática y de mediación en cualquier proceso de negociación sobre una posible transición a la democracia en el país vecino. Este es un escenario muy adverso para la seguridad de Colombia debido a su calidad de vecino inmediato y las interdependencias múltiples que la ligan a los efectos transfronterizos de la crisis estructural de Venezuela. Dicho rasgo de la política exterior del actual gobierno ha significado un retroceso de la diversificación geográfica y temática que logró la acción exterior de Santos. La principal equivalencia en torno a esta temática fue la palabra dictadura, la cual sedimenta la intencionalidad lingüística de Duque para proyectar sus estrategias, utilizando metáforas como “cerco diplomático” con el propósito de materializar acciones conjuntas.

La política exterior de Duque se ha caracterizado también por la renarcotización y resecuritización de la agenda internacional. En especial, las relaciones bilaterales con EE. UU. volvieron a centrarse en el tema del narcotráfico y se les sumó la cuestión de Venezuela, lo que ha derivado en un realineamiento extremo de Colombia en lo militar y lo diplomático con la superpotencia. Lo anterior puede ser interpretado como un regreso al pasado por convicción ideológica, con lo cual se acentúa de nuevo en forma extrema el enfoque de *Respice Polum*. El regreso a la narcotización de la PEC refleja también el rechazo a otros enfoques que tomen distancia del prohibicionismo y las sanciones punitivas a toda la cadena, desde la siembra, la producción y el tráfico, hasta el consumo de estupefacientes. Además, el narcotráfico para Duque es un fenómeno que solo puede ser combatido con eficacia, reduciéndose al ámbito interamericano, a través de una alineación incondicional con las políticas antidrogas formuladas por EE. UU.

Diplomacia para la legalidad es uno de los significantes vacíos que hace parte del repertorio de los discursos de la PEC de Duque. Su objetivo es

deslegitimar la *diplomacia para la paz* que desplegó Santos, a fin de legitimar internacionalmente el proceso de paz ante la comunidad internacional y lograr el apoyo de los actores más relevantes del sistema internacional, tanto en las negociaciones de La Habana como en la fase del posconflicto. Desde esta perspectiva, la *diplomacia para la legalidad* de Duque pretende construir una narrativa –a nivel doméstico e internacional– mediante la cual se afirma que la diplomacia para la paz del gobierno Santos quebrantó las leyes colombianas e internacionales, porque buscó el apoyo de gobiernos ilegítimos como Venezuela y Cuba, que violan las normas internacionales y apoyan al terrorismo, para que respaldaran el proceso de paz con las FARC-EP.

Igualmente, el significativo vacío *paz con legalidad* devela una fuerte connotación ideológica y tiene el propósito de tender un manto de dudas sobre la legalidad del proceso de paz y del Acuerdo que lo sustenta. Es un instrumento para distorsionar la realidad y sedimentar creencias ideológicas al interior de la sociedad colombiana, con el propósito de modificar el Acuerdo y cumplir con una de las promesas de la campaña electoral que lo llevó a la Presidencia. Su instrumentalización busca enfatizar en el supuesto carácter ilegal del Acuerdo de Paz e impugnar las leyes que aprobó el Congreso de la República para incorporarlo al ordenamiento legal colombiano y a la Constitución.

Finalmente, las contradicciones discursivas permitieron dilucidar que Iván Duque se intenta proyectar como un líder que se ajusta a las necesidades de un mundo globalizado y es consciente de los retos que plantea la interconexión. Sin embargo, sus intereses temáticos y geográficos lo alejan totalmente de ser un líder que pondera la relevancia del multilateralismo, el cual se ha convertido en una gran prioridad de cara a la crisis mundial sanitaria causada por el virus COVID-19, así como también las crisis económica, política y social originadas en la pandemia. El análisis de discurso permitió un estudio de la PEC que contribuyó a contrastar lo que se está diciendo con lo que se está haciendo.

Recomendaciones

Respecto a la agenda temática de Colombia

Los temas que la administración actual ha decidido priorizar en la agenda exterior del país han demostrado ser poco efectivos y/o contraproducentes, los intentos de liderazgo han sido fallidos y los intereses de la nación han

sido descuidados. Por lo tanto, se recomienda que en los dos años restantes del gobierno Duque se cambie el enfoque extremadamente ideologizado que se le ha otorgado a la PEC, por uno más acorde tanto a las capacidades materiales e ideacionales, como a las necesidades del país. Por eso se debe generar una reorganización y diversificación de las prioridades colombianas para brindarle mayor atención a asuntos más relevantes, tales como el proceso de paz, los estragos socioeconómicos de la pandemia del COVID-19, el impulso de mecanismos regionales para gestionar multilateralmente los retos políticos y socioeconómicos que se enfrentarán en la pospandemia, así como, en general, la estrategia de inserción internacional de Colombia en el Asia-Pacífico y, en particular, los acuerdos comerciales que se encuentran estancados con países como Singapur, Nueva Zelanda y Australia.

El gobierno de Iván Duque deberá intentar reparar la fractura que ha ocasionado en el consenso bipartidista que siempre ha existido en el Congreso norteamericano entre demócratas y republicanos respecto a las relaciones con Colombia. El involucramiento del CD y de algunos funcionarios del servicio diplomático colombiano en las elecciones norteamericanas a favor de Donald Trump y de aspirantes al Congreso norteamericano por Florida, ha dejado al gobierno Duque en una posición muy difícil en sus futuras relaciones con el gobierno entrante de Joe Biden, luego del triunfo demócrata en las elecciones presidenciales de noviembre de 2020.

Además, los demócratas mantendrán la mayoría en la Cámara de Representantes, instancia en la que se aprueban las ayudas para Colombia. Por tanto, se recomienda el cambio del embajador de Colombia ante Washington, Francisco Santos, y de algunos funcionarios consulares de la Florida que participaron activamente a favor de los republicanos en la última campaña electoral de los EE. UU. Así mismo, la diplomacia de Duque deberá alejarse de los postulados radicales del CD con respecto a las relaciones de Colombia con Venezuela y Cuba, ya que la política exterior de Biden dará un giro al estilo confrontativo de Trump y, mediante un enfoque de zanhoria y garrote, buscará una transición negociada del régimen venezolano. Lo anterior también es válido respecto al enfoque confrontativo que ha tenido Colombia con Cuba, porque los demócratas retornarán a la estrategia de Obama hacia el régimen cubano en búsqueda de una mayor apertura. Por tanto, la PEC deberá adaptarse al nuevo enfoque de Washington hacia estos dos países y reducir el enfoque ideologizado hacia ellos, con el cual pretendió obtener beneplácito y reditos de la administración Trump.

Respecto a la narcotización de la agenda exterior

Las posturas punitivas y militaristas adoptadas para hacerle frente al narcotráfico puede que estadísticamente reflejen resultados cuantitativos exitosos en términos de la reducción de cultivos ilícitos. Sin embargo, una política exterior desconectada de los problemas y necesidades internas que producen este fenómeno, solo va a reactivar los ciclos de conflicto en el país, los cuales se nutren de la pobreza y exclusión, la ausencia o fragilidad del Estado en tales territorios, la inequitativa distribución de la tierra, la corrupción, la precariedad de la infraestructura de penetración y la desconexión entre el gobierno central con las comunidades tendiente a concertar soluciones conjuntas. Se recomienda adoptar una postura más pragmática, que deje de lado las desavenencias ideológicas y que se enfoque en utilizar los aciertos políticos logrados en el Acuerdo de Paz.

Asuntos como la problemática política y social que se vive actualmente en Venezuela deben ser abordados con un enfoque más realista, con mayor sensibilidad diplomática y menos ideologización, porque el actual enfoque ha cerrado las posibilidades de diálogo y cooperación que permitan la coordinación conjunta de políticas entre ambos Estados, que independientemente de las divergencias ideológicas de sus gobiernos siguen compartiendo una frontera de 2.600 kilómetros en el marco de una red compleja de interdependencias.

Ligado a lo anterior, la PEC debería ser empleada como instrumento catalizador a nivel regional de políticas y estrategias para afrontar la crisis migratoria venezolana, donde Colombia lidere, de la mano de un grupo de expertos, el diseño de políticas migratorias con un sistema regulatorio conjunto entre los países de América Latina que permita tener mayor control y orden, lo que posibilitaría a mediano y largo plazo el diseño de estrategias locales, regionales y globales para hacerle frente al éxodo venezolano, aprendiendo de experiencias como la europea, de donde se pueden extraer y adaptar mecanismos que hayan demostrado ser exitosos para atender los impactos de dicho fenómeno.

Respecto a la actual situación generada por la pandemia del COVID-19

Si la agenda exterior no da un giro y el Ejecutivo no deja sus posturas ideológicas radicales de lado para hacerle frente a la crisis sanitaria, la situación para Colombia y la región en general no encontrará una pronta salida que a

corto plazo abra un proceso de coordinación regional que no solo concentre sus acciones en la adquisición de la vacuna, sino que se plantee acciones más ambiciosas como su producción a nivel regional. Es indispensable asumir una postura propositiva que considere a las estructuras de gobernanza regional como escenarios de concertación sobre políticas sanitarias, económicas y sociales que mitiguen los impactos que se avecinan por causa de la pandemia, y no como plataformas para fomentar fracturas del regionalismo y abismos ideológicos infranqueables.

Referencias

- Adler, E. y Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ardila, M. (2020). La diplomacia interméstica y multinivel colombiana: dependencia, pragmatismo e ideologización. *Latin American Journal of International Affairs*, 10(1), 113-13
- Arenas, P. (s.f). Política de drogas en Colombia: ¿regreso al pasado? *Corporación Grupo Semillas Colombia*. Recuperado de: https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c676668f16c6c/politicas-de-drogas-en-colombia71-72-1-2_5.pdf.
- Ballén, R. (2010). *La pequeña política de Uribe y sus simulaciones*. Bogotá: Temis.
- Balsa, J. (2011). Aspectos discursivos de la construcción de hegemonía. *Identidades*, 1(1), 70-90.
- 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*. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint65.2007.03>.
- Cancillería de Colombia. (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado de: cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana.
- Castellanos, E. (2014). Discurso e ideología de Álvaro Uribe Vélez sobre las guerrillas colombianas y su impacto en los procesos de paz en Colombia. *Discurso y Sociedad*. Recuperado de: <http://www.dissoc.org/ediciones/v08n02/DS8%282%29Castellanos.pdf>.
- Castrillón, G. (26 de mayo de 2019). Un encuentro poco diplomático entre la Cancillería y la ONU. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/un-encuentro-poco-diplomatico-entre-la-cancilleria-y-la-onu-articulo-862657/>.
- Centro Democrático. (2020). ¿Quiénes somos? Recuperado de: <https://www.centrodemocratico.com/quienes-somos>.

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2018). *Explicación puntos del acuerdo*. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/811/explicacion-puntos-del-acuerdo/#:~:text=El%20Punto%204%20del%20Acuerdo,uso%20il%3%ADcito%2C%20y%20a%20la%20criminalidad>.
- Cuéllar, A. (20 de junio de 2020). La reinención de Duque. *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/columna-la-reinencion-de-duque/681043>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Nacional-Desarrollo-2018-2022-Bases.pdf>.
- Duzán, M. (9 de noviembre de 2019). Duque el negacionista. *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/duque-el-negacionista-columna-de-maria-jimena-duzan/639690>.
- El Heraldo. (2 de marzo de 2020). *Debe haber aspersion aérea de glifosato en Colombia: Trump*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/colombia/debe-haber-aspersion-aerea-de-glifosato-en-colombia-trump-705735>.
- El Tiempo. (28 de mayo de 2020). *Así opera el cuerpo élite de militares de EE. UU. que vendrá a Colombia*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/militares-norteamericanos-vienen-a-asesor-a-colombia-500496>.
- Espinosa, A. (2017). *Configuración de la Política de Seguridad Democrática*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/63643/1/tesisAndresFelipeEspinosa.pdf>.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen. *GIGA Working Paper 124*. Recuperado de: www.giga-hamburg.de/workingspapers.
- Hansen, L. (2006). *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. Nueva York: Routledge.
- Hopf, T. (2002). *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1990*. Ithaca: Cornell University Press.

- Hunt, M. (1990). Ideology. *The Journal of American History*, 77(1), 108-115.
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143.
- Lakes, S. (1995). Los partidos políticos. ¿El ejercicio del poder de unos reduce el poder a otros? ¿Se trata de un concepto suma cero? En Castrejón, J. (Ed.), *La política según los mexicanos* (pp. 175-197). México: Editorial Océano. Recuperado de: <https://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/ri-802/lecturas/lecvmx311.html>.
- Londoño, E. (7 de octubre de 2019). Iván Duque y la búsqueda errática de liderazgo regional. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <http://revistafal.com/ivan-duque-y-la-busqueda-erratica-de-liderazgo-regional/>.
- Losada, R. y Liendo, N. (2016). El partido Centro Democrático en Colombia: razones de su surgimiento y éxito. *Análisis Político*, 29(87), 41-59. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/60717/57511>.
- Márquez, M. (2018). La política exterior de Iván Duque en cien días de gobierno. En *Cien días vistos por Cinep/PPP* (pp. 60-64). Recuperado de: https://www.academia.edu/38025610/La_pol%C3%ADtica_exterior_de_Iv%C3%A1n_Duque_en_cien_d%C3%ADas_de_gobierno_CD_n_94.
- Márquez, M. (2019). Relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ante la crisis y el posacuerdo. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 493-513). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Miranda, B. (2018). Elecciones en Colombia: ¿será Iván Duque “un títere de Álvaro Uribe”? La duda que inquieta a muchos sobre su futuro presidente. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44516073>.
- Mizrahi, D. (11 de agosto de 2018). De Juan Manuel Santos a Iván Duque: qué cambia y qué seguirá igual en Colombia. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/08/11/de-juan-manuel-santos-a-ivan-duque-que-cambia-y-que-seguira-igual-en-colombia/>.

- Nabers, D. (2015). *A poststructuralist discourse theory of global politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Owen, J. (2001). Transnational Liberalism and U.S. Primacy. *Internacional Security*, 26, 117-152.
- Parlamento Europeo. (2018). *Colombia: Santos agradece ante el pleno el apoyo de la UE el proceso de paz*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180524IPR04224/colombia-santos-agradece-ante-el-pleno-el-apoyo-de-la-ue-el-proceso-de-paz>.
- Pastrana, E. (2011). *La política exterior colombiana del gobierno de Juan Manuel Santos hacia Sudamérica*. Ponencia presentada en el IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasilia: FUNAG.
- Pastrana, E. (2014). Colombia de cara a una multipolaridad creciente y al auge del Asia-Pacífico. En E. Tremolada (Ed.), *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia* (pp. 79-114). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2015). The long road to state-building in Latin America and its impact on regionalization processes. *Papel Político*, 20(1), 523-526.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, 35, 97-118.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2019). La ideología sedimentada de la Alianza del Pacífico. En E. Tremolada. (Ed.), *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes* (pp. 395-396). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 61-89). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Restrepo, W. (1993). Sistemas políticos y partidos en Colombia. *Estudios Políticos*, 3, 13-27. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15266>.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 1-16). Nueva York: Springer.
- Rodríguez, E. (2020). Colombia, impacto económico, social y político de la COVID-19. *Análisis Carolina*. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-24.-2020.pdf>.
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (Coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 19-71). Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, J. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (Coord.), *Ascenso del nacionalismo y autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019* (pp. 107-126). Madrid: CEIPAZ.
- Sanguino, A. (2020). *A un año del fracaso del 23 F. Radiografía a la política exterior del gobierno de Iván Duque*. Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/informefinal.pdf>.
- Semana. (16 de julio de 2016). *Estos son los soldados de exportación*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-ejercito-colombiano-participaria-en-nuevas-misiones-internacionales/482058>.
- Semana. (24 de mayo de 2019). “La paz en Colombia puede estar desintegrándose”: The New York Times. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/the-new-york-times-dice-que-duque-y-sus-aliados-saboteraron-el-progreso-del-acuerdo-de-paz/616703>.
- Semana. (1 de febrero de 2020). *La diplomacia del absurdo*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-diplomacia-del-absurdo-el-caso-de-aida-merlano-capturada-en-venezuela/650365>.

- Semana. (29 de febrero de 2020). *Los detalles desconocidos de la guerra fría del Gobierno Duque con la ONU*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/pulso-del-gobierno-duque-con-la-onu-en-colombia-que-esta-pasando/654328>.
- Semana. (3 de marzo de 2020). *Aspersión y coca: Duque dice que la relación con EE. UU. “no es de amenaza”*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-ivan-duque-insiste-en-se-retome-la-aspersion-aerea-con-glifosato/654626>.
- Semana. (6 de mayo de 2020). *Colombia no romperá relaciones diplomáticas con Cuba pese a presencia del ELN*. Recuperado de: <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/colombia-no-rompera-relaciones-diplomaticas-con-cuba/676474>.
- Semana. (1 de agosto de 2020). *Entrevista con Humberto de la Calle sobre la izquierda y Petro*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-con-humberto-de-la-calle-sobre-la-izquierda-duque-y-petro/690960>.
- Telesur. (2 de junio de 2020). *Senadores exigen a Duque revisar política exterior colombiana*. Recuperado de: <https://www.telesurtv.net/news/colombia-senadores-exigen-duque-revisar-politica-externa-20200602-0033.html>.
- Uribe, A. (2002). *Discurso de posesión presidencial, 7 de febrero de 2002 en el Capitolio Nacional, Bogotá*. Recuperado de: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/retomemos-el-lazo-unificador-de-laley-la-autoridad-democratica-la-libertad-y-la-justicia>.
- Wiarda, H. (1985). ¿Se puede exportar la democracia? La Búsqueda de la democracia en la política norteamericana para América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 7(1), 85-111.

Fuentes primarias para el análisis del discurso

- Duque, I. (7 de agosto de 2018). *El Pacto por COLOMBIA / Discurso de Posesión del Presidente de la República, Iván Duque Márquez*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>.

- Duque, I. (27 de agosto de 2018). *Colombia oficializa su retiro de Unasur*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180827-Colombia-oficializa-su-retiro-de-Unasur.aspx>.
- Duque, I. (26 de septiembre de 2018). *El Pacto Por la Equidad Esta en Marcha / Palabras del presidente de la República, Iván Duque Márquez, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 73° periodo de sesiones ordinarias*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180926-EL-PACTO-POR-LA-EQUIDAD-ESTA-MARCHA-Palabras-Presidente-Duque-Asamblea-General-Naciones-Unidas.aspx>.
- Duque, I. (8 de octubre de 2018). *Declaración del Presidente Iván Duque al término de la reunión con el Enviado Especial de la Unión Europea para asuntos de paz*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181008-Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-al-termino-de-reunion-con-Enviado-Especial-de-Union-Europea-para-asuntos-de-paz.aspx>.
- Duque, I. (23 de octubre de 2018). *Declaración del Presidente Iván Duque Márquez luego de su reunión con el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181023-Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-Marquez-luego-de-su-reunion-con-el-Secretario-General-de-la-OTAN-Jens-Stoltenberg.aspx>.
- Duque, I. (24 de octubre de 2018). *Declaración y rueda de prensa del Presidente Iván Duque sobre su agenda en Bruselas*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181024-Declaracion-y-rueda-de-prensa-del-Presidente-Ivan-Duque-sobre-su-agenda-en-Bruselas.aspx>.
- Duque, I. (24 de enero 2019). *Declaración final del Presidente Iván Duque sobre su participación en el Foro Económico Mundial del año 2019*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190124-Declaracion-final-Presidente-Ivan-Duque-sobre-su-participacion-Foro-Economico-Mundial-anio-2019.aspx>.
- Duque, I. y Trump, D. (13 de febrero de 2019). *Remarks by President Trump and President Duque of Colombia Before Bilateral Meeting*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/>

remarks-president-trump-president-duque-colombia-bilateral-meeting/.

- Duque, I. (23 de febrero de 2019). *Declaración del presidente Iván Duque en la que hace un balance de lo ocurrido con las ayudas humanitarias*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190223-Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-que-hace-un-balance-de-lo-ocurrido-con-las-ayudas-humanitarias.aspx>.
- Duque, I. (25 de febrero de 2019). *Palabras del Presidente de la República de Colombia, Iván Duque, al intervenir en la XI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Lima*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190225-Palabras-Presidente-Ivan-Duque-al-intervenir-XI-Reunion-Ministros-Relaciones-Exteriores-Grupo-Lima.aspx>.
- Duque, I. (21 de marzo de 2019). *Declaración conjunta del Presidente Iván Duque en el Palacio de La Moneda*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190321-Declaracion-conjunta-del-Presidente-Ivan-Duque-en-el-Palacio-de-La-Moneda.aspx>.
- Duque, I. (29 de abril de 2019). *Declaración del Presidente Iván Duque sobre los resultados de la Operación Orión*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190429-Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-sobre-los-resultados-de-la-Operacion-Orion.aspx>.
- Duque, I. (26 de junio de 2019). *Intervención del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, en la instalación de la 49ª Asamblea General de la OEA*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190626-Intervencion-Presidente-de-Republica-Ivan-Duque-Marquez-en-la-instalacion-de-la-49aAsamblea-General-de-la-OEA.aspx>.
- Duque, I. (29 de junio de 2019). *Palabras del Presidente Iván Duque en la apertura de la Cumbre Ministerial Colombia –Caricom*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190629-Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-apertura-de-la-Cumbre-Ministerial-Colombia-Caricom.aspx>.

- Duque, I. (6 de julio de 2019). *Palabras del Presidente Iván Duque en la sesión plenaria de la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190706-Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-sesion-plenaria-de-la-XIV-Cumbre-de-la-Alianza-del-Pacifico.aspx>.
- Duque, I. (30 de julio de 2019). *Palabras del Presidente Iván Duque en el Foro Económico y Comercial Colombia-China*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190730-Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-el-Foro-Economico-y-Comercial-Colombia-China.aspx>.
- Duque, I. (31 de julio de 2019). *Declaración del Presidente Duque al término de su visita de Estado a la República Popular de China*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190731-Declaracion-del-Presidente-Duque-al-termino-de-su-visita-de-Estado-a-la-Republica-Popular-de-China.aspx>.
- Duque, I. (26 de agosto de 2019). *Palabras del Presidente Iván Duque en la inauguración del 62 Periodo Extraordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190826-Palabras-Presidente-Ivan-Duque-inauguracion-62-Periodo-Extraordinario-Sesiones-Corte-Interamericana-Derechos-Humanos.aspx>.
- Duque, I. (23 de septiembre de 2019). *Intervención del Presidente Iván Duque en la Cumbre sobre el Cambio Climático en Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Intervencion-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Cumbre-sobre-el-Cambio-Climatico-en-Naciones-Unidas-190923.aspx>.
- Duque, I. (24 de septiembre de 2019). *Intervención del Presidente Iván Duque en el encuentro sobre Venezuela, en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Intervencion-Presidente-Ivan-Duque-en-el-encuentro-sobre-Venezuela-en-el-marco-de-la-Asamblea-de-las-Naciones-Unidas-190924.aspx>.
- Duque, I. (25 de septiembre de 2019). *Intervención ante la Asamblea General de la ONU, el presidente Iván Duque habló del acuerdo de paz, crisis en Venezuela y cambio climático*. Recuperado de: <https://>

noticias.canalrcn.com/nacional/este-es-el-discurso-completo-del-presidente-ivan-duque-ante-la-onu-347484.

- Duque, I. (24 de octubre de 2019). *Declaración del Presidente Iván Duque luego de la reunión con el Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), José Ángel Gurría*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-luego-reunion-Secretario-General-Organizacion-para-Cooperacion-Desarrollo-Economic-191024.aspx>.
- Duque, I. (3 de diciembre de 2019). *Palabras del Presidente Iván Duque en la reunión de Ministros del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Palabras-Presidente-Ivan-Duque-en-la-reunion-de-Ministros-del-Tratado-Interamericano-de-Asistencia-Reciproca-TIAR-191203.aspx>.
- Duque, I. (23 de enero de 2020). *Declaración del Presidente Iván Duque al término del Foro Económico Mundial*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-al-termino-del-Foro-Economico-Mundial-200123.aspx>.
- Duque, I. (19 de febrero de 2020). *Palabras del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, durante la conmemoración de los 50 años de la Comunidad Andina (CAN), en Cartagena*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-Presidente-Republica-Ivan-Duque-Marquez-durante-la-conmemoracion-de-los-50-anos-de-la-Comunidad-Andina-200219.aspx>.
- Duque, I. (2 de marzo de 2020). *Palabras del Presidente Iván Duque Márquez en la firma del convenio sobre Programa de Apoyo a la Diversificación e Internacionalización de la Economía Colombiana*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-Presidente-Ivan-Duque-firma-convenio-sobre-Programa-de-Apoyo-a-la-Diversificacion-e-Internacionalizacion-Ec-200302.aspx>.
- Duque, I. y Trump, D. (2 de marzo de 2020). *Remarks by President Trump and President Duque of Colombia Before Bilateral Meeting*.

Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-duque-colombia-bilateral-meeting-2/>.

- Duque, I. (10 de marzo de 2020). *Declaración final del Presidente Iván Duque Márquez tras su visita oficial a México*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Declaracion-final-del-Presidente-Ivan-Duque-Marquez-tras-su-visita-oficial-a-Mexico-200310.aspx>.
- Duque, I. (16 de marzo de 2020). *Declaración del Presidente Iván Duque Márquez sobre cierre coordinado de fronteras y facultades extraordinarias para reglamentar reforma a la Contraloría General de la República*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-sobre-cierre-coordinado-fronteras-facultades-extraordinarias-para-reglamentar-refo-200316.aspx>.
- Duque, I. (29 de mayo de 2020). *Palabras del Presidente Iván Duque Márquez en la presentación de resultados de la Campaña Naval Internacional de Lucha contra el Narcotráfico Orión V*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-Presidente-Ivan-Duque-presentacion-resultados-Campana-Naval-Internacional-Lucha-contra-narcotrafico-Orion-V-200529.aspx>.
- Duque, I. (2 de julio de 2020). *Palabras del Presidente Duque en la Cumbre de jefes de Estado de Mercosur*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-del-Presidente-Duque-en-la-Cumbre-de-jefes-de-Estado-de-Mercosur-200702.aspx>.
- Duque, I. (8 de julio de 2020). *Palabras del Presidente Iván Duque en la Vigésima Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Vigesima-Reunion-del-Consejo-Presidencial-Andino-200708.aspx>.

La política exterior de Iván Duque: ¿cambio en la concepción del rol nacional?

Diego Vera Piñeros*, Paula Prieto Ararat** y Daniela Garzón Amórtegui***

En este capítulo se recurrirá a algunos elementos del constructivismo como perspectiva teórica de las relaciones internacionales y a algunos aportes de la teoría del rol, con el fin de abordar la concepción del país y de su política exterior que tiene el gobierno del presidente Iván Duque, señalando ciertos cambios y continuidades frente a Juan Manuel Santos. Se examinarán algunos referentes cognitivos tanto de los documentos oficiales como de los discursos presidenciales, para identificar la autoimagen (*self*) que tiene del país, la imagen que quiere proyectar y los objetivos y creencias de la política exterior prevista para el cuatrienio, discutiendo los roles (atribuidos) que quiere que Colombia asuma en el sistema internacional. Complementariamente, se evidenciarán algunas influencias idiosincráticas (concepciones del Presidente) y de actores domésticos (expectativas de rol) para tratar de explicar esas concepciones del rol de Colombia y algunas posturas que se han venido adoptando en el exterior. La metodología será predominantemente cualitativa e interpretativa.

* Politólogo y profesor de la Universidad Javeriana (Bogotá). MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Contacto: veraproferri@gmail.com.

** Politóloga de la Universidad Javeriana. MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

*** Internacionalista y comunicadora de la Pontificia Universidad Javeriana.

Como se argumentará en adelante, los autores de este texto consideran que entre Santos y Duque se han venido formulando nuevos roles (emergentes) hacia la búsqueda del reconocimiento del “liderazgo” internacional del país, algunos sumamente ambiciosos, inconsistentes o paradójicos, teniendo en cuenta la posición estructural de Colombia como potencia secundaria en América Latina, sus persistentes problemas de desarrollo, su dependencia de la ayuda externa, sus debilidades de construcción de Estado y la constante del conflicto armado interno, a pesar de la desmovilización y reintegración de la mayor parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). No obstante, en la concepción de ambos mandatarios del *self*, esta discrepancia tiene sentido o parece justificarse al estimar que el país viene mejorando sustancialmente a pesar de sus fallos estructurales, dentro de un proceso de “transición” positivo, aunque con una mirada muy diferente frente a algunas de las fuentes de esa mejora, sobre todo por la idea que tienen del resultado del proceso de paz reciente.

La identidad externa y la concepción de rol nacional en la política exterior

De acuerdo con el constructivismo, la identidad del Estado puede tener un componente internacional y uno doméstico. El primero se deriva de un posicionamiento frente a los demás Estados y el segundo obedece a una función de cohesión interna. Este segundo componente suele denominarse identidad nacional, como normas y narrativas compartidas que sustentan a la comunidad política (Banchoff, 1999), el cual se expresa en la ley fundacional –Constitución–. Por otro lado, la identidad del Estado se refiere a la manera en la que esa comunidad se ubica o referencia a sí misma dentro de diversos contextos internacionales, compuestos por otros Estados, instituciones y experiencias históricas (p. 262). Las normas internacionales y organizaciones a las que se adhiere un Estado, las concepciones del rol internacional del país que tienen las élites o la opinión pública, son algunas fuentes de esa identidad.

El papel de las élites nacionales es clave, ya que suelen identificar a determinados Estados como amigos o enemigos, a ciertas normas internacionales como obligatorias y a específicas memorias colectivas como justificaciones de sus políticas (Banchoff, 1999, p. 270). No necesariamente las concepciones de las élites son idénticas a las concepciones de la sociedad, aunque tienden a ser muy similares en las democracias profundas (p. 269). En el constructivismo se

entiende que los intereses (por ejemplo, nacionales) no son estáticos ni objetivos, y que tanto las identidades como las interacciones entre actores determinan parte importante de los contenidos y alteraciones de esos intereses. En tal sentido, Wendt (1992) explica que las posiciones y la distribución del poder entre Estados sí afectan los cálculos de los Estados para su acción exterior, pero que ello depende de los entendimientos y expectativas intersubjetivos, del conocimiento que tengan, incluyendo sus concepciones de sí mismos (los *self*) y de los otros (p. 397).

Sin embargo, las versiones estructuralistas del constructivismo suelen asumir la identidad del Estado como producto directo de las estructuras sociales internacionales, obviando parcialmente las fuentes domésticas y el papel de los individuos con autoridad (Banchoff, 1999, p. 271). Por esta razón, la teoría del rol puede aportar un importante complemento al enfatizar las concepciones gubernamentales y societales de esa identidad y particularmente de los roles externos a través de los cuales pretende materializarse esa identidad. La teoría del rol tiene muchas versiones, pero en general asume que los Estados son actores que tratan de comportarse consistentemente con respecto a roles específicos con los cuales se identifican (Chafetz, Abramson y Grillot, 1996, p. 732). Rosenau (1990) entendía el rol como el resultado de las expectativas actitudinales y comportamentales que tienen otros en relación con el actor que lo ocupa y en relación con las expectativas que el ocupante del rol tiene de sí mismo (citado en Chafetz, Abramson y Grillot, 1996, p. 732).

Los roles se derivan de la combinación de los entendimientos del propio actor con respecto a lo que debería ser su conducta (concepción del rol), de las exigencias de la sociedad y los actores externos (expectativas de rol) y de las condiciones del contexto particular dentro del cual se ejecuta el rol (Chafetz, Abramson y Grillot, 1996, p. 733). Los roles proveen sentido de identidad y les permiten a los tomadores de decisión simplificar los problemas como guías de conducta externa (p. 733). Holsti (1970) importó a las relaciones internacionales un aporte de la psicología, distinguiendo entre el *self* como concepción de sí y el *alter* como imagen de ese actor reflejada por las percepciones de los observadores, quienes también demuestran expectativas de conducta (y de rol) con respecto al primero (p. 237). En el constructivismo se habla de forma análoga de la identidad propia (*ego*) versus las respuestas del receptor (*alter*), quien hace atribuciones o inferencias –correctas o incorrectas– sobre las intenciones del primero, de modo que juntos constituyen una relación social de amistad, enemistad, indiferencia u otro tipo (Wendt, 1992, p. 404).

Como cualquier situación de aprendizaje social, las concepciones de rol del actor no necesariamente se adecúan con precisión a las expectativas de rol de otros y pueden estar constreñidas por las prescripciones (de rol) de las instituciones, la cultura y los grupos humanos, de acuerdo a las posiciones y espacios sociales (internacionales) ocupados por ese actor (Estado), y asimismo, son distintas de, pero se relacionan con, la –correcta o incorrecta– ejecución de esos roles (Holsti, 1970, p. 239). Como la concepción del rol está basada primordialmente en la propia concepción que el gobierno tiene de su posición internacional y de sus funciones o responsabilidades derivadas, puede estar sintonizada o colisionar tanto con esas prescripciones de rol como con las expectativas de rol de los receptores, contrapartes u observadores del rol (p. 239).

Algo que diferencia la conducta de los Estados de la conducta de los individuos es que el componente de la soberanía externa o no aceptación de una autoridad superior y el ámbito de autoridad política interna exclusiva que tienen o pretenden tener los gobiernos, convergen y determinan que la fuente principal de las concepciones de rol sean las ideas de los tomadores de decisión, si bien afectados por demandas internas y externas y restricciones materiales y legales (Holsti, 1970, p. 243). Asimismo, las estructuras sociales del sistema internacional son más flexibles, débiles o indefinidas que las que caracterizan a la sociedad integrada (por ejemplo, la familia, la tribu, la iglesia, etcétera) o a las organizaciones formales (no intergubernamentales) (p. 243), por lo que generan esas mismas condiciones en las prescripciones de rol y en las expectativas de rol y asincronías entre las concepciones de rol y aquellas dos.

Ahora bien, Holsti sugirió una tipología de roles para los Estados de acuerdo a su posición en la jerarquía internacional y a las funciones que asumen. Para el caso de estudio –Colombia–, aquí se consideran relevantes las siguientes por adecuación o contraste para los gobiernos Santos y Duque: el líder sistémico o global, el líder regional, el defensor de una doctrina, el Estado-puente, el Estado mediador-integrador, el colaborador global o regional y el Estado que se desarrolla hacia adentro (citado en Chafetz, Abramson y Grillot, 1996, p. 732-734). Por sus debilidades internas y dependencia de la ayuda externa, históricamente Colombia ha sido un Estado que hace la mayor parte de su política exterior para subsanar sus problemas domésticos; así, asume el rol de Estado que se desarrolla hacia adentro.

En algunos gobiernos, los que más se interesaron en el multilateralismo, se respaldó a las potencias occidentales para edificar el orden internacional y los principales regímenes vigentes (ONU, OEA, Fondo Monetario Internacional,

Banco Mundial, OMC, etcétera), asumiendo parcialmente el rol de colaborador global y/o regional, secundando en algunos períodos a EE.UU. y auto-percibiéndose como “aliado estratégico” de esa potencia en América Latina. Con respecto a la subregión andina, Colombia se ha destacado como cofundador de la Comunidad Andina y promotor de integración, funciones que parecen haberse desplazado hacia la Alianza del Pacífico en el gobierno Santos, aunque siempre bajo el referente del derecho internacional establecido, haciéndolo un colaborador regional.

Aunque ya había una tensión entre esa mirada interna y ese multilateralismo, incluyendo contradicciones entre la aplicación interna de la ley y el apego externo al derecho internacional, es entre los gobiernos Uribe y Santos que se acentúa esa dualidad de roles, cuando aparece una clara pretensión de liderazgo regional por la vía de la exportación de conocimientos y la competencia frente a otros proyectos regionales (UNASUR, MERCOSUR, ALBA) y ante el rol regional de liderazgo de Brasil. Santos operó desde una concepción de roles mucho más ambiciosa y hasta dispersa en un contexto de mejora material interna y a nivel regional, proponiendo, sin llegar a concretarlos, objetivos de política exterior más propios de roles como el integrador-mediador, quien contribuye a resolver los conflictos internos e interestatales de otros (por ejemplo, Noruega), o el de país-puente, que funge de articulador de mensajes y enlace político entre geografías o culturas distintas (como Turquía o Suiza). Ejemplos fueron sus deseos por contribuir a la reconciliación entre israelíes y palestinos o a la reconstrucción de Haití, y por aproximar a los países de América del Norte y el Sur y las geografías del Pacífico asiático y latinoamericano.

En lo que respecta al gobierno de Iván Duque y su concepción de rol(es), como se expondrá más adelante, se mantienen los de desarrollo hacia adentro y de colaboración global y regional en el marco de los regímenes jurídicos existentes, aunque buscando un mayor respaldo a y de EE.UU., precisamente con una administración (Trump) que tiende a erosionar las estructuras multilaterales. Empero, con la versión dogmática que se viene adoptando de la defensa de la democracia representativa como forma de gobierno y del activismo acusatorio en contra de las violaciones a los derechos humanos cometidas por gobiernos vecinos, además de su deseo de actualizar los organismos para hacer cumplir (a otros) los principios democráticos y de transparencia institucional, el Gobierno parece apuntarle a los roles de “defensor de doctrina” o de promoción de la consistencia de un sistema (liberal) de valores hacia afuera, y

posiblemente, a funciones que responden mejor a una potencia líder regional o global como *rule-maker* y “sancionador” de las conductas no deseadas.

La concepción del rol nacional de Colombia en el gobierno de Iván Duque

A continuación, se revisarán las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, los *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana 2018-2022* y la *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019-2022*. Primero, se buscará reconstruir la (auto)imagen que el gobierno Duque tiene del país o el *self* presente en el discurso oficial. Segundo, se identificará la imagen deseada o que el Gobierno espera proyectar del país. Tercero, se presentan algunos objetivos específicos de la política exterior formulada por el Gobierno. Cuarto, se expondrán algunos de los principios y creencias transversales que el gobierno Duque ha invocado como referentes o motivaciones para la acción exterior.

Consideramos desde un punto de vista del análisis de la formulación de la política exterior que: a) tanto el anterior como el actual mandatario no tienen una “gran estrategia” de política exterior, a pesar de que se insiste en la conexión inevitable entre lo interno y lo internacional; y b) aunque se mencionan los términos “objetivos”, “acciones” y “estrategias”, no hay una conceptualización ni jerarquización clara de ellos, por lo que algunas aspiraciones muy generales que se podrían asociar mejor con la imagen deseada se presentan como objetivos específicos o acciones de la política exterior, y algunos valores o instrumentos se confunden con estrategias.

Una “gran estrategia” articula intereses claves, amenazas, recursos e instrumentos, atendiendo a las siguientes características: hay una teoría o lógica conceptual que intenta armonizar todos los instrumentos externos en aras de la consecución de los intereses del Estado; provee un enlace entre acciones de corto plazo y metas o fines de mediano y largo plazo; ofrece una forma de ajustar proporcionalmente los medios disponibles a los fines, estimando los factores de “poder nacional” para evitar el desequilibrio; es flexible y está diseñada para operar tanto en tiempo de guerra como de paz; y finalmente, aunque no sea formalizada en un solo documento, puede inferirse a partir de la selección explícita de prioridades temáticas y geográficas (Brands, 2012, pp. 4-7). Tanto Santos como Duque han ofrecido algunas luces de sus intereses

temáticos y geográficos, pero no identifican sus prioridades teniendo en cuenta las capacidades y la posición del país en el sistema internacional, lo que suele redundar en una política exterior dispersa, desbalanceada o predominantemente reactiva.

La autoimagen presente: líder temático con “desarrollo en transición” y problemas de consolidación interna

Se estima que Colombia ha mejorado sustancialmente su imagen en el exterior, así como su desarrollo socioeconómico, incluyendo la manifestación de dinámicas migratorias positivas (DNP, 2019, p. 119). Se considera además que el país tiene ventajas relativas frente a otros en materia de recursos naturales, biodiversidad y estructura bioceánica, y que esto último le otorga una posición privilegiada en términos geopolíticos, geoeconómicos y geoambientales (DNP, 2019, p. 127; Cancillería, s.f.a.).

Si bien se trata de una administración que desde su posesión ha evitado darle crédito al gobierno anterior (Santos) por indicadores favorables, secundando las posiciones del expresidente Uribe y del partido principal de gobierno, el Centro Democrático (CD), reconoce que dos áreas de su agenda externa beneficiaron el “liderazgo” internacional del país: la presentación de propuestas, metas e indicadores para los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el marco de las Naciones Unidas (APC, 2019, p. 13), y su proyección en seguridad y defensa que le ha permitido ser aceptado como socio global (no miembro) de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (DNP, 2019, p. 118). En ambos temas, se estima que Colombia se ha posicionado como socio-oferente reconocido de cooperación Sur-Sur (CSS), que se supone es horizontal y recíproca (APC, 2019, p. 2). En cuanto a CSS, el nuevo gabinete acepta que se fortaleció el mecanismo de las comisiones mixtas para gestionar ágilmente la cooperación bilateral, entre la que destaca la transferencia de capacidades institucionales y tecnologías entre socios, y resalta el aumento de este intercambio entre 2014 y 2017 al alcanzar unos 94 países (APC, 2019, p. 24).

Pero a diferencia de Santos, que consideraba a Colombia un país “nuevo” y “transformado” gracias a los temas del crecimiento económico y el proceso de paz con las FARC-EP, el presente gobierno evita hacer cualquier alusión en estos documentos al segundo tema y parece adherirse al concepto de país con “desarrollo en transición” propuesto por la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE) y la Comisión Europea. Aquel apunta a que hay países cuya mejora en el nivel de renta no ha implicado resolver sus problemas de desarrollo multidimensional, por lo que requieren aún de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y otros mecanismos de cooperación internacional (APC, 2019, p. 10).

En ese sentido, se valora que se califique internacionalmente a Colombia como país de renta media alta y que se haya consumado el ingreso del mismo a la OCDE (APC, 2019, p. 2). Sin embargo, se admite que ello acarrea el doble reto de aceptar que progresivamente Colombia deba depender menos de la AOD y que esos recursos deban canalizarse hacia sectores específicos como la ciencia, la tecnología y la innovación (DNP, 2019, p. 118). Esa “transición” estructural y de roles se identifica como origen de la actual posición dual de Colombia como receptor tradicional y oferente emergente de cooperación internacional vía CSS y cooperación triangular (CT) (APC, 2019, p. 17).

Esta dualidad es heredada del gobierno Santos, en el que se proyectó el rol de país “pívot” en la CT para utilizar los recursos financieros de un país donante (por ejemplo, EE.UU., Alemania, Japón, Canadá) en función de las necesidades de desarrollo de un país receptor, fungiendo como enlace entre ambos, contribuyendo a formular políticas públicas o reformas para el receptor y transmitiendo conocimientos propios en áreas específicas (Pastrana y Vera, 2018a, p. 113). Ello le permitió, junto al aumento de la CSS ofrecida especialmente dentro de la región, mostrarse como líder “funcional” (no directivo o hegemónico) u orientado a la resolución de problemas prácticos, capaz de construir una “diplomacia de nicho” o de cooperación especializada en algunos ámbitos temáticos y focos geográficos (Centroamérica y el Caribe) para mejorar su imagen, inserción y contribución en América Latina, lo que parecía coherente de acuerdo con su posición de potencia secundaria en la región (p. 122). Estimando además que ello redundaría en beneficio del aumento de las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo frente a los países receptores. Empero, se trató de una formulación de política exterior en medio de inconsistencias, improvisaciones y muestras de ensayo y error por su propio proceso incompleto de estabilización interna y desarrollo, en un contexto de ascenso material momentáneo por la bonanza temporal de petróleo y minería, de incertidumbre sobre las percepciones de los receptores de ese “liderazgo” y de posible “sobrecarga” al asumir la oferta de experiencia en áreas aún problemáticas en el país (desarrollo, seguridad, derechos humanos) y al empezar a incursionar en receptores fuera de la región, como en Estados de África (pp. 124-126).

Duque parece profundizar esta dualidad con aspiraciones de liderazgo aún más ambiciosas, incluso ideológicas, de reforma de organizaciones y de creación de reglas o *rule-making*. Pero, paradójicamente, al mismo tiempo, reconoce que las restricciones puestas por su nueva calificación internacional obligan al país a buscar fuentes no tradicionales de ayuda externa para complementar sus políticas internas, como las convocatorias de actores internacionales del sector privado, y a incursionar en el uso de mecanismos apoyados por la AOD nuevos para Colombia, como la financiación basada en resultados, los bonos de impacto social, el financiamiento mixto, la inversión de impacto, los fondos de contrapartida, los mecanismos de desarrollo limpios y el *crowdfunding*¹, entre otros (APC, 2019, p. 26). Asimismo, se considera que el país aún no aprovecha todo el potencial de la CSS y la CT en su propio beneficio, que muchos actores en los territorios perciben la AOD como fuente primaria de desarrollo y no como complemento a las políticas públicas, y que la AOD que más demandan es la de tipo financiero, por lo que desaprovechan el potencial de la asistencia técnica (APC, 2019, p. 22).

Además de estos problemas, el propio Gobierno reconoce que Colombia no ha integrado plenamente los componentes de la cooperación internacional en ambos roles a la formulación de la política exterior, lo que ha dificultado la sincronización de las actividades externas de las entidades del Estado, el relacionamiento con las entidades equivalentes de los países socios y la incorporación de las iniciativas internacionales de las entidades territoriales y los actores de la sociedad civil (DNP, 2019, p. 118). Adicionalmente, acepta que los sistemas de información no están adecuados para registrar, monitorear y evaluar todos los proyectos y acciones de cooperación internacional (APC, 2019, p. 28).

Finalmente, en los temas de fronteras, territorios fronterizos y migración, que están interrelacionados y representan focos de vulnerabilidad, el Gobierno no reconoce el impacto transversal del conflicto armado interno, pero identifica que su “historia”, sus fallas de políticas públicas y la presencia de mercados ilegales y actores armados, dificultan los esfuerzos de estabilización y consolidación estatal (DNP, 2019, p. 126). Acepta, además, que hay baja capacidad institucional y baja calidad de la información para entender y

¹ Es una técnica para recaudar financiamiento externo de una gran audiencia, en lugar de un reducido grupo de inversores especializados (por ejemplo, bancos, inversores informales, capitalistas de riesgo), donde cada individuo proporciona una pequeña cantidad de los fondos solicitados. Además, este concepto está relacionado con el de *crowdsourcing*, que se refiere a la subcontratación de la “multitud” (*crowd*) de tareas específicas, como el desarrollo, la evaluación o la venta de un producto, a través de una convocatoria abierta por internet (Howe, 2008, citado en OCDE, 2015, p. 53).

atender la migración, lo que ha venido acompañado del incremento de la trata de personas y el tráfico de migrantes (DNP, 2019, p. 119). El Gobierno no hace ningún balance de la creación de la oficina de Migración Colombia por parte de la administración anterior ni del daño a la gestión de la información migratoria cuando la manejó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), disuelto en 2011 en medio de escándalos sobre interceptaciones y seguimientos ilegales a políticos, magistrados y periodistas. Empero, sugiere que la política integral migratoria (PIM) anterior ha sido un instrumento insuficiente, la cual se elaboró mediante documento CONPES (3603) en 2009 –gobierno Uribe– y fue implementada por la administración Santos, lo que parece lógico en vista de la más aguda crisis de Venezuela (2016 en adelante) y su inesperada secuela migratoria regional.

La imagen deseada: líder mundial y regional en gobernanza de múltiples temas y de reformas a las organizaciones internacionales y polo de atracción mundial

Santos ya se refería a lo que consideraba la necesidad de recuperar el “liderazgo que le corresponde a Colombia en los escenarios internacionales”. Ello reflejaba una ambición de proyección global del país a pesar de tener trayectoria históricamente concentrada en la subregión andina (Pastrana y Vera, 2018a, p. 122). Aspiración que en parte se reflejó en la priorización de recursos y actividades en el marco de las Naciones Unidas, muy por encima, desde el punto de vista presupuestal, de lo destinado a la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y otras plataformas (Pastrana y Vera, 2019, p. 44). La eventual participación en misiones de paz de la ONU (por acuerdo suscrito en 2015), el trabajo de *branding* para posicionar la marca país (“La Respuesta es Colombia”) y el deseo –más que la realidad– de transportar a otros países y conflictos armados la propia experiencia de construcción de paz y posconflicto, fueron parte del imaginario del gobierno precedente.

Empero, la administración Duque parece acentuar esa expectativa de liderazgo exponiéndose, problemáticamente, incluso como candidato a *global* o *regional reformer*, aunque con una preocupante alusión revisionista en relación con algunos de los compromisos internacionales asumidos por la administración anterior. El gobierno actual quiere hacer de Colombia un foco de interés positivo y un “modelo” para el mundo (DNP, 2019, p. 117) y apuesta a que en 2022 el país “ocupará con toda propiedad el lugar de liderazgo que

le corresponde en el concierto de las naciones” (Cancillería, s.f.a.). Considera que Colombia será capaz de impulsar iniciativas que permitan hacer una evaluación de la gestión y la acción de las organizaciones internacionales y las agencias multilaterales, estimando que no son adecuadas para enfrentar los desafíos contemporáneos de la gobernanza mundial y regional (DNP, 2019, p. 117; Cancillería, s.f.a.).

Adicionalmente, se quiere hacer del país un “líder global y regional” en los temas de nuevas amenazas a la seguridad (la lucha contra el terrorismo), la defensa de la democracia y los derechos humanos, el problema mundial de las drogas, el desarrollo sostenible, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la lucha contra el crimen organizado transnacional y la corrupción, y la atención de los fenómenos migratorios (DNP, 2019, p. 129). Se desea consolidar el papel propositivo de Colombia en la Agenda 2030 y la implementación y evaluación de los ODS mediante la construcción de una diplomacia pública para el desarrollo sostenible, el mejor empleo de sus recursos naturales, la inserción económica internacional y la mitigación de los efectos que experimenta el país frente al cambio climático, involucrando empresarios y actores de la sociedad civil (DNP, 2019, p. 118; APC, 2019, p. 2; Cancillería, s.f.a.). Se desea usar la biodiversidad como fuente de ventajas comparativas para tomar decisiones en escenarios internacionales (DNP, 2019, p. 118). Se aspira igualmente a liderar acciones en la agenda multilateral para prevenir y luchar contra la corrupción (Cancillería, s.f.a.).

En materia antidrogas, es conocida la crítica del CD a la estrategia de sustitución manual voluntaria de cultivos ilícitos de Santos, por lo que ante el aumento sustancial de las hectáreas de coca y amapola entre 2013 y 2017, insiste en tratar de reactivar las aspersiones aéreas con glifosato –por presión de la Casa Blanca, además– y toda forma de erradicación forzada. Santos había acogido las sentencias de la Corte Constitucional y la suspensión de las aspersiones por parte de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, en 2015, por sus efectos nocivos sobre cultivos, animales y comunidades² (Pastrana y Vera, 2017, pp. 16-17). Dicho gobierno reconoció que uno de los incentivos no deseados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), que se vinculó dentro del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, fue estimular a muchos

² Aunque Colombia no ha regresado aún a la fumigación aérea con glifosato, tiene pendientes 231 demandas por aspersión y fumigación con ese herbicida por unos 2,11 billones de pesos, las cuales están en manos de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado, creada por el gobierno Santos en 2012.

campesinos a sembrar más hectáreas para acceder a los beneficios económicos del programa (*Colprensa*, 14 de mayo de 2018).

Sin abandonar el enfoque represivo contra los carteles, Santos optó por respaldar el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y “liderar” las discusiones hemisférica (OEA) y global (Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas de 2016), argumentando el fracaso del enfoque tradicional, sin comprometerse con ninguna fórmula, reforma o norma alternativa –a la espera de algún consenso de las grandes potencias–, pero insistiendo, como otros latinoamericanos, en una mirada complementaria desde la óptica de la salud pública, en el lado del consumo, y la vulnerabilidad socioeconómica de los sembradores, en el lado de la oferta (Pastrana y Vera, 2018b, p. 49). Ante los reveses domésticos y el arribo de una administración republicana estadounidense (Trump) defensora del glifosato, la extradición y la ofensiva policial y militar contra el narcotráfico, el gobierno Duque cree que Colombia perdió su liderazgo antidrogas y que, aunque se precisa un enfoque multidimensional, puede recuperar su prestigio internacional atacando el problema como una amenaza para la seguridad nacional y regional (Cancillería, s.f.a.). Allí hay una imagen de colaborador cercano de EE.UU. y de Estado que pretende encabezar y compartir su estrategia ofensiva, cuyos “éxitos” fueron trastocados –en su imaginario– al pasar de la política de seguridad democrática (Uribe) al plan de “paz con seguridad y prosperidad” de Santos.

Ahora bien, en materia de CSS y CT, el Gobierno aspira a que Colombia se consolide como oferente y receptor de buenas prácticas en la OCDE (DNP, 2019, p. 118), a que el país sea reconocido como “socio estratégico de cooperación” en países y organizaciones que proveen AOD y en países del Sur Global (APC, 2019, p. 2) y asumir un “liderazgo” en materia del desarrollo de instrumentos, herramientas y aportes metodológicos de CSS (p. 2). Ello, con el doble fin de convertirse en referente técnico en los niveles regional y mundial y de mejorar su posicionamiento geoestratégico (APC, 2019, p. 19, p. 30). Esto no es nuevo, pero se ha acentuado como expectativa en el gobierno actual, con un presidente y un gabinete que tienen un perfil más académico que político, aunque están siempre bajo el escrutinio y las presiones del uribismo.

Además de continuar esos temas que abrieron la puerta de la diversificación temática y geográfica en el doble gobierno de Santos –excepto la diplomacia de la paz–, la administración de Iván Duque pretende que Colombia desarrolle

su “poder blando” o de atracción, influencia y persuasión, en áreas como la infraestructura digital y los productos culturales, dentro de un modelo –muy incipiente aún– de “economía naranja” (DNP, 2019, p. 128). Se piensa en posicionar al país como “polo de atracción” internacional para la educación, la innovación, la ciencia y la tecnología, y lograr ubicar a Colombia en centros de investigación reconocidos mundialmente (Cancillería, s.f.a.). Quiere usarse la diversidad cultural, la educación y el deporte para profundizar la diversificación de la política exterior, incluyendo continuar la enseñanza del español como segunda lengua, dentro de una nueva diplomacia pública cultural (Cancillería, s.f.a.; DNP, 2019, p. 128). En este mismo sentido, se pretende que la renovación económica, el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y el enriquecimiento cultural, sean estimulados por la llegada de extranjeros y el retorno de colombianos altamente capacitados, que Colombia pueda convertirse en “polo de atracción” para los migrantes emprendedores (Cancillería, s.f.a.; DNP, 2019, p. 116).

Finalmente, el Gobierno piensa que puede (y debe) convertir a Colombia en un actor fundamental en la renovación estructural del sistema interamericano y en la consolidación y aplicación efectiva de la Carta Interamericana (DNP, 2019, p. 129), incluyendo la búsqueda de liderazgo para asegurar el compromiso de la región con la defensa de la democracia (Cancillería, s.f.a.).

Los objetivos de la política exterior 2018-2022: entre la especificidad y la ambigüedad, en medio de la diversificación temática

A continuación, se exponen algunos de los objetivos específicos o cuasi-específicos que pretenden responder o alcanzar la imagen deseada.

1. Hacer seguimiento y evaluación a las resoluciones y declaraciones de Colombia, como proponente o copatrocinador (DNP, 2019, p. 134).
2. Usar todos los recursos diplomáticos y políticos para contribuir al restablecimiento de la democracia y el Estado de derecho en Venezuela (Cancillería, s.f.a.).
3. Liderar acciones estratégicas, integrales y eficaces, dentro de la OEA y del Grupo de Lima (Cancillería, s.f.a.).
4. Formular una nueva política migratoria para colombianos en el exterior, retornados y extranjeros en Colombia (DNP, 2019, p. 130).

5. Consolidar al país como miembro de la OCDE y ampliar su apuesta por la Alianza del Pacífico (DNP, 2019, p. 117).
6. Liderar la creación de un nuevo espacio de integración regional (se trata de PROSUR, aunque no se dice en los documentos), tras el retiro de Colombia de UNASUR.
7. Ingresar al Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) (DNP, 2019, p. 119).
8. Diseñar e implementar una nueva estrategia de lucha contra la trata de personas (DNP, 2019, p. 130).
9. Diseñar e implementar una nueva política integral de fronteras (DNP, 2019, p. 132).
10. Establecer los derechos territoriales de Colombia con todos sus vecinos (DNP, 2019, p. 132), incluyendo defender los intereses del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fortaleciendo las relaciones con los Estados pertenecientes a la cuenca del Caribe y haciendo presencia en aquellos en los que no cuenta con embajada o consulado (DNP, 2019, p. 132).
11. Diseñar e implementar un modelo de seguridad multidimensional en zonas de frontera, con cooperación binacional (DNP, 2019, p. 132).
12. Fortalecer los planes binacionales de desarrollo fronterizo (Cancillería, s.f.a.).
13. Aumentar las candidaturas de Colombia gestionadas en escenarios internacionales (de 57 a 97) (DNP, 2019, p. 134).
14. Aumentar las acciones de diplomacia cultural realizadas (de 1.164 a 2.344) (DNP, 2019, p. 134).
15. Priorizar la demanda de cooperación en las áreas de estabilización territorial, desarrollo rural, conservación y sostenibilidad ambiental, emprendimiento y economía naranja y fenómeno migratorio (APC, 2019, pp. 36-40).
16. Priorizar la oferta de cooperación en las áreas de: cuidado y atención a la primera infancia, recreación y deporte, empleo y trabajo decente, desarrollo rural, productividad y competitividad, gestión del riesgo y seguridad integral (APC, 2019, pp. 40-41).

17. Promover en la OEA, la revitalización y ampliación del principio de “responsabilidad compartida”, con un enfoque multidimensional y según los nuevos patrones del narcotráfico (Cancillería, s.f.a.).
18. Construir nuevas agendas y fortalecer los lazos con Centroamérica, el Caribe, Asia y África (Cancillería, s.f.a.).
19. Formular una metodología para medir el poder blando de Colombia, dando prelación a la economía naranja (Cancillería, s.f.a.).
20. Proponer la creación de una corte penal internacional contra la corrupción (no aparece en los documentos, pero hizo parte de la agenda de Holmes Trujillo ante Naciones Unidas en 2019).

Algunas creencias transversales

Vale la pena resaltar las siguientes convicciones transversales porque tienen fuerte incidencia en la orientación actual de la política exterior, no solamente en la que ha sido planeada en los documentos, sino además la que se ha venido practicando en la coyuntura, si bien con inconsistencias, excepciones o contradicciones. A saber:

- El logro de la legalidad y el emprendimiento serán los que produzcan la equidad social (DNP, 2019, p. 116). Esto lo distancia aparentemente de una visión redistributiva o de reforma estructural (por ejemplo, agraria) y no contempla la paz como eje de desarrollo.
- El entendimiento con los vecinos debe operar sobre las bases de la cooperación y la reciprocidad (DNP, 2019, p. 116). La clara excepción a esta regla moral es la postura de “cero tolerancia” hacia lo que el Gobierno considera las dictaduras de la región (Venezuela, Nicaragua y Bolivia hasta Evo Morales).
- Colombia debe defender la paz, la seguridad y la democracia en la región, pero a través de medios diplomáticos y políticos multilaterales (DNP, 2019, p. 117). Esto parece explicar el papel del país en el Grupo de Lima y la OEA, pero no aclara la insistencia en la invocación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) contra el régimen de Venezuela, que incluye medidas militares en última instancia.
- Colombia mantendrá su compromiso con la democracia representativa y el fortalecimiento del Estado de derecho, como condición para la paz y la seguridad en América Latina, y con la economía de libre mercado,

como instrumento para el progreso social (Cancillería, s.f.a.). Esa triada de democracia, ley y libre mercado pretende ser la que determine la participación o el distanciamiento del país frente a otros países y plataformas de cooperación e integración. No sucede con respecto a la política hacia la República Popular de China, por ejemplo.

- Colombia debe “reflexionar” sobre la pertinencia de su participación en algunos de los espacios e instrumentos multilaterales (DNP, 2019, p. 117). Esta es una inquietante puerta abierta al revisionismo y que podría transformar algunas posiciones prudentes, distantes o pragmáticas del país en posturas dogmáticas y conflictivas si se atan a algunas de las convicciones anteriores. Santos ya había caído en esta tentación al declarar inaplicable el fallo de la Corte Internacional de Justicia que favoreció a Nicaragua en 2012 con la ampliación de su mar territorial y al demandar el Pacto de Bogotá para retirarse de la competencia de la Corte. Esta ruptura de la tradición de “apego al derecho internacional” y a los principios de *Pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) y de resolución pacífica de controversias, parece acentuarse en el gobierno Duque. El retiro intempestivo de UNASUR al asociarla como una plataforma del “castro-chavismo”, la negativa a validar los avances del proceso de paz entre Santos y el ELN con mediación de Cuba, el cambio de postura hacia Cuba con voto de abstención frente al bloqueo estadounidense –por primera vez en la historia del país– y apoyando su inclusión en la lista de países que apoyan al terrorismo, además de la invocación del TIAR contra un país vecino, son algunos ejemplos de este giro inquietante.

Factores idiosincráticos detrás de la concepción del rol de Iván Duque

La noción de *rol nacional* ha permeado la literatura que describe las dinámicas del sistema internacional actual y es un enfoque que sugiere cómo las élites perciben el rol de sus naciones en el mismo (Baert *et al.*, 2019, p. 4.4). Tal y como se dará a conocer en este apartado, las influencias idiosincráticas (del Presidente) han marcado el camino de la política exterior del país dentro del marco de una (autoimagen) construida para hacerlo.

El contenido de lo que se presentará tiene como fuente principal la exploración de algunos discursos presidenciales y declaraciones vía Twitter,

a la luz de referentes teóricos que permiten interpretar sus percepciones relacionadas con la política exterior. De manera transversal, se evocará la importancia que han tenido los valores personales en la consolidación de la identidad estatal que se presenta en el exterior, aunque algunos roles se han conservado por tradición y/o por normas internacionales a pesar de los cambios de gobierno.

De acuerdo con Holsti, el término rol hace referencia a las decisiones y acciones que se toman, mientras que la noción prescripción del rol se enfoca en las expectativas culturales, sociales, institucionales o particulares de un grupo. Ambas variables conforman los fundamentos del comportamiento humano (Holsti, 1970, pp. 236-243). Con este referente, puede decirse que el actual gobierno representa el puente que se tiende entre estructura social y concepción individual para conformar la expectativa de rol. Frente a este argumento se destaca: 1) el perfil idiosincrático de Iván Duque (representante principal de la política exterior colombiana) juega un papel fundamental en la construcción del rol internacional que se le atribuye al país; 2) los roles ejecutados o acciones varían en correspondencia con los dos puntos anteriores, sin tener en cuenta, en ocasiones, las condiciones nacionales reales.

A propósito, Holsti identifica 17 tipos de rol que se pueden asumir con base en los discursos. En este trabajo, para efectos del desarrollo del segmento, solo serán referenciados aquellos que funcionan para el caso colombiano: 1) líder regional: se compone de deberes o responsabilidades que un gobierno percibe por sí mismo en su relación con una región con la que se identifica, o con subsistemas transversales, tales como movimientos ideológicos; 2) activo independiente: se basa en declaraciones gubernamentales que respaldan el concepto de no alienación y de política exterior autónoma, libre de compromisos militares con cualquiera de las principales potencias y enfocada en servir a los intereses nacionales; 3) defensor de doctrina: implica compromisos configurados en términos de defender los valores del sistema al que considera pertenecer; 4) mediador-integrador: denota una figura conciliadora y capaz de mediar en la resolución de conflictos de otros Estados; 5) colaborador del subsistema regional: expresa esfuerzos de cooperación (Holsti, 1970, pp. 260-270).

En primera medida, la trayectoria discursiva de la administración Duque parece acentuar su expectativa de rol de liderazgo en escenarios internacionales, manteniendo el propósito del gobierno Santos por conservar una imagen positiva ante sus vecinos en diversos frentes, aunque con prioridades distintas. Cabe resaltar que, como se evidenció en apartados anteriores, estos temas configuran la agenda del

mandatario y los documentos que la respaldan, aunque los desafíos que han surgido invitan a cuestionar la capacidad de Colombia para apropiarse de esos roles.

De manera similar ocurre con el rol de independencia, pues si bien el país ha abanderado la noción de emancipación, los discursos gubernamentales ponen de manifiesto la doctrina de *respice polum* en sus posturas. Lo anterior se justifica en que, a lo largo de sus mandatos, Duque y Trump han demostrado trabajo articulado y coordinado en: la crisis humanitaria en Venezuela y sus consecuencias; el apoyo al presidente interino Juan Guaidó y medidas contra Nicolás Maduro; la lucha conjunta contra los problemas mundiales de las drogas, el terrorismo y el crimen organizado; el respaldo de EE.UU. a la política de estabilización; la cooperación bilateral y triangular; los asuntos comerciales; las estrategias de turismo y energías renovables; la colaboración en materia de seguridad a través de medidas como posibilitar la presencia de militares estadounidenses en bases colombianas y la aspersión aérea para la erradicación de cultivos ilícitos (Cancillería, s.f.b.). La alineación de Colombia con EE.UU. genera discrepancias con respecto al quinto tipo de rol, debido a las críticas y lejanía con naciones próximas. Es decir, aunque el Presidente promulgue en sus discursos ser colaborador del subsistema regional, ha dado predominancia a la relación con su aliado estratégico y a la participación en espacios multilaterales donde ambos confluyen. No debe desconocerse que a nivel discursivo los órganos de CSS están presentes, pero se identifica mayor actividad e identificación –recíproca– con los que se comparten con EE.UU.

En el rol de defensor de doctrina democrática, dos variables juegan un papel importante. Primero, el perfil idiosincrático de Duque. Entre algunas características del mandatario cabe destacar: no tiene mucha trayectoria como político (senador), pero pertenece al partido Centro Democrático, cuya tendencia ideológica se asocia a la derecha y al conservadurismo a pesar de su nombre; es abogado, aunque su fuerte es la economía debido a su maestría en Derecho Internacional Económico y a los cargos de su vida profesional –consejero principal y consultor de la Presidencia para el Banco Interamericano de Desarrollo, asesor del Ministerio de Hacienda, entre otros– (*Semana*, 2018). Se destacan, además, sus discursos de apego a la normatividad y de confianza en la innovación digital, temas que dominan varias de sus publicaciones de opinión y académicas³. Además de esto, aunque es un líder más o menos receptivo frente a las fuentes de oposición

³ Véanse, por ejemplo, sus referencias bibliográficas (*El futuro está en el centro*, *IndignAcción* y *Efecto naranja*) en <https://www.planetadelibros.com.co/autor/ivan-duque/000045187>, y sus columnas de opinión en <https://elpais.com/autor/ivan-duque-marquez/>.

interna y externa y se considera a sí mismo del “centro” político o sin extremos ideológicos, si bien menos abierto y pluralista que Santos, refleja un fuerte compromiso de lealtad política con respecto al expresidente Uribe, que a veces entra en tensión con su perfil académico o tecnocrático. Segundo, la historia y tradición de Colombia también se usan como legados, ya que ha habido otros presidentes (por ejemplo, Julio César Turbay, Álvaro Uribe) con posturas similares al líder actual, reacios al trato con regímenes considerados autocráticos y críticos de sus abusos a los derechos humanos, aunque apliquen ellos mismos políticas domésticas de “mano de hierro” en nombre de la legalidad y la seguridad.

Finalmente, a manera de herramienta metodológica, el análisis discursivo se aterrizará en algunos casos puntuales y prácticos que reflejan varias de las inferencias de rol anteriores (ver tabla 1).

Tabla 1. Muestra de discursos presidenciales y acciones de rol

Tipo de rol	Frases de discursos y Twitter	Palabras y verbos de acción
1	<p>“Allá estaré defendiendo a este país como potencia ambiental” (Presidencia, 2019).</p> <p>“Esta es la mayor disminución de cultivos ilícitos de los últimos seis años. Seremos más contundentes” (Duque, Twitter , 7 de junio de 2020).</p> <p>“Hoy Colombia se posiciona como el país de mayor emprendimiento creativo en América Latina” (Presidencia, 2019).</p>	<p>Potencia</p> <p>Defender</p> <p>Posicionar</p> <p>Mayor (alusión de superioridad)</p> <p>Contundente</p>
2	<p>“Hoy recibimos donación de 200 ventiladores que son muestra de solidaridad y amistad con EE.UU. Seguiremos trabajando en equipo” (Duque, Twitter, 1 de julio de 2020).</p> <p>“Hemos conversado y reafirmado nuestro compromiso en los valores compartidos con Estados Unidos” (Presidencia, 2020).</p> <p>“Aquí tiene un gobierno amigo y un país con el cual se puede trabajar en defensa de los valores que compartimos” (Presidencia, 2019).</p>	<p>Amistad</p> <p>Trabajar en equipo</p> <p>Compromiso</p> <p>Valores compartidos</p> <p>Gobierno amigo</p>
3	<p>“Hemos enfrentado a la denuncia del populismo y de lo que esté en contra de la iniciativa privada y de los derechos fundamentales” (Presidencia, 2019).</p> <p>“Declarar algunas organizaciones como terroristas es focalizar los esfuerzos para evitar el terrorismo” (Presidencia, 2020).</p> <p>“La libre determinación de los pueblos no puede ser manipulada para convertirse en la libre determinación de los opresores” (Presidencia, 2018).</p>	<p>Denuncia del populismo</p> <p>Iniciativa privada</p> <p>Derechos</p> <p>Evitar el terrorismo</p> <p>Opresores</p> <p>Enfrentar</p>

Tipo de rol	Frases de discursos y Twitter	Palabras y verbos de acción
4	<p>“Nuestra responsabilidad es la dictadura finalizada, la dictadura delegada, y la libertad del pueblo venezolano” (Presidencia, 2019).</p> <p>“El mundo debe actuar y debe unirse para que este éxodo trágico llegue a su fin y un pueblo pueda ver florecer la esperanza” (Presidencia, 2018)</p>	<p>Deber</p> <p>Responsabilidad</p> <p>Unión</p> <p>Florecer</p> <p>Esperanza</p>
5	<p>“Entramos en un ciclo de liderazgo en la región y desde la Comunidad Andina, Alianza del Pacífico y Prosur vamos a llevar agendas completas para promover la inversión en Latinoamérica” (Duque, Twitter, 1 de julio de 2020).</p> <p>“Queremos cumplir los estándares de la OTAN y convertir a Colombia en un ejemplo para el resto de América Latina y para el mundo entero” (Presidencia, 2018).</p>	<p>Promover</p> <p>Liderazgo</p> <p>Región</p> <p>Cumplir los estándares</p> <p>Ser ejemplo</p>

Los factores domésticos como presiones ideológicas para la política exterior de Duque

La postura del CD ha sido importante para los lineamientos de las relaciones del gobierno actual con Venezuela y otros países con diferencias ideológicas. José Félix Lafaurie, presidente de la Federación Nacional de Ganaderos y con larga trayectoria de apoyo a este partido, abiertamente sienta su posición sobre Venezuela. Ceder ante acercamientos diplomáticos o actuar como mediador con el vecino país es considerado poner en juego la credibilidad de Colombia frente a los otros países que reconocen a Juan Guaidó como presidente. “Un acercamiento al tirano sería símbolo de debilidad y haría saltar la estrategia del cerco diplomático, que no ha resultado tan rápida —es cierto—, pero sigue siendo el camino para el restablecimiento de la democracia en Venezuela” (Lafaurie, 2020a). Otro ejemplo han sido las relaciones con Cuba. A finales de 2019, el Gobierno colombiano solicitó a Cuba la extradición de cabecillas del ELN que se encontraban en este territorio, lo cual fue duramente criticado por la oposición y por figuras políticas que participaron en los diálogos, sin embargo, para el CD omitir la exigencia de extradición hubiera sido incumplir las funciones constitucionales, como capturas a terroristas (Lafaurie, 2020b). Cuando se discutió la entrada de Cuba al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, miembros del CD expresaron su negativa a que el Gobierno colombiano apoye este tipo de acciones, pues estiman que ese país ha protegido a narcoterroristas.

Como se ha podido observar, un gran obstáculo que tuvo Duque al llegar al poder fue la ideologización de la política exterior que pretende el CD, reviviendo posturas radicales del gobierno de Uribe. Un ejemplo de esto es la omisión de temas urgentes como la persecución a los defensores de derechos humanos, también abordado por el Congreso de EE.UU. (Jaramillo, 2019). La senadora del CD, María Fernanda Cabal, a raíz de un artículo de *The New York Times* sobre el posible regreso de los falsos positivos, acusó al autor, Nicholas Casey, de haber estado de gira con las FARC-EP y ser su simpatizante (Gómez Maseri, 21 de mayo de 2019). El senador del partido demócrata Patrick Leahy inmediatamente hizo un llamado al Gobierno colombiano de presentar pruebas sobre estas afirmaciones y proteger la libertad de prensa. También se ha podido observar que la visión del CD para debilitar el régimen autoritario venezolano ha perdido credibilidad en Washington (Valencia, 26 de mayo de 2019) y cada vez más Estados de la comunidad internacional apoyan una transición democrática pacífica en ese país.

En el tema de cultivos ilícitos también hay un impacto de la influencia doméstica en la política exterior. Márquez (2018) indica cómo la administración de Santos se había desligado parcialmente de la política antidrogas de EE.UU., mientras que con el ascenso de Duque al poder se retorna a un enfoque punitivo, en el que prima la ofensiva militar contra el narcotráfico. El CD ha presionado para volver a las aspersiones aéreas con glifosato, haciendo un llamado a Duque para que agilice el inicio de la fumigación aérea y acusando a la Corte Constitucional de favorecer a los actores criminales al obstaculizar este tipo de instrumento (*Vanguardia*, 13 de marzo de 2020).

Según Hunt (1990), los aspectos ideológicos son una preocupación central para el estudio de la diplomacia. Ejemplo de esto es cómo la seguridad nacional se considera un constructo intelectual creado y defendido por burócratas e intelectuales que se identifican con una línea de pensamiento. Así como la orilla ideológica de izquierda ha hecho uso de mecanismos como el “Foro de Sao Paulo” para la difusión de su agenda, miembros tanto del Partido Conservador como del CD conforman el denominado “Foro Atenas”. Este tanque de pensamiento fundado por Mariano Ospina, miembro del Partido Conservador, viene funcionando desde 2017 y tiene como objetivo obstaculizar la expansión del llamado “socialismo del siglo XXI”. Sus integrantes se han ido extendiendo, incluyendo también a exmiembros de las FF.MM.

En octubre de 2019 se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre Defensa y Democracia, organizada por el Foro Atenas, apoyado por la Fundación

Ideas para la Democracia y la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares, la cual contó además con la participación de miembros de las FF.MM. de Guatemala, El Salvador y Venezuela (Pardo Giraldo, 25 de octubre de 2019). Allí se identificaron al comunismo internacional, al socialismo del siglo XXI, a las guerrillas de las FARC-EP y el ELN y al grupo Hezbolá, como las principales amenazas a la democracia latinoamericana.

Otra plataforma, esta vez de carácter internacional, donde actores similares han podido exponer sus intereses en política exterior colombiana es el “Foro Concordia”. A pesar de reconocerse como un grupo no partidista, recoge las posturas de derecha en el continente latinoamericano (Celedón, 14 de mayo de 2019). Esta plataforma ha contado con la participación del expresidente Álvaro Uribe y ha resaltado la importancia de la reconstrucción de la economía venezolana mediante iniciativas entre empresarios de EE.UU., Colombia y Venezuela, además de la necesidad de enviar ayuda humanitaria, si bien a través de los canales de Juan Guaidó.

Con respecto a Venezuela, Ávila (18 de marzo de 2020) señala que durante el gobierno de Uribe era común el radicalismo, pero jamás se llegó al punto de cerrar la frontera con el vecino país, con lo que se ha agudizado la crisis humanitaria y anulado toda comunicación directa con el oficialismo para coordinar temas primordiales, como el control de la actual pandemia de COVID-19. Este analista estima que la política doméstica rige la agenda externa y que el ala radical del CD controla la Cancillería. Es posible que hablar de control partidista del Ministerio de Relaciones Exteriores sea excesivo, considerando además varias fricciones que ha habido entre el propio gobierno y el CD, pero lo cierto es que muchas demandas y expectativas de rol de corte ideológico surgen principalmente de ese actor doméstico.

Adicionalmente, es necesario indagar más sobre las conexiones entre los opositores y empresarios venezolanos en Colombia y el CD, para develar la penetración de sus intereses económicos e ideológicos en la agenda partidista y de política exterior. A mediados del presente año, la Fiscalía General de la Nación abrió una investigación por la presunta compra de votos durante la campaña del actual presidente y se acusó al empresario venezolano Oswaldo Cisneros Fajardo, fundador de un conglomerado de medios de comunicación en su país, de entregar alrededor de trescientos mil dólares al CD a través de socios en Colombia (*Semana*, 1 de julio de 2020). Además, Cisneros es investigado en EE.UU. por negociaciones ilegales con petróleo venezolano. La directora del CD, Nubia Martínez, aseguró que este dinero nunca ingresó

a la campaña, sin embargo, reconoció que empresarios cercanos a Cisneros ofrecieron aportes económicos por la afinidad con las ideas políticas del CD.

Por otra parte, la administración actual y el CD han apoyado abiertamente a figuras políticas opositoras del régimen venezolano además de Guaidó, como es el caso de Julio Borges, expresidente del Parlamento de mayoría opositora. Colombia le otorgó la condición de asilo en 2018, al igual que anteriormente lo hizo con el golpista Pedro Carmona⁴, quien falló en derrocar a Hugo Chávez en 2002. A diferencia del gobierno Santos, que cumplió con el mecanismo de extradición con el gobierno del vecino país en algunos casos, los miembros del CD consideran inconcebible hacer uso de este instrumento, argumentando que sería atentar contra los derechos humanos. El *lobby* venezolano en Colombia es una realidad al parecer tan significativa como el *lobby* cubano en EE.UU. para determinar las políticas exteriores inflexibles hacia Cuba.

Conclusiones

Mientras el anterior gobierno asimilaba que la experiencia de paz y la construcción del posconflicto podían transmitirse a otros países y complementaban el crecimiento económico, la mayor inserción en la economía global y la diversificación temática y geográfica de la agenda externa, el actual gobierno recupera varias de estas aspiraciones y las ubica dentro de la matriz de la “economía naranja”, como el modelo que promete desarrollo con innovación y equidad, pero excluyendo o invisibilizando casi toda alusión al proceso de paz, al conflicto y al posconflicto. Asimismo, aunque Santos abrió al país una puerta de proyección como líder temático, primordialmente en la región, buscó una amplitud de la agenda y del activismo diplomático en el nivel global, en los campos del desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático y el mantenimiento y la construcción de paz.

Aunque algunas de estas vetas de expansión de la política exterior y ciertos roles emergentes (por ejemplo, exportador de seguridad, oferente de cooperación Sur-Sur y pivote de cooperación triangular) se mantienen en la concepción

⁴ Carmona ha hecho parte del plantel académico de la Universidad Sergio Arboleda, a la que algunos han considerado un *Think Tank* del uribismo, comunidad académica que también fue *alma mater* de Iván Duque. Véase, por ejemplo: Angoso, R. (14 de marzo de 2019). “No debemos descartar un baño de sangre en Venezuela”: Pedro Carmona Estanga. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/no-debemos-descartar-un-bano-de-sangre-en-venezuela-pedro-carmona-estanga/>.

actual y parecen desbordar las capacidades del país, las atribuciones de rol de la administración Duque van aún más lejos. Las ideas gubernamentales presumen que Colombia puede convertirse en una especie de global y regional *reformer*, *rule-maker* y fiscal/juez (*prosecutor*) regional de la democracia representativa y los derechos humanos, funciones o roles subsidiarios que parecen corresponder más a los roles principales de líder sistémico o global y líder regional que a su posición estructural o estatus internacional como potencia secundaria y que a los roles consecuentes con sus necesidades y capacidades, lo cual produce un desbalance estratégico e impone un tono muy dogmático a sus líneas de diplomacia. El argumento de “revisar” los compromisos internacionales de Colombia, y sin especificar además, deja una ventana abierta de inquietante posibilidad de justificar ideológicamente la ruptura de normas, relaciones y membresías internacionales vitales para el desarrollo del país y su inserción multigeográfica, una actitud que, paradójicamente, suelen adoptar los gobiernos autoritarios o sumamente nacionalistas en detrimento del multilateralismo.

La tipología de roles que se aplicó sugiere que la política exterior presenta discrepancias entre la concepción, la atribución y las expectativas de desempeño de liderazgo global, hemisférico y regional ante actores domésticos y externos, además de un realineamiento con EE.UU. en detrimento del rol de Estado independiente. Parte de la explicación parece radicar en los factores idiosincráticos que reflejan algunas convicciones muy normativas y una tensión entre el carácter tecnocrático y más o menos abierto del Presidente en su gestión y su fuerte sentido de lealtad ideológica, partidista e interpersonal con respecto al expresidente Uribe. Esto se advierte particularmente en el rol atribuido al país de defensor de la doctrina (democrática), si bien otros presidentes han apelado a esta función como un legado. En futuros trabajos valdría la pena profundizar en este aspecto que aquí se tocó tangencialmente.

En cuanto a los factores domésticos que han ejercido presión para la elaboración de la política exterior del presente gobierno, se concluye que la visión del partido CD ha impuesto algunas líneas en la manera como se manejan temas claves como la seguridad y el tráfico de drogas, tanto en las plataformas de la región como en los organismos multilaterales de nivel global. El *lobby* opositor de Venezuela en Colombia también parece imbricado con el CD. Sin embargo, hasta ahora, las acciones radicales alentadas ideológicamente, como el cerco diplomático hacia Venezuela, no han logrado desestabilizar dicho régimen ni tampoco mejorar la situación humanitaria en la frontera. Las

posturas agresivas hacia Cuba no han dado frutos para obligar a su gobierno a extraditar o expulsar a los miembros del ELN que allí negociaban la paz. Así mismo, el uso de mecanismos de coordinación con otros países (PROSUR, Grupo de Lima) que apelan a la sintonía ideológica de cero tolerancia al socialismo y/o regímenes no democráticos tampoco ha logrado convertir al Estado colombiano en *rule-maker* o líder regional capaz de hacer contrapeso a los gobiernos de izquierda y mucho menos disuadir a potencias como Rusia o China de respaldar a Nicolás Maduro. Más allá de los bloqueos financieros y de movilidad internacional a los funcionarios del régimen venezolano, la estrategia no ha funcionado para elevar sustancialmente la cooperación policial y judicial contra los actores no estatales que el Gobierno considera amenazas a la seguridad nacional, regional y hemisférica, ni transformar positivamente la situación de extrema vulnerabilidad de la diáspora venezolana en toda la región. Al parecer, dichas posturas solo han sido efectivas para ganar popularidad con el electorado del CD en el nivel doméstico.

Recomendaciones

Cuando se trata de creencias normativas o axiológicas, no de tipo instrumental o estratégico, es difícil sugerir un cambio de postura o agenda a pesar de los resultados adversos. Sin embargo, consideramos pertinentes los siguientes ajustes a la formulación de la política exterior.

Al Gobierno nacional y la Cancillería:

- Adecuar con más especificidad los objetivos temáticos y geográficos de la agenda exterior en concordancia con las realidades materiales y políticas del país, su posición estructural internacional y sus retos internos en materia de desarrollo y construcción de paz.
- Priorizar la búsqueda de apoyo y acompañamiento internacional para implementar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP y para gestionar diálogos de paz con el ELN.
- Desvenezolanizar y dessecuritizar la agenda exterior en lo referido al régimen político de ese país y a sus aliados internacionales, con excepción de la exposición internacional de pruebas —si las tiene— de los nexos entre carteles colombianos, disidencias de las FARC-EP y funcionarios de ese gobierno o Fuerzas Militares. Podría reenfocarse

al Grupo de Lima para convertirlo en un mediador, no en tribunal, para facilitar acercamientos entre la oposición venezolana y el Partido Socialista Unido de Venezuela, si bien es un cometido que rechaza tajantemente el CD.

- Priorizar los esfuerzos en materia de lucha contra la corrupción dentro del propio Estado colombiano, en lugar de señalar a otros gobiernos, y usar las herramientas de cooperación internacional para apoyar la reforma a la justicia y el aumento de transparencia y capacidades de gestión pública de las entidades territoriales.

Al Congreso de Colombia:

- Las Comisiones II de Senado y Cámara deberían hacer una evaluación más rigurosa y estrecha de la política exterior formulada y ejecutada, discerniendo los grandes riesgos de jugar a intervenir en Venezuela y de desafiar a las Fuerzas Armadas de ese país.
- Evaluar con rigor los resultados del enfoque militar contra los cultivos ilícitos y los avances de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP como problemas conexos y exigir al Gobierno nacional que la construcción de la paz sea un pilar del PND y de la política exterior.

Referencias

- APC. (2019). *Estrategia nacional de cooperación internacional ENCI 2019-2022*. Recuperado de: <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/ENCI-2019-2022-FINAL.pdf>.
- Ávila, A. (18 de marzo de 2020). Una política exterior de adolescente. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/03/18/opinion/1584555566_333397.html.
- Baert, F. *et al.* (2019). Rethinking Role Theory in Foreign Policy Analysis: Introducing Positioning Theory to International Relations. *Papers on Social Representations*, 28(1), 4.1-4.20. Recuperado de: <http://psr.iscte-iul.pt/index.php/PSR/article/view/491/422>.
- Banchoff, T. (1999). German Identity and European Integration. *European Journal of International Relations*, 5(3), 259-289.
- Brands, H. (2012). *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. External Research Associates Program Monograph. Strategic Studies Institute (SSI). US. Army War College, Carlisle Barracks PA.
- Cancillería (s.f.a.). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana 2018-2022: política exterior responsable, innovadora y constructiva*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>.
- Cancillería de Colombia. (s.f.b.). *Estados Unidos de América*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/estados-unidos>.
- Celedón, N. (14 de mayo de 2019). Una Concordia sin partido, pero hacia la derecha. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/concordia-sin-partido-hacia-derecha-71574>.
- Chafetz, G., Abramson, H. y Grillot, S. (1996). Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. *Political Psychology*, 17(4), 727-757.
- Colprensa. (14 de mayo de 2018). El presidente Santos reconoció aumento de cultivos ilícitos en el país durante su gobierno. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/santos->

reconocimiento-aumento-de-cultivos-ilicitos-en-el-pais-durante-su-gobierno-2726152.

DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>.

Duque, I. (20 de junio de 2020). Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/IvanDuque/status/1274385304661655554>.

Duque, I. (1 de julio de 2020). Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/IvanDuque/status/1278461350520532992>.

Gómez Maseri, S. (21 de mayo de 2019). Senadora Cabal, a probar acusación contra el ‘NYT: Senador de EE.UU. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/ee-uu-debe-condenar-practicas-militares-que-denuncio-nyt-senador-364030>

Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.

Hunt, M. (1990). Ideology. *The Journal of American History*, 77(1), 108-115.

Jaramillo, M. (2019). Un balance del gobierno en materia de política exterior. ¿Cuáles han sido sus aciertos y errores? ¿Qué puede hacer en el futuro cercano? *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/la-politica-exterior-de-duque-una-apuesta-palida/>.

Lafaurie, F. (2020a). *El valor de la coherencia*. Recuperado de: <https://www.centrodemocratico.com/?p=11980#.Xu5P-C2ZOrd>.


Lafaurie, F. (2020b). ¡En qué *estamos!* Recuperado de: <https://www.centrodemocratico.com/?p=11481#.Xu5XH2ZN8d>.

Márquez, M. (2018). La política exterior de Iván Duque en cien días de gobierno. *Cien Días 94*. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa Por la Paz (CINEP/PPP).

OCDE. (2015). *New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/cfe/smes/New-Approaches-SME-full-report.pdf>.

- Pardo Giraldo, N. R. (25 de octubre de 2019). Conferencia internacional sobre defensa de la democracia se realizó en Bogotá. *La Linterna Azul*. Recuperado de: <http://www.lalinternaazul.info/2019/10/25/conferencia-internacional-sobre-defensa-de-la-democracia-se-realizo-en-bogota/>.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2017). La política antidrogas de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador. En S. Namihás (Ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 11-52). Lima: Red de Seguridad KAS e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018a). The New Role Conception of Colombia and its Leadership Projection in Central America and the Caribbean in the Post-Conflict Context. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), 113-135.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018b). Herramientas teóricas para comprender la multidimensionalidad del problema de las drogas ilícitas en América Latina y el Caribe. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (pp. 21-56). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad: del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Namihás (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Lima: Red de Seguridad KAS e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Presidencia. (20 de septiembre de 2019). *La semana entrante estaré en la ONU defendiendo al país como potencia ambiental: Presidente Duque*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/La-semana-entrante-estare-en-la-ONU-defendiendo-al-pais-como-potencia-ambiental-Presidente-Duque-190920.aspx>.
- Presidencia. (3 de octubre de 2019). *'Hoy Colombia se posiciona como el país de mayor emprendimiento creativo en América Latina': Presidente Duque*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Hoy-Colombia-se-posiciona-como-el-pais-de-mayor-emprendimiento-creativo-en-America-Latina-Presidente-Duque-191003.aspx>.

- Presidencia. (20 de enero de 2020). *Colombia es el aliado de la libertad en el hemisferio, afirmó en Bogotá el Secretario de Estado de EE.UU., Mike Pompeo*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Colombia-es-el-aliado-de-la-libertad-en-el-hemisferio-afirmo-en-Bogota-el-Secretario-de-Estado-de-EE-UU-Mike-Pompeo-200120.aspx>.
- Semana. (2018). *Especiales Semana, candidatos 2018, Iván Duque*. Recuperado de: <https://especiales.semana.com/elecciones-presidenciales-2018/candidatos-hoja-de-vida/ivan-duque.html>.
- Semana. (1 de julio de 2020). *Quién es Oswaldo Cisneros, el millonario venezolano de la ñeñepolítica*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/perfil-de-oswaldo-cisneros-el-nuevo-nombre-que-aparece-en-la-nenepolitica/683187>.
- Valencia, L. (26 de mayo de 2019). *Hace agua la política exterior de Duque. Pares, Fundación Paz y Reconciliación*. Recuperado de: <https://pares.com.co/2019/05/26/hace-agua-la-politica-exterior-de-duque/>.
- Vanguardia. (13 de marzo de 2020). *Uribismo pide a Iván Duque buscar el pronto regreso de la aspersion con glifosato*. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/uribismo-pide-a-ivan-duque-buscar-el-pronto-regreso-de-la-aspersion-con-glifosato-ME2134097>.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.



III

La política exterior colombiana frente a las crisis del orden mundial liberal y del regionalismo en América Latina y el Caribe

El gobierno de Duque y su relación con la ONU en el marco de un multilateralismo efectivo

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*, Angélica María Pardo Chacón** y Ricardo García Briceño***

Introducción

La relación del gobierno Duque con el sistema de Naciones Unidas ha estado marcada por ambigüedades y algunos vaivenes políticos que, ciertamente, han repercutido en el rol y la identidad que Colombia ha proyectado en los sistemas multilaterales.

Así pues, el presente se propone aproximarse a una reflexión sobre los intereses y postulados ideológicos que orientan el actuar del presidente Iván

* Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la misma universidad –categorizado tipo A por Colciencias–. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

** Polítóloga y comunicadora social de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Analista y promotora del enfoque integrado de género y diversidad en seguridad y desarme como integrante del Foro de Mine Action Fellows Canadá en representación de Colombia. Contacto: pardoangelica.21@gmail.com y pardo.angelica@javeriana.edu.co.

*** Docente investigador del pregrado Relaciones Internacionales en la Escuela Militar de Cadetes (Bogotá, Colombia). Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, licenciado en Ciencias Religiosas de la misma universidad. Contacto: ricardo.garcia02@est.uexternado.edu.co.

Duque Márquez y, además, subrayar las limitaciones y contradicciones entre los documentos oficiales, las consideraciones discursivas del mandatario y la práctica gubernamental en el marco de la relación entre el Gobierno y el sistema de Naciones Unidas.

En ese contexto, este capítulo parte de una relación y precisión conceptual sobre los postulados ideológicos y su injerencia en el proceso de diseño institucional para proyectar los intereses del gobierno del presidente Duque y del partido político al que pertenece. Seguidamente, se realiza un ejercicio hermenéutico y de contraste entre los documentos oficiales que sientan las bases de la política exterior y de su proyección internacional con el propósito de establecer las contradicciones y las ambigüedades del Ejecutivo que se configuran como problemas y limitaciones para la consecución de los intereses nacionales en los sistemas multilaterales de cooperación internacional, como, por ejemplo, en el sistema de Naciones Unidas.

Los postulados ideológicos y el gobierno de Duque

Para iniciar este capítulo y las siguientes líneas respecto a la ideología como variable en la política exterior colombiana en el actual periodo de gobierno del presidente Iván Duque Márquez, es pertinente empezar por las definiciones que aquí se retoman para proyectar la reflexión. En tal sentido se partirá del reconocimiento y la interpretación amplia de la ideología como:

Un texto, enteramente tejido con un material de diferentes filamentos conceptuales; está formado por historias totalmente divergentes, y probablemente es más importante valorar lo que hay de valioso para las interpretaciones y percepciones o lo que puede descartarse en cada uno de estos linajes, que combinarlos a la fuerza en una gran teoría global. (Eagleton, 1997)

El “texto” o los “textos” que alimentan los conceptos y las ideas que revisitan las ideologías, no siempre son claros, concisos y consistentes. De hecho, se interpretan contradicciones, ambigüedades y procesos decisorios inciertos que impactan o influyen de forma no lineal el factor ideológico de los sujetos.

La falta de centralización del concepto no se debió para el autor, ni para este capítulo, a una falla narrativa, sino más bien a un retórico reconocimiento

del concepto de ideología como un entramado relacional, engendrado en las más visibles y profundas ideas, reflejos, expectativas y normas de las comunidades al interior de una sociedad, que aún no se tiene específicamente definido, pues están en contante interacción, dinamismo y cambio. Ahora bien, en Estados como los de la región de Suramérica, donde la debilidad institucional es manifiesta y los presidencialismos son tan acentuados, es más que complejo o ingenuo proyectar políticas de Estado robusteciendo las instituciones que permitan controlar un poco las ideas o la ideología de los gobiernos. En tal sentido, es un desafío normativo e institucional para el ejercicio gubernamental el diseño de una política exterior de Estado, que persista en el tiempo y con estructuras de base no influenciadas por los cambios de gobierno. En esa línea, Duque ha tenido un margen de maniobra amplio para diseñar su política exterior y, en consecuencia, sus percepciones, sus ideas y su cosmovisión en el marco del cabildeo de intereses partidarios, interactúan para construir y proyectar el ejercicio de poder desde el Ejecutivo que atienda a sus postulados ideológicos.

Como lo menciona Eagleton (1997), el concepto de ideología puede abarcar desde el proceso de producción de significados, signos y valores en la vida cotidiana, pasando por un conjunto de ideas que permiten legitimar un poder político dominante, una unión de discurso y poder y un medio por el que los agentes sociales dan sentido a su mundo, hasta un conjunto de creencias orientadas a la acción.

Teniendo en cuenta esto, aquí se optará por identificar la ideología como un elemento de la vida social de los individuos (individuo en el sistema presidencialista propio de América Latina) que conforman el discurso narrativo del gobierno, como un espacio de representación simbólico que se refleja en el *policy making* del Estado. Por lo tanto, el sujeto (presidente) desde sus ideas, principios, normas, costumbres en las que cree y sobre las que se edifican sus intereses, pretende proyectar una “realidad” ante la comunidad internacional favorable a su ideología, aunque ciertamente se topa y confronta con otros sistemas de valores y principios de distintos sujetos y actores del complejo escenario internacional.

Es pertinente mencionar que la ideología conceptualizada así, como una producción y reproducción de sentidos, parte de la enunciación y edificación de un algo a través del discurso, en un esquema relacional con unas reglas de interacción propias del entorno; para el caso que acá nos ocupa, factores internacionales/domésticos. Por ello, se puede reconocer la ideología que

orienta la acción de los individuos y que descansa en el *policy making* de los Estados, contrastándola con el andamiaje institucional y con los individuos participantes en el proceso de toma de decisiones.

Al respecto (Foucault, 1990) señala que el discurso “es un conjunto donde pueden determinarse la dispersión del sujeto y su discontinuidad consigo mismo [...] es, por tanto, un espacio de exterioridad donde se despliega una red de ámbitos distintos” (p. 90). En consonancia a lo anterior, Pastrana y Castro (2019) mencionan que, en el ámbito de la acción política, la ideología se puede entender como “aquellas ideas que permiten legitimar un poder político dominante a través de un discurso hegemónico”, en el que la “formulación y consonancia con las cosmovisiones de los presidentes desempeñan un rol clave en la política exterior, porque las creencias que entrañan son el producto de procesos cognitivos sociales”, es decir, de exterioridad subjetiva de una realidad social.

En tal caso y con esto en mente, al reflexionar sobre el proceso de representación simbólica de las cosmovisiones alrededor del presidente Iván Duque en la formulación de la política exterior de cara al multilateralismo y frente al sistema de Naciones Unidas (ONU) en el marco de su gobierno y de sus postulados ideológicos, se hace importante abordar de forma reflexiva tres preguntas iniciales que, además, permitirán construir los estadios de análisis con relación directa al presente gobierno: ¿qué es un postulado ideológico en el gobierno de Duque?, ¿cómo se configura o cómo se construye un postulado ideológico?, ¿cómo se interpreta la categoría ideológica?

El “postulado” se entenderá aquí como el conjunto de principios que defienden y promueven ciertas agrupaciones o individuos, el cual, al adquirir la característica de “ideológico”, se entenderá como el conjunto de principios que defienden y promueven ciertos Estados y/u órganos en el marco de sus cosmovisiones y expresiones en el *policy making*. Es así como se pueden interpretar algunos postulados ideológicos de Duque que se han configurado como criterios centrales en su gobierno, tales como integración, comercio libre, desarrollo e inversión extranjera, entre otros¹, los cuales hacen parte de elementos centrales de la convergencia ideológica en la integración regional latinoamericana expresada, por ejemplo, en el proyecto denominado PROSUR.

¹ Para ampliar sobre los postulados ideológicos en la Alianza del Pacífico, revisar Pastrana y Castro (2019).

Con anterioridad se mencionaba la importancia de las ideas, cosmovisiones e ideologías en la proyección discursiva del *policy making* de la política exterior de los Estados, sobre todo en la proyección internacional identitaria de un Estado que se moldea con las ideas, los principios, las normas y las costumbres que confluyen en la interacción de sujetos en los procesos previos al despliegue de la política de un gobierno. En tal sentido, el postulado ideológico se construye en el proceso interrelacional de los individuos que hacen parte del gobierno y del proceso específico en el que participan, pero se representa, finalmente, ante todo con las decisiones del sujeto que tiene la competencia normativa e institucional.

Así pues, los postulados ideológicos parten y tienen relación con el contexto y las estructuras de toda índole con las que interactúan y generan contextos dialógicos o conflictivos. Cabe mencionar que de acuerdo con Richard Price y Christian Reus-Smit (citados en Vitelli, 2014), utilizando aspectos del constructivismo esto se puede comprender a partir de tres presupuestos ontológicos centrales: a) la importancia de las estructuras normativas o ideacionales al igual que las estructuras materiales; b) las identidades como constitutivas de los intereses y las acciones, de manera que entender cómo están constituidos los intereses es la clave para explicar una amplia gama de fenómenos internacionales que los racionalistas han malinterpretado o ignorado; y c) los agentes y las estructuras están mutuamente constituidos, pero a pesar del poder constituyente de las estructuras, estas no existen independientemente de las *knowledgeable practices* de los agentes sociales.

En este sentido, rescatando las estructuras normativas o ideacionales y las identidades constitutivas de los intereses y las acciones, es posible construir una categoría de revisión de un fenómeno o actuación internacional que facilite la identificación del accionar del gobierno de Iván Duque como un resultado de factores contextuales y sistémicos internacionales y domésticos, elaborado en el tiempo, más que dado de manera natural, rescatando dos de los principios del constructivismo planteados por Wendt (1992): ideacional e identitario.

En suma, la categoría de postulado ideológico acá planteada responde al conjunto de factores sistémicos y domésticos que han determinado las actuaciones del gobierno de Iván Duque, con base en las ideas, los principios, las normas y las costumbres en las que él cree y sobre las que se edifican sus intereses. El postulado ideológico será interpretado desde la correlación narrativa de su discurso y los discursos existentes proyectados

en el sistema internacional, pero también en los documentos institucionales diseñados y puestos en ejecución para su gobierno. Siguiendo a Pastrana y Castro (2019):

Se argumenta que el rol constitutivo de las ideas se expresa en la medida en que son parte de los intereses de los agentes y logran que tales intereses sean lo que son. Por tanto, el rol causal de las ideas se constituye en el impulso que determinadas ideas le imprimen a los agentes para que actúen, cuyo resultado se materializa en un cambio del estado de cosas. (p. 396)

La categoría de identitario puede revisarse en el gobierno de Iván Duque desde la construcción del presidente como individuo político. A saber, su construcción subjetiva de la realidad política del mundo que le rodeaba. Para empezar, es hijo del político liberal Iván Duque Escobar, reconocido por haber ocupado cargos como la Gobernación de Antioquia y los ministerios de Minas y de Desarrollo, así que es de esperarse que las ideas y los principios de su padre hayan tenido alguna influencia en su conformación política. Esto se podría inferir en el libro *Arqueología de mi padre* (2018), en cuya introducción el Presidente incluyó este fragmento de poema:

De la virtud defensor,
sostén de la libertad,
siervo de la caridad,
compañero del dolor.
Refractario del fanatismo
que en la falsedad se inspira;
verdugo de la mentira
y juez del oscurantismo.
Adora a Dios y a sus seres
y es, a más de todo eso,
sacerdote del progreso
y esclavo de sus deberes.

La reiterada necesidad de mencionar la influencia y los aprendizajes de su padre en el ejercicio público, los valores con los que más lo asocia (virtud, tradición, libertad, religión, valores característicos ubicables en un espectro más de derecha) y su unánime militancia en el partido Centro Democrático, explican la construcción ideacional del presidente Duque y la forma como toma sus decisiones.

Pese a ser hijo de un experimentado político, Duque ha tenido una corta carrera en el escenario político colombiano. Aunque se integró al Ministerio

de Hacienda a mediados de 2000 y después de desempeñarse como consultor de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y consejero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llegó al Congreso de la República bajo el manto del Centro Democrático, no ha tenido cambios de partido, ha sido militante desde su conformación y definitivamente ello ha marcado gran parte del postulado ideológico de sus actuaciones en el sistema político colombiano. Igualmente, teniendo en cuenta su ejercicio legislativo, así como su tradicionalismo y formación proveniente de su padre, es posible identificar la manera como confluyen e interactúan estos factores en la expresión de determinados intereses en el sistema internacional.

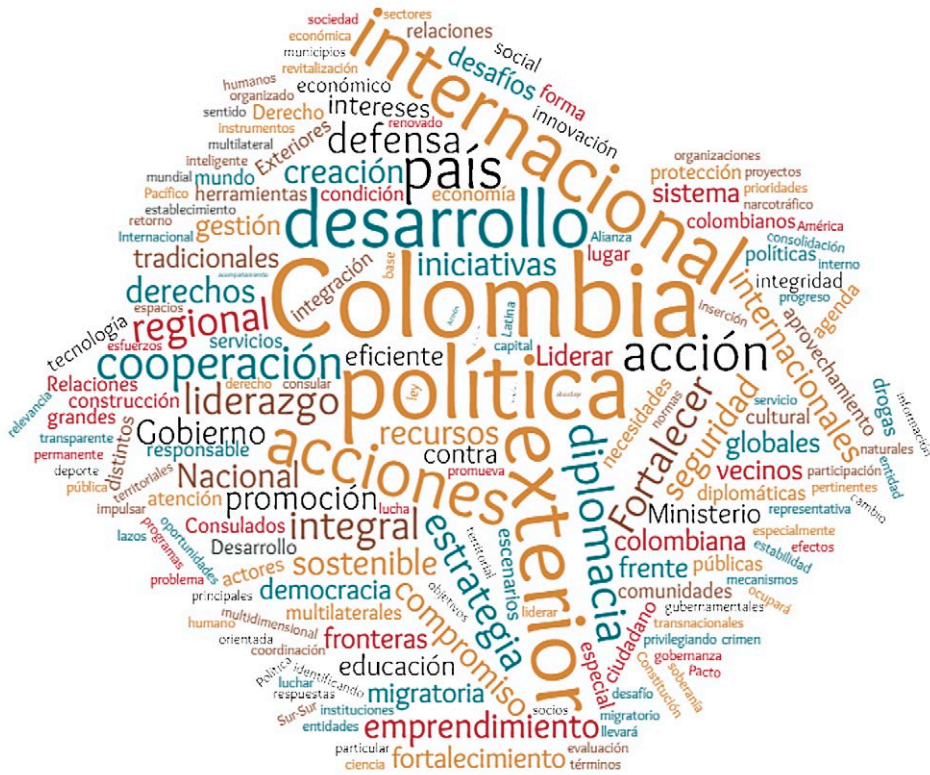
Por ejemplo, en el preámbulo del estatuto del partido Centro Democrático, se mencionan como principios:

El imperio de la ley, la seguridad, el orden civil y la justicia, se erigen en defensa del equilibrio social y la eficaz protección de los más necesitados y crean un lazo unificador que fundamenta las bases doctrinales del Centro Democrático, inspiradas en el pensamiento y obra de su Presidente Fundador, Álvaro Uribe Vélez. (2017)

De todo lo anterior puede reconocerse que factores identitarios como son las construcciones sociales relacionales de un individuo (por ejemplo, las de padre e hijo), las tradiciones, los principios e ideas que desde temprana edad estén en relacionamiento, así como las estructuras y redes de pensamientos y perspectivas del mundo con las que se relacione ideacionalmente, tienen expresiones directas y sustanciales en el modo de hacer política y reflejar los intereses dentro de los Estados y a través de ellos.

Teniendo en cuenta esto y reconociendo la importancia de las ideas, las construcciones sociales e ideacionales alrededor de determinado tema y/o principio y su reflejo en la agenda y en el *policy making* del Estado, se realizó una nube de palabras del documento *Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022* (Cancillería de la República de Colombia, 2018). El propósito fue identificar la carga sistémica, coyuntural e ideacional del accionar del Gobierno, expresada a través del discurso presidencial que, como se desarrollará más adelante, no necesariamente es congruente con su actuación en los espacios de cooperación internacional, sobre todo dadas la identidad, la ideología y la cosmovisión de Duque, quien con frecuencia entra en conflicto y contradicción en estos escenarios.

Figura 1. Nube de palabras principios y lineamientos de la política exterior colombiana



Fuente: elaboración propia con el software libre wordclouds.com

Con base en esto es posible reconocer que definitivamente factores políticos globales institucionalizados por el Gobierno, así como los objetivos de edificación de relaciones internacionales construidos desde las cosmovisiones, expectativas e ideas, impactan en el ejercicio ejecutivo. A primera vista es evidente que las palabras con más presencia en la producción discursiva son seguridad, defensa, desarrollo, cooperación y liderazgo. Esto tiene correlación con el empeño en el fortalecimiento de relaciones históricamente definidas para determinados temas, por ejemplo, la relación con Estados Unidos y la priorización de la seguridad.

Es importante mencionar que parte de la agenda del anterior gobierno, de Juan Manuel Santos, determinó en algún sentido la agenda del actual presidente Iván Duque Márquez. Sin embargo, para el nuevo presidente era relevante desmarcarse de la agenda política liderada por Santos, pues además de ser una demanda de una parte importante de los miembros de su partido,

el Centro Democrático, los postulados ideológicos y las categorías que se derivan de estos como la seguridad, el orden, la defensa, la justicia con legalidad, entre otros, no eran compatibles con la agenda política de Santos que, sin duda, puso la paz en el orden de sus prioridades.

Entonces, desde la bandera de la no conformidad con el proceso de paz adelantado por su antecesor, la “importancia de no entregarle el país al narcotráfico” y el visto bueno del partido Centro Democrático con mayoría en el Senado de la República y algunos sectores de relevancia económica del país, el presidente Duque alcanzó el cargo en 2018 con el compromiso de “garantizar justicia y una verdadera paz”. Por esa época, en sus propuestas de campaña, afirmó: “nos afecta ver que la justicia premia a quienes han cometido los peores crímenes de nuestra historia, bajo el abuso de la palabra ‘paz’” (Duque, 2017). De igual manera, allí planteó sus posturas aludiendo a la figura de un árbol en donde consecuentemente la semilla es el orden; las raíces, la seguridad y la justicia; el tronco, la economía de mercado; las ramas, la innovación social; el follaje, la sostenibilidad ambiental; y los frutos, los empleos dignos y estables.

En la práctica gubernamental, durante el saludo protocolario anual al cuerpo diplomático acreditado en Colombia, el Presidente reconoció que “el multilateralismo, bilateralismo y constructivismo demuestran que nuestra política exterior está orientada a que Colombia sea un país siempre amigable y respetuoso” (Prensa Presidencia de la República de Colombia, 29 de enero de 2020). En ese sentido, al explicar la política exterior del Gobierno destacó sus cuatro puntos prioritarios en la agenda: diplomacia de seguridad, medioambiente, comercio y la situación de Venezuela, los cuales se ven reflejados correspondientemente en los discursos de personas que hacen parte del gabinete, como la actual canciller Claudia Blum:

Colombia ha sido firme defensora del multilateralismo y de la primacía del Derecho Internacional. Esta es una posición histórica sustentada en la convicción de que en el mundo globalizado de hoy no hay naciones soberanas que puedan construir su futuro de forma aislada, sin la cooperación o el trabajo con la comunidad internacional en temas de paz y seguridad, derechos humanos, democracia y desarrollo sostenible. Los procesos multilaterales ayudan a cimentar la gobernanza mundial. (Cancillería de Colombia, 12 de febrero de 2019)

Únicamente teniendo en cuenta esto se podría deducir que, en efecto, hay una construcción ideacional y de principios que rigen la política exterior

colombiana, como el multilateralismo, de la mano de una proyección de interés definida en la agenda. Empero, es más que pertinente seguir evaluando las acciones del Gobierno en distintos contextos para poder interpretar qué postulados ideológicos están presentes en su *policy making*, en la agenda rescatada en el presente año, y cómo, eventualmente, se refleja o no la consistencia de un multilateralismo efectivo. Cabe precisar que se comprende el multilateralismo efectivo como un “acuerdo voluntario entre tres o más Estados, que garantiza una mejor articulación interinstitucional, en base a un acuerdo incluyente, todo ello en un plano de igualdad en la coordinación y contemplando una unidad de acción sobre diversos propósitos acordados” (Moure, 2016).

Así pues, el presidente Duque ha asegurado que su gobierno cree en el multilateralismo en la medida en que “es un espacio para coordinar políticas y acciones; establecer declaraciones e instrumentos de carácter diplomático” así como, también, se manifiesta en una de las notas del portal de la presidencia:

Es precisamente ese multilateralismo el que ha llevado a Colombia a estar presente en las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina, PRO-SUR (Foro para el progreso de América del Sur), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), entre otras; así como en el entorno iberoamericano, de crédito y otros bloques. (Prensa Presidencia de la República de Colombia, 29 de enero de 2020).

De acuerdo con la expresión discursiva del presidente y su Canciller que, en principio, debe representar sus intereses o los de su partido político, es posible identificar que los principios orientativos de política exterior atienden a la cooperación, la diplomacia y la confianza que ven posible a través del multilateralismo, el bilateralismo y el constructivismo. Este último aspecto es señalado de forma específica por el presidente Duque: “creemos que ese multilateralismo es un vehículo para prevenir conflictividad, garantizar la convivencia, y entendemos también en el multilateralismo un instrumento para que la política exterior sea constructivista” (Prensa Presidencia de la República de Colombia, 29 de enero de 2020).

No obstante, aunque discursivamente el Gobierno nacional ha orientado la política internacional colombiana bajo estos principios y siempre, aparentemente, motivada a abrir espacios de interlocución, diálogo y cooperación

entre los actores nacionales e internacionales para materializar en el sistema internacional sus intereses, la realidad o la práctica decisoria ejecutiva es que, en los casi dos años de su mandato, los procesos deliberatorios y la práctica ejecutiva han sido contrarios a las expresiones discursivas diplomáticas y los discursos presidenciales en distintos escenarios.

Como se argumentará en la segunda parte del presente, el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) denominado *Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad*, en su apartado de “Líneas estratégicas del Plan de Desarrollo”, y los principios y lineamientos de la política exterior colombiana contenidos en el documento *Política Exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022*, suscitan grandes contradicciones si se confrontan con los discursos y las decisiones del Ejecutivo.

Factores políticos e ideológicos que facilitan la confrontación del gobierno de Duque con el multilateralismo y la ONU

El multilateralismo, de acuerdo con el discurso construido por el Gobierno nacional y las representaciones simbólicas alrededor del mismo, ha estado orientado a garantizar la participación de todos los actores, el diálogo, el reconocimiento y la concertación frente a asuntos transversales e importantes a los Estados del sistema internacional con el fin de alcanzar una armonía y funcionalidad. No obstante, en los dos años del mandato de Duque se observa un espacio que puede repercutir en la ausencia de representatividad gubernamental en tres sistemas internacionales de protección de derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con la candidatura poco calificada de Everth Bustamante, en junio de 2019; el retiro de la candidatura de Luna Gutiérrez, el 14 de junio de 2019, ante el Comité contra la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); y la no presentación de candidatura ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU para el periodo 2019².

² Para ampliar sobre esto, revisar: Jiménez, A. (30 de septiembre de 2019). La falta de interés del gobierno Duque por los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. *Dejusticia*. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/column/la-falta-de-interes-del-gobierno-duque-por-los-sistemas-internacionales-de-proteccion-de-derechos-humanos/>.

Analizados de manera aislada, estos hechos parecen carecer de relación alguna. Sin embargo, si se revisan en conjunto y de manera sistémica, pueden revelarnos los principios ideológicos, y las apuestas de agenda, de acuerdo con la priorización del Gobierno. La denominada “ola azul”, que logra cohesionar e instituir de forma paralela gobierno con ideología de derecha, se configura como un factor político internacional impulsor de decisiones que no necesariamente han fortalecido un multilateralismo efectivo, entendido en términos de reglas, instituciones y órganos que pueden apuntalar de forma institucional mejores estándares. Esto se puede inferir dado que se ha pretendido instituir el multilateralismo efectivo de la región desde los problemas e intereses comunes y más amplios de las naciones, pero la ola azul funda parte de sus convergencias sobre la negación de las instituciones regionales que no han sido lideradas y diseñadas por las características ideológicas que cohesionan a estos gobiernos y los diferencian de la extinta “ola rosa”.

Así entonces, se puede evidenciar el proyecto de PROSUR en contra de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como muestra de ello. Es una realidad que históricamente buena parte del éxito y la consecución de procesos y espacios de integración regional en Latinoamérica han respondido a proyecciones externas de intereses nacionales y a la convergencia de estos entre los miembros de los gobiernos, más a nivel ideológico e ideacional que cualquier otro principio. Es generalmente reconocido que la liquidación de UNASUR y el surgimiento de PROSUR corresponden al giro sudamericano hacia la derecha.

Los gobiernos de izquierda que dominaron la década pasada hasta bien entrada la actual han sido reemplazados, poco a poco, por otros de perfil conservador. La creación de Prosur ha sido una iniciativa de Chile y Colombia a la que pronto se sumaron Brasil, Ecuador, Argentina, Perú y Paraguay. Sólo han quedado al margen Bolivia y Uruguay, donde la izquierda goza de buena salud, y, por supuesto, Venezuela, el enemigo común del nuevo bloque (Sáez y Rivas, 22 de marzo de 2019)

De lo anterior se puede inferir que los factores identitario e ideacionales están presentes definitivamente en la construcción de las relaciones y expresiones internacionales de los intereses del presidente Iván Duque, quien no percibía a UNASUR como una organización que permitiera alcanzar sus fines y por ello decidió aprovechar la congruencia de ideas entre los demás actores de la ola azul para adelantar un nuevo espacio de relación internacional más favorable a sus intereses, es decir, para crear a PROSUR.

Otro de los elementos que evidencian la priorización de los factores identitario e ideológicos sobre los intereses comunes institucionalizados en los procesos multilaterales es la continua serie de contradicciones frente a la ONU. Primero, aceptó la veeduría y el análisis de la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), pero después descalificó sus recomendaciones dado que no se articulaban o se configuraban como una amenaza para la consolidación del proyecto ideológico de gobierno. De igual manera, cuando el gobierno Duque le negó al relator especial Michel Forst la invitación para regresar al país a concluir su investigación referente al estado de los derechos humanos en Colombia, producto del disgusto que tuvo su primer informe de 2018, y la constante y sistemática retirada de espacios de diálogo multilateral de los que hablábamos con anterioridad, aun cuando en varios discursos en y hacia los espacios de la ONU ha proclamado todo lo contrario. Estos aspectos serán interpretados y relacionados más adelante.

En consecuencia, hasta aquí, para describir la política exterior colombiana del presidente Duque tendríamos que mencionar: primero, la priorización de los factores identitarios e ideacionales sobre los principios del multilateralismo que lo han llevado incluso a la creación de nuevos escenarios de dialogo y cooperación, aún con el peso de eliminar uno ya estructurado, con sus normas y alcances; segundo, su ejercicio poco conciliador con la ONU y su agenda en Colombia.

A esto se le debe agregar la evidente disposición de convertirse en el aliado principal de uno de los actores históricos estratégicos de Colombia: Estados Unidos. Ello supone un cambio en la política exterior colombiana ejercida durante el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos en su interés de abrirse a otros actores con el *Respice Similia*, a volver a lo que se conoce como *Respice Polum*, que significa “mirar hacia el norte”. Dicho viraje se ha dado gracias a los factores identitarios de cada uno de los actores –a saber, Iván Duque y el presidente estadounidense Donald Trump– que resultaron en una relación ideacional de intereses en el sistema internacional, mediada por sus cosmovisiones sobre el mundo y la política.

Trump es un magnate, empresario y político estadounidense perteneciente a la fuerza republicana tradicionalmente conservadora y de derecha. Desde su posesión en 2017 ha dejado expresamente a la seguridad, el nacionalismo y el orden como principios orientativos de su ejercicio político y en materia de política exterior ha manejado una agenda de *America First* (América Primero), por medio de la cual visibiliza el nacionalismo y el retiro de espacios/

instrumentos multilaterales importantes, como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, el Acuerdo sobre el Programa Nuclear de Irán y el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio, tratado bilateral con Rusia, acordado en 1987 con la URSS.

Las características identitarias de estos dos presidentes, la definición de sus principios e intereses que convergen muchas veces en el orden, la seguridad, lo tradicional y la derecha, han hecho que la construcción de esta relación se cimiente en la base de una postura ideacional en la que uno de los actores ve al otro como medio para el cumplimiento de determinados objetivos e intereses. Esto explica la securitización y narcotización de la política exterior colombiana evidenciadas discursivamente, así como el hecho de que esto y el distanciamiento de sistemas internacionales de protección a los derechos humanos mencionados con anterioridad, no se interpreten como sucesos aislados, sino como un conjunto que evidencia la construcción idiosincrática e ideacional del gobierno en el contexto político y social, el cual le hace sentir la necesidad de corresponder ideacionalmente a los postulados del principal actor en su marco de intereses.

No es quizá una coincidencia que este distanciamiento o pérdida de agencia en sistemas internacionales de derechos humanos armonice con las críticas de Estados Unidos a los mismos y su retiro de varios. Esto es consecuente con varias de las ideas sedimentadas desde el inicio del gobierno Trump, pues se ha interpretado que los derechos humanos no son prioritarios en su agenda política. Para ilustrar, el 24 de septiembre de 2019 en su discurso en la Asamblea General de la ONU, invirtió un poco más de treinta minutos en defender el aislacionismo ante la institución que más representa la multilateralidad, con frases como “el futuro no pertenece a los globalistas, sino a los patriotas”, o “si quieren libertad, sientan orgullo de su país. Si quieren democracia, agárrense a su soberanía. Si quieren paz, amen a su nación. El mundo libre debe abrazar sus cimientos nacionales” (Guimon, 25 de septiembre de 2019). El presidente evidenció así su postura conflictiva y confrontativa frente al multilateralismo, frente a la cooperación y frente a la proyección de estrategias de solución incluyentes y participativas de distintos actores e instituciones internacionales en las dificultades de los Estados y sobre los problemas comunes a la humanidad.

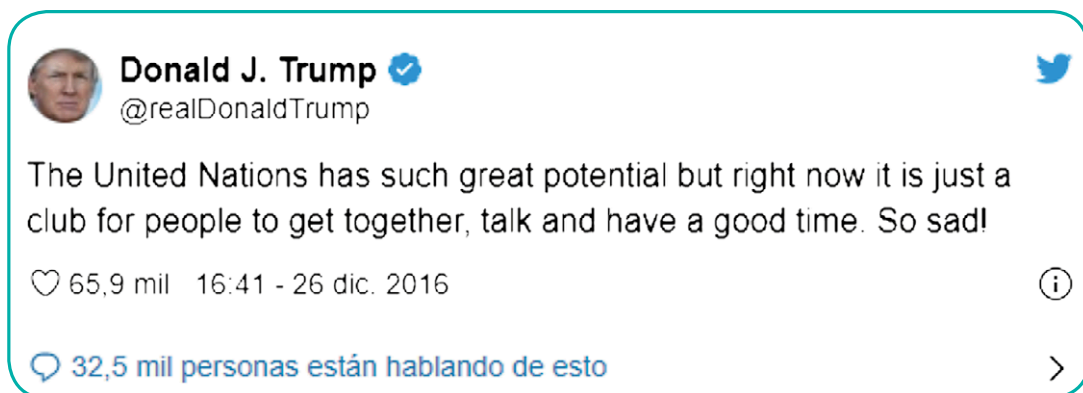
De igual manera, en 2016 el presidente Donald Trump ya había dado muestras discursivas de su construcción del mundo de las relaciones, en especial

con organismos multilaterales de alcance global. Esta vez arremetiendo, otra vez, hacia la ONU y restándole importancia en el capital simbólico de las relaciones internacionales, al mencionar que “Naciones Unidas tiene un gran potencial, pero ahora es sólo un club de gente para reunirse, hablar y pasárselo bien. ¡Qué triste!” (ver Imagen 1).

Así, es posible reconocer elementos convergentes de la construcción de política exterior colombiana desde intereses muy específicos, formulados a partir de ideas del presidente Duque sobre cómo debe ser el mundo, asociadas a la seguridad, el orden y la economía de mercado, propias de postulados ideológicos de derecha, hasta el surgimiento de la ola azul, en la que, además, el mandatario hila o se une a actores en el sistema internacional que corresponden a sus necesidades, lineamientos ideológicos y concepciones.

En este sentido, las expresiones discursivas de cada uno de los gobiernos mencionados se puede leer como la construcción de un modo de actuar a nivel internacional mediado por las ideas, los intereses y los principios de los gobiernos. De acuerdo a la consonancia de intereses, Iván Duque ha optado por ganar espacio de acción en temas de seguridad con el apoyo histórico de Estados Unidos, por lo que ha optado, pese a discursivamente afirmar que le interesan el multilateralismo y la cooperación, por acciones y decisiones confrontativas poco cooperativas, en especial ante asuntos asociados a los derechos humanos.

Imagen 1. Trino de Donald Trump



Fuente: cuenta de Twitter @realDonaldTrump (26 de diciembre de 2016).

El gobierno de Duque en el marco del multilateralismo

La fragilidad institucional de Colombia como Estado para atender algunas de sus problemáticas, principalmente las asociadas a conflicto armado, desplazamiento interno, narcotráfico y violación de derechos humanos, ha demandado al país la necesidad de articular a su agenda de gobierno, mecanismos e instituciones de cooperación que fortalezcan sus capacidades institucionales de gobernanza. Un informe de CEPEI (2010, p. 18) señala que “las características de gobernabilidad de Colombia tienen implicaciones directas con la manera como se implementa la cooperación internacional” y que pese al nivel de desarrollo alcanzado y de considerarse un país de “renta media”, Colombia vive una situación contradictoria, pues existe una elevada presencia de “agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil internacional” (CEPEI, 2010, p. 18) que evidencian la fragilidad institucional de la nación y las enormes demandas sociales insatisfechas.

En el marco del multilateralismo para la cooperación y el desarrollo, Colombia ha construido históricamente una estrecha relación con la ONU, que parte desde su admisión a este organismo en 1945 como miembro originario, hasta llegar al reconocimiento de esta organización como actor fundamental en la formulación del Acuerdo de Paz en 2016 y su posterior participación en la verificación de dichos acuerdos por un espacio mayor a tres años (2016-2020).

Desde su vinculación a la ONU, se observa un rol continuo y articulado por parte del Estado colombiano a este régimen internacional. Se resaltan las siete veces en las cuales Colombia ha participado como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad³, la filiación y el compromiso estatal para cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) 2020-2015 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) 2016-2030. A su vez, en la Cumbre Río +20, el Estado colombiano presentó una propuesta desde los ODS con enfoque medioambiental. Por último, Colombia cuenta con misiones permanentes en Nueva York y Ginebra, las cuales garantizan su participación permanente en Naciones Unidas (Figueroa, Pardo y Carreño, 2020).

³ De 1947 a 1948, en el conflicto Oriente Medio y establecimiento del Estado de Israel; 1953-1954, crisis de Guatemala; 1957-1958, crisis entre India y Pakistán sobre Cachemira; 1969-1970, la Guerra de los Seis Días en Oriente Medio; 1989-1990, conflicto Oriente Medio; 2001-2002, ataques terroristas 9/11 y crisis en Irak; y 2011-2012, explosión de la Primavera Árabe (Figueroa, Pardo y Carreño, 2020).

Sumado a lo anterior, en el año 2007, por medio del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF⁴), el Estado colombiano firmó un acuerdo de cooperación, el cual ha fortalecido la relación del país con este organismo, que, además, ha sido renovado en 2012-2015, 2015-2019 y 2020-2023, articulándose con los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos Santos y Duque. Esto ha tenido como objetivo:

Fortalecer su institucionalidad democrática, la construcción de condiciones para la paz, la promoción de la convivencia y a garantizar a las víctimas de la violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, la restitución de sus derechos dentro de los principios de la verdad, la justicia y la reparación. (ONU, 2020)

En ese contexto, es relevante destacar, entonces, que Colombia como Estado ha proyectado una imagen ante la comunidad internacional de ser respetuoso y cumplidor de las obligaciones internacionales adquiridas en los sistemas internacionales, especialmente todos los compromisos derivados del sistema de Naciones Unidas. No obstante, y como se ha venido señalando, los postulados ideológicos y los cambios de gobiernos son factores claves para la consistencia, para la imagen y para la legitimidad que ha venido proyectando el Estado colombiano ante la comunidad internacional. En esa línea, se pasa a revisar los aspectos del gobierno de Duque que están contribuyendo a fracturar y minar la imagen que Colombia ha pretendido proyectar ante la comunidad internacional, así como a deteriorar la protección de los bienes jurídicos y tutelables de la nación colombiana.

Lo anterior parte de una evidente contradicción entre lo institucionalizado en los documentos oficiales del Gobierno frente a las decisiones en la práctica ejecutiva, en las que el criterio de correspondencia a la ideología y los postulados ideológicos del Presidente y de su partido político es base para impulsar la mayoría de las iniciativas políticas, legislativas y sociales.

Los lineamientos institucionales para la política exterior de la nación suscritos en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad (2018-2022), en su parte introductoria, señalan la necesidad de “una firme apuesta por un multilateralismo eficaz en la defensa de la paz, la seguridad y la democracia” (p. 45). Luego, el documento oficial se presenta bajo la estructura de “pactos”, en los cuales se esbozan los lineamientos estatales en diversas áreas. En el pacto por la legalidad, se dan las directrices en política

⁴ Por sus iniciales en inglés: United Nations Development Assistance Framework.

exterior, la cual tiene como objetivo proyectar a Colombia con un rol activo en la escena global desde los diversos escenarios multilaterales –subregional, regional e intrarregional–. A su vez, el Gobierno nacional propone la activa participación del país en la gobernanza mundial en relación con los temas y desafíos actuales, en el marco del derecho internacional, la construcción de la paz y la democracia (ver Tabla 1).

Tabla 1. Pacto estructural

Pacto por la legalidad, Sección D. Colombia en la escena global	
Objetivos en política exterior	Una política exterior responsable, innovadora y constructiva
	Participación activa y liderazgo en la gobernanza de la agenda global
	Apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia
Proyección del Estado	Un estado líder en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global
	Un estado proactivo y con una perspectiva global
	Un estado que promueva el libre mercado
	Posicionar al país en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales
	Consolidar su rol en la escena global
Estrategias para el ejercicio de la agencia estatal	Diplomacia intergubernamental y multilateral
	Innovación y diálogo en escenarios alternativos y con interlocutores no gubernamentales
	Participación en la construcción de sistemas de gobernanza regionales y globales
	Articulación con la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil
	Promoción, evaluación y gestión de instrumentos de gobernanza global
	Trabajo conjunto con las organizaciones internacionales y las agencias multilaterales
	Discusión de instrumentos multilaterales y del derecho internacional
	Consolidación como miembro de la OCDE y ampliación de la apuesta por la Alianza del Pacífico
	Creación de un Sistema Nacional de Cooperación Internacional
	Fortalecimiento bilateral mediante <i>softpower</i> o diplomacia cultural
	Liderazgo en la gobernanza ambiental por las ventajas comparativas del país
Política migratoria integral y atracción de migración calificada	

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (pp. 116-118; 129-130; 1133-1134).

Sin embargo, el carácter ideológico del gobierno Duque ha marcado el retorno del país a una agenda de gobierno vinculada principalmente a la “securitización”, lo que trae como consecuencia la subordinación de la política exterior y de la agenda internacional del país a temas de seguridad y de lucha contra las drogas, facilitada por la alineación ideológica con el gobierno de Trump, como se mencionó anteriormente, y su política doméstica de desarticulación del proceso de paz. Este reduccionismo en su capacidad de gobierno y en su liderazgo político también ha ido en menoscabo del multilateralismo enmarcado en los principios de la Carta de las Naciones Unidas⁵, evidenciado en la “venezualización” de su agenda regional –cerco diplomático y Grupo de Lima– y en contraste con el gobierno Santos (2010-2018), cuando el Estado colombiano fortaleció los espacios multilaterales regionales (por ejemplo, la Alianza del Pacífico, UNASUR, la ONU, entre otros) y buscó superar los conflictos ideológicos sostenidos por su antecesor, el expresidente Uribe, con el gobierno de Hugo Chávez, y la crisis diplomática con el gobierno de Rafael Correa a causa del bombardeo a los campamentos de las FARC-EP en territorio ecuatoriano, en 2008.

Como consecuencia de las decisiones ideologizadas de su gobierno, y en un sentido opuesto a los lineamientos de la política exterior tales como posicionar al país en los escenarios regionales y multilaterales, liderar espacios de diplomacia intergubernamental y asumir un rol activo en la escena global (ver Tabla 1), el gobierno del presidente Iván Duque ha privilegiado las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Con esto ha mostrado un retorno intencional a posiciones de mayor subordinación y sumisión al Estado norteamericano (Tickner, 3 de agosto de 2019), ha afectado la diversificación de la agenda internacional y el fortalecimiento del multilateralismo y, peor aún, ha llegado al uso de una narrativa polarizante con “expresiones agresivas, provocadoras e ideologizantes” (Ardila, 2020, p. 118), como lo ocurrido en marzo de 2020 en contra de Naciones Unidas (Borda, 2 de marzo de 2020) en cuanto al desconocimiento de las consideraciones y recomendaciones de esta organización a Colombia.

⁵ Párrafo 3: “Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a preservar la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política, abstenernos, en nuestras relaciones internacionales, de la amenaza o el uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, y apoyar la solución de controversias por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional, el derecho a la libre determinación de los pueblos que siguen bajo dominación colonial y ocupación extranjera, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados” (Carta de las Naciones Unidas, 1945).

Relación de Duque y la ONU: entre la conflictividad y la instrumentalización

Desde sus inicios, el discurso del presidente Duque y las diversas propuestas para su plan de gobierno han girado en torno a los valores e ideologías conservadoras, herencia recibida por parte del partido de gobierno, el Centro Democrático⁶, tal y como se relacionó en el primer apartado del presente capítulo. Sin embargo, la superposición de discursos durante su mandato ha fomentado un entendimiento fragmentado y dicotómico de su capacidad de gobernanza y de la proyección estratégica del Estado en los escenarios internacionales.

Por ejemplo, su apuesta por la consolidación de una economía naranja en pro del fortalecimiento del desarrollo sostenible se contrasta con una postura débil en su gobierno hacia el uso del *fracking*, o con el claro impulso al uso de glifosato para la fumigación de cultivos ilícitos en aras de la satisfacción del presidente Trump (Duque, 2 de marzo de 2020), pero en detrimento de la salud de las comunidades y del medio ambiente. Desde esta perspectiva, a continuación, se problematiza sobre la conflictividad ideológica del gobierno Duque frente a la Organización de las Naciones Unidas.

El momento cúlpe en el detrimento en la relación de Colombia con las Naciones Unidas tuvo lugar en el mes de febrero de 2020, cuando el presidente Duque calificó al informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentado por el relator especial Michel Forst, como “un informe chambón” y “una intromisión a la soberanía”, señalando que no sabe “de dónde sacan sus fuentes” y, por último, que espera “que hagan mejor su trabajo la próxima vez” (*Semana*, 29 de febrero de 2020). No obstante, resulta contradictoria esta hostilidad diplomática cuando en el Plan Nacional de Desarrollo se interpreta como parte de sus estrategias el trabajo conjunto con las organizaciones internacionales y las agencias multilaterales, y la discusión de los instrumentos multilaterales y del derecho internacional. Además, como ya se sostuvo, Colombia, al ratificar la Carta de San Francisco que consolida el sistema de Naciones Unidas, de forma autónoma y soberana

⁶ Desde su fundación como partido político en 2013, el Centro Democrático se ha caracterizado por ser un partido de ultraderecha, el cual ha liderado la oposición al proceso de paz desde el momento del establecimiento de la mesa de diálogos (Declaración política, 20 de marzo de 2013), la firma del acuerdo, su referendo y, posteriormente, ha planteado la necesidad de reformarlo, esbozando como argumento central la ilegalidad y la impunidad de lo firmado en La Habana.

decide ceder y compartir soberanía con el sistema multilateral, por lo que es un craso error justificar el no cumplimiento de las obligaciones internacionales en cuanto a la protección de los DD.HH. esgrimiendo “intromisión a la soberanía”, lo que, en consecuencia, envía un mensaje contradictorio ante la comunidad internacional y repercute en la legitimidad del país ante los compromisos adquiridos internacionalmente.

El informe de la Alta Comisionada, *Situación de los derechos humanos en Colombia*, abarcó del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 y evaluó “la situación de derechos humanos en Colombia en 2019, con énfasis en la situación de las personas defensoras de derechos humanos, el uso de las fuerzas militares en situaciones de seguridad ciudadana” (25 de febrero de 2020, p. 1). Según el mismo, en el año 2019 se registraron 33 masacres (133 muertes), la cifra más alta registrada desde 2014. Allí también se señala un alto incremento de la violencia endémica e incremento en la violencia sexual, entre muchas otras violaciones a los derechos humanos. Sumado a lo anterior, según el informe, en Colombia los “asesinatos de excombatientes, líderes sociales y defensores y defensoras de los derechos humanos han continuado durante la pandemia, lo que vuelve a poner de manifiesto que es urgente adoptar medidas inmediatas y concretas para hacer frente a este problema”.

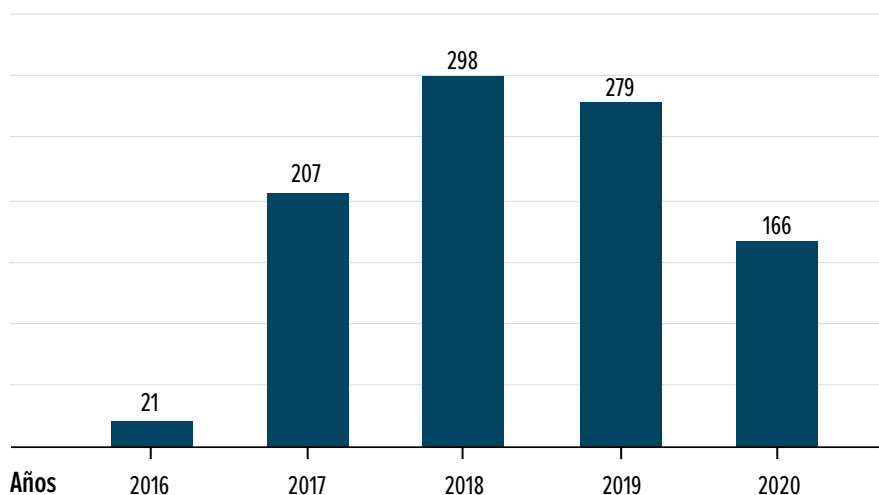
En consonancia con este reporte, y cuestionando la gestión del presidente Duque, en un informe especial presentado por tres organizaciones⁷ que reivindican a estas personas como líderes sociales y defensores de los derechos humanos, señalan que “desde que se suscribió el Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP hasta el 15 de julio de 2020, 971 personas líderes” han sido asesinadas (ver Gráfico 1), de los cuales 573 han sido asesinados “desde la posesión del presidente Iván Duque al 15 de julio de 2020” y “durante la administración Santos, en un lapso igual, entre julio de 2016 y el 7 de agosto de 2018 ocurrieron 459 asesinatos” (Indepaz, Cumbre Agraria y Marcha Patriótica, 15 de julio de 2020).

Estas cifras evidencian un incremento del 25% en homicidios de líderes sociales durante el gobierno de Iván Duque. Adicionalmente, desde el 13 de junio de 2016 hasta el 15 de junio de 2020, han sido asesinados 211 exguerrilleros de las FARC-EP, de los cuales 138 perecieron en el gobierno Duque, 11 han sido desaparecidos y se han asesinado a 20 familiares de exguerrilleros

⁷ Unidad Investigativa de Indepaz, Unidad de Derechos Humanos de Marcha Patriótica, y Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

(Indepaz *et al.*, 15 de julio de 2020). Por lo tanto, el incidente anteriormente expuesto presenta y proyecta a Colombia como un Estado poco colaborador del régimen internacional de los derechos humanos, y que limita el diálogo franco y abierto sobre la realidad que enfrenta.

Gráfico 1. Asesinato líderes sociales y defensores de DD.HH. en Colombia después del Acuerdo de Paz



Fuente: elaboración propia con base en cifras de Indepaz *et al.* (15 de julio de 2020).

Un segundo evento, no menos importante y que ataca directamente la implementación del Acuerdo de Paz, ocurre en febrero de 2020 cuando el gobierno Duque decide romper el convenio entre el Programa Nacional Integral de sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNDOC) pese a los logros del 95% de efectividad obtenidos por este organismo en la erradicación manual de cultivos de hoja de coca. Según el informe presentado por la UNDOC a Presidencia, 99.097⁸ familias han sido beneficiarias del PNIS, las cuales han erradicado “40.506 total hectáreas de cultivos ilícitos erradicados de forma voluntaria y asistida [...] en 56 municipios en 14 departamentos, donde se concentra el 65% de los cultivos ilícitos del país” (12 de noviembre de 2019, pp. 2-3).

A pesar de esto, el doble discurso del presidente Duque tuvo lugar semanas después de la ruptura con la UNDOC, en su visita a Washington, al señalar los resultados del año 2019 como “cifras récord en erradicación manual”

⁸ 67.234 cultivadores de ilícitos, 15.003 campesinos que no cultivan ilícitos, pero habitan en zonas afectadas por el narcotráfico y 16.860 son recolectores de hoja de coca (UNDOC, 12 de noviembre de 2019).

(Duque, 2 de marzo de 2020). Con esto contradijo la necesidad de reanudar la aspersión aérea y evidenció que el Acuerdo de Paz y su estrategia de sustitución de cultivos están dando resultados para la consolidación de una paz estable y duradera.

Dado todo lo anterior, y para evidenciar la instrumentalización del gobierno de Duque a lo conveniente y ajustado a su ideología, cabe traer a colación y contrastar lo acaecido con el problema de la migración venezolana y el régimen de Nicolás Maduro, también denunciado ampliamente por las constantes violaciones contra los derechos humanos. El presidente Duque ha pedido constantemente ayuda al sistema de Naciones Unidas y ha denunciado al régimen de Nicolás Maduro como vulnerador de los DD.HH., lo que, en consecuencia, le permite argumentar la necesidad de lograr transiciones políticas en el país venezolano.

En la primera intervención del presidente Duque ante la ONU, en el marco del 73 periodo ordinario de sesiones, pidió unidad para afrontar los retos y los problemas de la crisis migratoria venezolana (Manetto, 26 de septiembre de 2018). Seguidamente, durante la Asamblea 74, denunció a Nicolás Maduro como violador de los derechos humanos instituyendo una dictadura; para ello, sostuvo que aportaba un *dossier* de más de 128 páginas con todas las pruebas para sustentar sus imputaciones (*El Tiempo*, 25 de septiembre de 2019). De la misma forma, el gobierno a través del entonces canciller Carlos Holmes Trujillo, solicitó un fondo multilateral para la migración sosteniendo que es un problema regional y que se le ha venido dando estudio y enfoques desde las disposiciones del sistema de Naciones Unidas, para lo que pidió el apoyo de la Organización Internacional para las migraciones y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (*El Tiempo*, 2 de septiembre de 2018). En esa misma línea, para inicios del año 2020 el presidente Duque desde su discurso afirmó que le “dará continuidad al enfoque multilateral para abordar los estragos de la dictadura venezolana [...] enfoque multilateral que hemos tenido desde las Naciones Unidas” (Prensa Presidencia de la República de Colombia, 2 de enero de 2020).

Por lo tanto, las denuncias y los pedidos de apoyo y ayuda a las Naciones Unidas conceden y revisten de cierta legitimidad al sistema multilateral, pues, ciertamente, no se puede solicitar apoyo o ayuda discursivamente a una institución sin que la misma proposición parta de la premisa del reconocimiento. De tal manera que y en contraste, cuando las resoluciones que se derivan del sistema de Naciones Unidas son convenientes

a su gobierno e impulsan su agenda política, para Duque son acertadas y pueden estar dotadas de legitimidad, pero cuando los informes, recomendaciones y resoluciones, en general, instituyen críticas o evalúan negativamente sus acciones de gobierno, se pone en tela de juicio la visión y el despliegue de su ideología, lo que constituye una amenaza y un riesgo para el desarrollo de los planes de gobierno. Ello se explica porque parece que el gobierno de Duque prevalece, prioriza y sustenta sus decisiones únicamente con los criterios y postulados ideológicos de correspondencia a su visión política.

De modo que la actuación del Gobierno es ambivalente frente a la ONU: por un lado, pide ayuda cuando el problema resulta de interés para la satisfacción del desarrollo de sus postulados ideológicos; y por el otro, pretende deslegitimar el sistema de Naciones Unidas cuando los resultados o las recomendaciones de la organización son contrarios a la proyección que pretende hacer desde su ideología. Ciertamente, todo lo anterior constituye un riesgo para el multilateralismo en la región pues, tal como se ha mencionado, los sistemas multilaterales se instituyen sobre los problemas comunes a las naciones y que, además, constituyen parte de los intereses más amplios sociales, en donde no se diferencian las ideologías predominantes, sino la complejidad del problema y las estructuras de cooperación necesarias para abordar el reto o desafío social. Por tanto, circunscribir la utilidad y legitimidad de las decisiones de sistemas multilaterales como el de las Naciones Unidas a correspondencias ideológicas de un gobierno, va en detrimento de la institucionalidad del mismo sistema; en consecuencia, tal predominio ideológico contribuye a la agudización de los problemas sociales y regionales, y a fracturar o poner en cuestión la legitimidad del sistema.

Conclusiones

Como se revisó con anterioridad, el concepto de postulado ideológico permite identificar las representaciones simbólicas y sus interacciones en el sistema de principios, normas y actuaciones de un sujeto en cualquier contexto, en este caso, en el sistema internacional. Sobre todo en los Estados donde el presidencialismo es tan marcado y es posible identificar políticas de gobierno que responden a ideas y cosmovisiones proyectadas desde la construcción subjetiva, doméstica e histórica de individualidad de los tomadores de decisión o de los sujetos que integran el Ejecutivo.

En tal sentido, al analizar los marcos de significación, las ideas y el uso de las diversas narrativas utilizadas por el presidente Iván Duque Márquez, se infiere que estos explican sus acciones, es decir, las ideas y los significantes de sus postulados ideológicos han sido cardinales para las decisiones que ha tomado el Ejecutivo. Dentro de dichas decisiones se ha interpretado como uno de los propósitos legitimar un gobierno que no apunta a dar continuidad a lo alcanzado por el gobierno anterior, sino que se esfuerza por deshacer lo construido, pensando que con ello logrará mejores resultados. Esto en la medida en que las categorías y las ideas que alimentan la interpretación contextual son distintas: si para Juan Manuel Santos la paz constituyó un elemento clave de su gobierno, Iván Duque en su afán de desmarcarse ideológicamente del anterior gobierno, no ha logrado realizar una interpretación prospectiva de lo contraproducente que pueden significar sus acciones y decisiones ante la comunidad internacional.

Esto se puede interpretar desde la diversidad de postulados ideológicos, es decir, el cambio de gobierno trajo consigo nuevas variables, nuevas categorías ideológicas que configuran nuevas pretensiones de construir contextos y caracterizarlos desde un espectro de interpretación más reducido y sesgado por la unidimensionalidad ideológica. Ahora, estos cambios son problemáticos y preocupantes en la medida en que desde la justificación ideológica se ha eliminado y se desconocen distintos intereses, diferentes actores y compromisos internacionales adquiridos que, además, proyectarían la consecución de algunos intereses nacionales en pro, por ejemplo, del respeto, la promoción, la protección y la garantía de los derechos humanos, aspecto que no ha sido incluido y tenido en cuenta de forma enfática por el actual gobierno.

En tal sentido, justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales esgrimiendo sus contrariedades a lo proyectado por la práctica de su gobierno, por ejemplo, en cuanto a la imperativa necesidad de proteger a los líderes sociales, la prevalencia de la conservación del medio ambiente sobre los intereses empresariales de extracción de recursos, el cumplimiento de lo concertado en el Acuerdo de Paz, es ocultar los más amplios y divergentes intereses y demandas sociales en Colombia, lo que se realiza y se logra a través de la imposición de las ideas y visiones del Presidente y desde la base axiológica de su partido político.

En esa misma línea, y teniendo en cuenta la falta de espacios institucionalizados para proyectar diálogos amplios e incluyentes con diversos actores y distintos sectores tanto de la sociedad colombiana como de la comunidad

internacional, las acciones del gobierno Duque repercuten en la imagen y legitimidad de Colombia ante los sistemas multilaterales que pretenden desde la cooperación incluyente construir y proyectar escenarios de beneficios óptimos o de ganancias absolutas para los Estados participantes. Ahora bien, teniendo en cuenta la abierta confrontación de Duque con algunos sistemas de las Naciones Unidas cuando no son convenientes a su gobierno, es clave comprender que las obligaciones internacionales, en general, son de estirpe estatal, en consecuencia, la prevalencia de los postulados ideológicos del Ejecutivo para proyectar la política exterior del Estado no genera el efecto más idóneo u óptimo para los intereses nacionales de Colombia.

Igualmente, la resistencia al escrutinio y a la veeduría internacional del sistema de Naciones Unidas (como, por ejemplo, los informes y acciones de la Alta Comisionada para los DD.HH.) repercute directamente en la confianza de la comunidad internacional frente a Colombia. Esto, además, resulta violatorio y desconoce las disposiciones contenidas en la Carta de Naciones Unidas que, por supuesto, Colombia ha ratificado, por tanto, ha adquirido obligaciones estatales previas y se ha comprometido tanto jurídica como políticamente a cumplir con sus sistemas de protección y a adecuarse progresivamente a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos.

Por lo tanto, lejos a esbozar una política exterior innovadora y constructiva, como lo señala su plan de gobierno, la marcada limitación ideológica del presidente Duque trunca el avance y la proyección internacional del Estado, su confianza y credibilidad en la escena regional y global.

Recomendaciones

Para recuperar y establecer una relación de confianza con diversos actores, entidades y organismos multilaterales de la sociedad internacional, el gobierno de Duque y su Canciller deben optar por una perspectiva abierta a la crítica y orientada al mejoramiento de las demandas sociales en Colombia. A su vez, para posicionar al Estado colombiano como líder en la gobernanza de los grandes temas y desafíos a nivel regional y mundial, se vuelve inminente que el Estado sirva como facilitador, orientador y articulador de actores civiles, sociales, económicos, privados, estatales y no estatales, así como de los organismos internacionales y multilaterales, con el propósito de dar continuidad a lo alcanzado por los gobiernos anteriores –atracción de inversión extranjera directa, firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, ingreso a la

OCDE, posible negociación con la guerrilla del ELN– estableciendo una política de Estado robusta, desmarcada de la sumisión a Estados Unidos y bajo un liderazgo presidencial orientado por los sistemas multilaterales.

La desideologización del despliegue de la política exterior es completamente relevante, ya que tal transversalización ideológica de la política ha generado el choque, los conflictos y la pérdida de legitimidad de Colombia ante a la comunidad internacional. En esa línea, es importante que el Gobierno, a través de los distintos ministerios, establezca canales de comunicación dialógicos con los diferentes actores nacionales que tengan impacto en la agenda que se circunscribe a los sistemas multilaterales, como la proyección a los derechos humanos.

Igualmente, el gobierno de Duque podría liderar la construcción de canales o herramientas institucionales de cooperación para facilitar el trabajo mancomunado con los programas y las instituciones de las Naciones Unidas, cuyo único propósito es mejorar los estándares internacionales de desarrollo social para el contexto colombiano.

Finalmente, se sugiere al Gobierno darle vida a lo contenido en su plan respecto a la utilización de modelos de gobernanza de formas amplias multilaterales, para abordar las demandas y las necesidades sociales de Colombia que proyectan los intereses nacionales. Esto permitiría disminuir las contradicciones que suscitan sus documentos oficiales de cara a las decisiones en la práctica gubernamental, en las que prevalecen como criterio general y específico los postulados ideológicos del Ejecutivo y del partido político al que pertenece.

Referencias


- Ardila, M. (2020). La diplomacia interméstica y multinivel colombiana: dependencia, pragmatismo e ideologización. *Latin American Journal of International Affairs*, 10(1), 113-130. Recuperado de: [//www.lajia.net/lajia/article/view/111](http://www.lajia.net/lajia/article/view/111).
- Borda, S. (2 de marzo de 2020). Colombia vs. la ONU. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sandra-borda-guzman/colombia-vs-la-onu-columna-de-sandra-borda-guzman-468296>.
- Cancillería de Colombia. (2018). Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022. *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>.
- Cancillería de Colombia. (12 de febrero de 2019). *Saludo de la Canciller Claudia Blum al cuerpo diplomático acreditado en Colombia*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/saludo-canciller-claudia-blum-cuerpo-diplomatico-acreditado-colombia>.
- Centro Democrático. (20 de marzo de 2013). *Declaración política*. Recuperado de: https://www.centrodemocratico.com/?page_id=99#.XxcnNC-z3OQ.
- Centro Democrático. (2017). *Estatuto de formación del partido*. Bogotá.
- CEPEI, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional. (2010). *Evaluación conjunta de la declaración de París, Fase 2, Colombia*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/colombia/47544228.pdf>.
- Duarte Herrera, L. K., González Parias, C. H. y Mesa Bedoya, J. C. (2017). Retos de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. *Estudios Internacionales*, 49(188), 111-146.
- Duque, I. (2017). *Propuestas campaña presidencial Iván Duque*. Recuperado de: <https://www.ivanduque.com/propuestas>.
- Duque, I. (2018). *Arqueología de mi padre*. Medellín, Colombia.
- Duque, I. (2 de marzo de 2020). *Declaración del Presidente Iván Duque Márquez sobre resultados de su visita de trabajo a Washington*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Declaracion-del->

Presidente-Ivan-Duque-Marquez-sobre-resultados-de-su-visita-de-trabajo-a-Washington-200302.aspx.

- Eagleton, T. (1997). *Ideología, una introducción*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Recuperado de: <http://www.redmovimientos.mx/2016/wp-content/uploads/2016/10/Eagleton-T.-1995.-Ideolog%C3%ADa-Una-Introducci3n.-Paid3s.pdf>.
- El Tiempo. (2 de septiembre de 2018). *Piden creación del Fondo Multilateral para atender crisis migratoria*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/piden-creacion-de-fondo-multilateral-para-atender-crisis-migratoria-en-cucuta-263164>.
- El Tiempo. (25 de septiembre de 2019). *Venezuela es una amenaza para la paz y para la seguridad del continente*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ivan-duque-denuncia-a-nicolas-maduro-en-la-asamblea-de-la-onu-416262>
- Figuroa, I., Palacio, P. y Carreño, A.(2020). El enfoque diferencial étnico y el deber de la consulta previa en el Acuerdo de Paz. *Opinión Jurídica*, 19(38), 227-244.
- Foucault, M. (1990). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Guimon, P. (25 de septiembre de 2019). Trump, en la ONU: “el futuro pertenece a los patriotas, no a los globalistas. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/09/24/actualidad/1569343093_534218.html.
- Indepaz, Cumbre Agraria y Marcha Patriótica. (15 de julio de 2020). *Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz. Del 24/11/2016 al 15/07/2020*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/3.-Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz-2.pdf>.
- Manetto, F. (26 de septiembre de 2018). Colombia pide unidad a la ONU para lograr el “fin de la dictadura en Venezuela”. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2018/09/26/colombia/1537987652_478193.html.
- Moure, A. (2016). El multilateralismo efectivo y su profundización en la asociación estratégica birregional entre Europa y América Latina. *Pensamiento Propio*, 43, 87-122.

- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (25 de febrero de 2020). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante el año 2019*. Recuperado de: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019>.
- ONU. (2020). *Marco de cooperación*. Recuperado de: <https://nacionesunidas.org.co/somos-onu/marco-de-cooperacion/>.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2019). La ideología sedimentada de la Alianza del Pacífico. En E. Tremolada (Ed.), *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes* (pp. 387-430). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2019.
- Prensa Presidencia de la República de Colombia. (2 de enero de 2020). *Presidente Duque indica que continuará con el enfoque multilateral y acción colectiva para denunciar los estragos de la dictadura venezolana*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-indica-que-Colombia-continuara-con-enfoque-multilateral-y-accion-colectiva-para-denunciar-estragos-200102.aspx>.
- Prensa Presidencia de la República de Colombia. (29 de enero de 2020). *El multilateralismo, bilateralismo y constructivismo demuestran que nuestra política exterior está orientada a que Colombia sea un país siempre amigable y respetuoso: presidente Duque*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/multilateralismo-bilateralismo-constructivismo-nuestra-politica-exterior-orientada-Colombia-amigable-respetuoso-200129.aspx>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia: pacto por la equidad*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/index.html>.
- Pulzo. (27 de febrero de 2020). *A Duque no le gustó que ONU le recomendara cambios en la Policía, y así respondió*. Recuperado de: <https://www.pulzo.com/nacion/ivan-duque-responde-onu-por-recomendacion-cambios-policia-esmad-PP853207>.

- Sáez Leal, J. y Rivas Molina, F. (22 de marzo de 2019). Sudamérica entierra a la Unasur de Chávez, Kirchner y Lula. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/03/22/argentina/1553281368_627367.html.
- Semana. (29 de febrero de 2020). *Los detalles desconocidos de la guerra fría del gobierno Duque con la ONU*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/pulso-del-gobierno-duque-con-la-onu-en-colombia-que-esta-pasando/654328>.
- Tickner, A. (3 de agosto de 2019). Duque, sin norte en política exterior. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-sin-norte-en-politica-exterior/>.
- UNDOC, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (12 de noviembre de 2019). *Informe 19. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_19.pdf.
- Vitelli, M. (2014). Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior. *POSTData*, 19(1), 129-162. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/522/52233951005.pdf>.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-407.



La implementación del Acuerdo Final de Paz en la política exterior del gobierno Duque

Diego Fernando Tarapués Sandino* y Juan José Peña Cuervo**

Introducción

El proceso de paz llevado a cabo entre el gobierno del presidente Santos y la otrora guerrilla de las FARC-EP se caracterizó por un fuerte respaldo de naciones extranjeras, así como de organismos internacionales. No solo Cuba y Noruega como países garantes del proceso, junto con Chile y Venezuela como países acompañantes, jugaron un papel importante, sino que también otros gobiernos se comprometieron en el ámbito político, técnico e incluso financiero para concretar el Acuerdo Final de Paz y facilitar su implementación práctica. Así, por ejemplo, Alemania, Canadá, Chile, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, España, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza, así como el Fondo para la Consolidación

* Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle. Abogado, especialista en Derecho Penal y en Derecho Administrativo de la Universidad Santiago de Cali. Realizó Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra. Es Master of Laws (LL.M.) y doctorando en Derecho de la Georg-August-Universität Göttingen (Alemania). Profesor titular de la Universidad Santiago de Cali. Contacto: dtarapues@usc.edu.co.

** Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Doctorando en Derecho de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. Profesor de tiempo completo en la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Cali. Contacto: juan.penacu@campusucc.edu.co.

de la Paz y el Fondo de las Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria en asocio con varias organizaciones internacionales, contribuyeron a la creación y puesta en marcha del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (ONU, 2016).

Esta es una de las principales muestras de los réditos obtenidos por Colombia gracias a la política exterior del gobierno Santos que, en el ámbito del proceso de paz, se centró en la búsqueda de apoyos en la comunidad internacional no solo para brindar confianza a la contraparte en el marco de la negociación, sino también para dotar de legitimación internacional el proceso y así obtener respaldo y colaboración en todos los niveles con miras al complejo escenario del posacuerdo. Al respecto, Pastrana sostiene que:

Dentro del proceso de preparación de tal escenario, una de las herramientas empleadas por el presidente Juan Manuel Santos fue la política exterior. A través del mejoramiento de las relaciones con los vecinos y, en general, con los países de la región, se logró el apoyo de Estados como Venezuela y Cuba para convencer a los jefes guerrilleros de sentarse a la mesa de negociación [...] se gestionó el soporte de socios internacionales claves como Estados Unidos, Alemania y la Unión Europea, que enviaron delegados especiales a las negociaciones y se han comprometido a apoyar a Colombia en diversas agendas del posconflicto. Al mismo tiempo, se obtuvo el compromiso de organizaciones internacionales como la ONU y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para el proceso de verificación de la implementación de los acuerdos. (2019, p. 5)

En este contexto se ambientó inicialmente la implementación del Acuerdo Final de Paz, sin embargo, su incorporación normativa y la gestión de apoyos en el exterior para su puesta en marcha no se concretaron en los tiempos planeados inicialmente. Esta situación generó que el tema fuera uno de los ejes centrales de la última contienda electoral por la presidencia y que desde la elección misma del presidente Iván Duque se generara gran expectativa frente a la continuidad o ruptura del proceso de implementación jurídica y de materialización de lo acordado en La Habana.

Sin embargo, el acompañamiento y la observación de diferentes gobiernos extranjeros, así como de varias organizaciones del sistema internacional, desde el inicio del proceso de negociación, se han constituido en otra suerte de blindaje adicional al consignado en la normativa constitucional que dio estabilidad

jurídica al Acuerdo. En ese sentido, la implementación del Acuerdo Final de Paz sigue siendo un asunto soberano del Estado colombiano, pero debido al sólido acompañamiento que se gestionó desde el gobierno anterior, es posible sostener que la agenda ejecutiva y legislativa en este asunto cuenta con una veeduría constante de diversos actores de la comunidad internacional que desempeñan un papel preponderante en la labor persuasiva para el cumplimiento del Acuerdo.

En este orden de ideas, el presente capítulo revisa de manera general cómo ha sido el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz en el marco de la política exterior e interior del gobierno Duque, ahondando en algunos aspectos significativos que van desde la demarcación de los principales rasgos en la transición de gobiernos frente a la implementación del Acuerdo, hasta la interacción del actual gobierno con los principales actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales de cara a los desafíos en materia de paz. Para ello se revisará la percepción que han tenido diversos Estados y organizaciones internacionales en algunos episodios de la política nacional que han impactado significativamente este proceso como, por ejemplo, las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

La transición a la paz en la transición de gobiernos

El último semestre del gobierno Santos se vio marcado por la implementación normativa y práctica de los acuerdos alcanzados en La Habana, a partir de la gestión política interna y externa que permitiera hacer realidad las obligaciones adquiridas mediante este Acuerdo Especial acoplado al DIH (Pastrana, 2019). El proceso de negociación había permitido un acuerdo, es decir, una clara expresión de la voluntad de ambas partes de terminar el conflicto armado de carácter no internacional más prolongado del continente, pero la verdadera transición política hacia la paz va más allá de la firma de un documento, representa un desafío constante que se construye a partir de la implementación de lo acordado y ese sería el principal desafío de cara a las elecciones presidenciales que se aproximaban.

Con un marco constitucional sólido que incluía la creación del Sistema Integral de Justicia Transicional (Tarapués, 2017, pp. 173 y ss.) y de una

cláusula de estabilidad jurídica del Acuerdo Final para la Paz¹, además, con algunos recursos nacionales y otros producto de la cooperación internacional, pero con numerosos proyectos de ley y políticas públicas pendientes para concretar las metas propuestas en cada uno de los cuatro ejes temáticos sustanciales del acuerdo –reforma rural integral, participación política, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas del conflicto–², llegaron las elecciones presidenciales de 2018, cuando se daría una transición gubernamental en el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz.

En la justa democrática de ese año se impondría en la segunda vuelta el candidato del partido político Centro Democrático, cuya oposición al proceso de paz y luego a la implementación normativa de lo acordado en La Habana había sido firme y constante. Este partido político se creó tras el distanciamiento oficial que efectuara el expresidente Álvaro Uribe del entonces mandatario nacional Juan Manuel Santos. En 2014, el partido alcanzó una elevada representación política en la conformación del Congreso y así se constituyó en el principal partido de oposición al Gobierno. Asimismo, este movimiento uribista lideraría victoriosamente la campaña por el No en el Plebiscito por la Paz celebrado el 2 de octubre de 2016 y, posteriormente, sería la principal fuerza política en el Legislativo para controvertir y oponerse a cada una de las propuestas normativas derivadas de lo convenido entre el gobierno Santos y las extintas FARC-EP, señalando, entre otras cosas, que la JEP era “un mecanismo de impunidad” para satisfacer los “deseos de venganza de las FARC y que buscaba usarse en contra de los civiles y de los agentes estatales” (Gómez, 2020, p. 6).

Durante su campaña, el en ese entonces candidato presidencial del Centro Democrático promovió una postura que, sin centrarse en un desmonte del Acuerdo Final de Paz, se identificó tangencialmente con esta visión. Si bien Iván Duque se mostró siempre como el más moderado de los uribistas que aspiraban a gobernar el país, en el año electoral nunca logró desmarcarse completamente de los fuertes pronunciamientos de importantes líderes de su colectividad. Quizás la frase más celebre que vaticinaba una política –interna y exterior– adversa a la implementación del Acuerdo Final de Paz fue la

¹ Esto propiamente a partir de dos reformas constitucionales: el Acto Legislativo 1 de 2017 que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y el Acto Legislativo 2 de 2017, por medio del cual se dio estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Véase Sánchez (2019).

² Tras lograr mayoritariamente los acuerdos procedimentales alcanzados (fin del conflicto y mecanismos de implementación, verificación y refrendación), al respecto, véase Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2019, p. 4).

pronunciada por Fernando Londoño Hoyos, exministro del Interior y Justicia del gobierno Uribe, quien tajantemente sostuvo: “el primer desafío del Centro Democrático será el de volver trizas ese maldito papel que llaman el acuerdo con las FARC” (*Semana*, 5 de agosto de 2017). Duque como candidato tuvo que intervenir para morigerar este discurso que representaba el ala más radical de su partido, por lo cual debió precisar que “no se trata de destruir o hacer trizas los acuerdos, pero sí se trata de hacerles modificaciones importantes” (Manetto, 18 de enero de 2018).

En efecto, en sus entrevistas y discursos el hoy presidente nunca tuvo como bandera el desconocimiento o desmonte total del Acuerdo, pese a plantear una crítica constante a varios puntos negociados en La Habana. Los desencuentros más significativos que manifestó los hizo especialmente frente a la participación en política de la FARC y a ciertos aspectos asociados con la JEP por ser un modelo de justicia acordado en las negociaciones³. Propiamente, en su campaña rechazó que los congresistas de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido político FARC) ejercieran sus cargos públicos sin haber sido judicializados. También se opuso a que el narcotráfico fuera amniable por ser conducta conexas al delito político. Incluso esas fueron las únicas posturas que quedaron consignadas dentro de su programa de gobierno, en el que no hizo mención alguna al Acuerdo Final de Paz (Tarapués, 18 de junio de 2018).

Tras el anuncio de su victoria electoral el 17 de junio de 2018, los interrogantes se centraron en cómo sería su gobierno frente al proceso andante de implementación del Acuerdo Final de Paz. Algunas lecturas pragmáticas de ese momento avizoraban la imposibilidad de desmontar lo ya implementado, pero enfatizaban en la desidia y en eventuales obstáculos para continuar con el proceso de expedición normativa. Así, en un análisis publicado al día siguiente de las elecciones, se concluía que la “posibilidad de que el Acuerdo de paz se revierta plenamente es irreal. De igual forma, las variaciones que

³ No se debe obviar “que la JEP existe en virtud de un acuerdo político suscrito entre la extinta guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional, acuerdo dirigido a terminar el conflicto armado que sostuvieron las fuerzas regulares del Estado colombiano con lo que fue dicha agrupación insurgente. Este es un aspecto de suma importancia que no se debe pasar por alto, por el contrario, debe ser el punto de partida para su comprensión holística. Pues bien, la creación de la JEP como componente judicial del actual modelo de justicia transicional se da luego de la transición (política) hacia la paz que fue acordada con esta organización y, por consiguiente, su creación institucional puede entenderse como una clara manifestación de la *lex pacificatoria*. [...] En efecto, la creación de la JEP es un pacto político resultado de la negociación del “Acuerdo parcial sobre las Víctimas del Conflicto” de diciembre 15 de 2015. Este fue el punto de la agenda más difícil, en donde más se prolongó la negociación e incluso se tuvo que conformar una comisión especial compuesta por tres delegados de cada una de las partes en negociación, con el propósito de construir de manera técnica y consensuada lo que había sido imposible estructurar en la mesa de negociación en La Habana” (Tarapués, 2020, p. 3).

se le puedan hacer no afectarían considerablemente lo que ya se ha puesto en marcha” (Tarapués, 18 de junio de 2018). Además, se precisaba que:

[Lo] realmente preocupante es la falta de apoyo y compromiso gubernamental para que los componentes del sistema de justicia transicional puedan desarrollar sus funciones y cumplir sus tareas de manera efectiva y sin retrasos. Cualquier obstrucción o desidia no solo afectaría la imagen del sistema, sino que perjudicaría directamente los derechos de las víctimas y el interés nacional de superar el conflicto para alcanzar una paz estable y duradera. Esto, en últimas, mostraría a un Estado colombiano que incumple su compromiso de esclarecer graves violaciones de derechos humanos. (Tarapués, 18 de junio de 2018)

De igual forma, se advertía de una eventual “falta de interés en sacar adelante temas claves contenidos en el Acuerdo que van más allá de los que hasta ahora se han podido reglamentar. Estos tienen que ver con los puntos sobre víctimas y participación en política, pero, sobre todo, con la reforma rural integral y la solución al problema de las drogas ilícitas” (Tarapués, 18 de junio de 2018).

La antesala de lo que sería la política oficial del gobierno Duque frente al posacuerdo estuvo marcada por la solicitud hecha al Congreso de la República por el entonces presidente electo para que se suspendiera la aprobación de las reglas de procedimiento de la JEP. La aprobación de esta ley procesal era urgente, ya que la JEP había entrado en funcionamiento desde enero de 2018 y cumplía casi un semestre sin tener normas claras que brindaran seguridad jurídica a los comparecientes y a las víctimas. Sin embargo, el marco normativo que la JEP necesitaba pasó a ser objeto de pugnas políticas que generaron un ambiente de polarización y de congelamiento en la expedición de estas normas (Colombia en Transición, 11 de mayo de 2020).

Este escenario sería la principal ventana que permitiría ver el cambio de postura en la transición de gobiernos y que vaticinaría la desaceleración de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Mientras el gobierno saliente agotaba sus últimos recursos para persuadir al Congreso en la aprobación de esta ley, incluso amenazando con citar a sesiones extraordinarias, Iván Duque trataba de convencer a los congresistas y a los colombianos de que la reglamentación procesal de la JEP, por razones de legitimación y conveniencia, las debía hacer el nuevo Congreso una vez se posesionara el 20 de julio (CNN, 19 de junio de 2018). Este pulso entre mandatarios entrante y saliente terminaría con acuerdos políticos que le permitirían al gobierno Santos dejar

aprobada la Ley 1922 de 2018, pero con ciertas inconsistencias jurídicas originadas por concesiones dadas al Centro Democrático para destrabar el trámite legislativo⁴.

Más allá de la aprobación definitiva de la que sería la última ley de implementación del Acuerdo Final de Paz durante el periodo de Juan Manuel Santos, este episodio fue el colofón del posconflicto como se visualizó en la negociación y marcó el inicio de lo que sería un indescifrable periodo de implementación por parte de un nuevo gobierno, que asumía el tema con otro estilo y con otras prioridades.

El posconflicto en la política exterior e interior del gobierno Duque

El gobierno Duque comenzó el 7 de agosto de 2018 con un Congreso cuyo 49% se declaró bancada de gobierno, un 16% en oposición y un 35% como independiente (Saffon y Güiza, 2019). En el marco de esta interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, el Centro Democrático dejó de ser la oposición y pasó a ser la principal bancada de gobierno en el Congreso, así que emprendió como partido político la búsqueda de una reforma a la justicia transicional. En este propósito, se aceptaron los efectos jurídicos que habían generado las sentencias de constitucionalidad sobre las normas que hasta el momento habían implementado el Acuerdo Final de Paz, pero políticamente se planteó la necesidad de dar mayor seguridad a lo que se había pactado mediante tres propuestas: (i) el cambio del tratamiento que recibirían en la JEP los miembros de la Fuerza Pública; (ii) la imposición de garantías a la reparación de las víctimas por parte de los miembros de las extintas FARC-EP con el patrimonio que nunca entregaron o declararon; y (iii) un modelo de justicia retributiva mediante la imposición de penas privativas de la libertad para aquellos miembros del partido político FARC que ya se encontraban ocupando sus curules en el Congreso de la República (*El Tiempo*, 22 de junio de 2018).

Desde el inicio, esta propuesta de reforma no tuvo acogida por otros sectores políticos y sociales y, por el contrario, recibió múltiples críticas que

⁴ Las principales disposiciones introducidas por el uribismo a esta ley procesal fueron las que justamente serían declaradas como inconstitucionales por la Corte Constitucional en la sentencia C-112 de 2019. Es decir, las concernientes a la prohibición de practicar pruebas en los trámites de garantías de no extradición (artículo 54) y la creación de un procedimiento especial y diferenciado para el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública (artículo 75).

trascendieron del plano nacional. Así, la organización de derechos humanos Human Rights Watch, a través de su representante José Miguel Vivanco, mostró públicamente un documento que había sido suscrito por 53 ONG de derechos humanos a propósito de la reforma a la JEP que proponía el Centro Democrático, pues consideraban que se trataba de una propuesta para dejar impunes graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por agentes del Estado en el marco del conflicto armado (Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, 2018).

En el mes de octubre de 2018, el partido Liberal propuso acordar con el Centro Democrático una reforma que eliminara los aspectos más problemáticos del proyecto y al mismo tiempo se posibilitaran algunos cambios a la JEP, como el nombramiento de 14 magistrados más en lugar de generar salas alternas para miembros de la Fuerza Pública. Su finalidad consistía en aumentar la legitimidad y el respaldo al Acuerdo Final de Paz y evitar así que el Centro Democrático continuara indefinidamente radicando reformas legislativas en la materia (*Semana*, 11 de enero de 2018). De allí surgió un pacto que suscribieron todos los partidos políticos, excepto el Polo Democrático y la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, pero que en poco tiempo se diluyó ante el incremento de las críticas al proceso de paz por el Centro Democrático, con lo que la propuesta normativa fracasó y fue archivada por falta de impulso (Saffon y Güiza, 2019).

Además de estos intentos de modificación al Acuerdo Final de Paz, se debe advertir de la falta de voluntad política para sacar adelante la reforma constitucional para implementar las curules en la Cámara de Representantes para las víctimas del conflicto, que, según lo acordado entre el gobierno Santos y la extinta guerrilla de las FARC-EP, debían crearse por dos periodos electorales a través de circunscripciones transitorias de paz. En 2017, el gobierno Santos buscó la aprobación de este espacio de representación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en Colombia, pero se frustró por falta de quórum en los debates que se surtieron en el Legislativo. Ya en diciembre de 2019, con considerables modificaciones frente a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, el gobierno Duque manifestó que dichos escaños de las víctimas no debían ser nuevos, sino que deberían salir de los partidos políticos que ya contaban con presencia en el Congreso. Esta iniciativa se hundió nuevamente, razón por la cual no ha sido posible hasta la fecha crear las referidas curules en el Congreso.

La única propuesta de campaña relacionada con el Acuerdo Final de Paz que ha tenido humo blanco ha sido la eliminación de la posibilidad de considerar a los delitos de narcotráfico y secuestro como delitos políticos conexos, esto tras la expedición del Acto Legislativo 2 de 2019. Sin embargo, se debe señalar que tal prohibición solo aplica a futuros procesos con otras organizaciones y no modifica en nada lo establecido en el Acuerdo Final de Paz y en la normativa que lo ha implementado, por consiguiente, es posible que la JEP continúe valorando aquella conexidad a efectos de conceder amnistía o indulto por delitos relacionados con el narcotráfico en casos concretos (Tarapués, 2019, pp. 166 y ss.).

Por fuera de la agenda legislativa, una particularidad del gobierno Duque en términos de gestión administrativa de la implementación del Acuerdo ha sido la modificación de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, que había sido creada a finales del gobierno anterior. En el marco de la política de Paz con Legalidad del actual gobierno, esta oficina pasó a denominarse Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, cuyas dos funciones centrales radican en asegurar los recursos que se deben ejecutar del Fondo Colombia en Paz y, en segundo lugar, apoyar la gestión del Presidente cuando se requiera el análisis sobre las decisiones de las altas cortes en temas de su competencia. Esta variación del nombre se debe a una consideración del Gobierno en afrontar los problemas bajo un enfoque que han denominado de legalidad y con el cual le dan un estilo diferente al proceso de implementación que se venía adelantando (Estrada, 2019, pp. 53 y ss.).

Por otra parte, es menester señalar el gran impacto que tuvo una declaración de la ministra del Interior de ese entonces, Nancy Patricia Gutiérrez, al afirmar que “el Acuerdo de Paz con las Farc es semifallido” (*El Tiempo*, 29 de enero de 2020). Mientras la Ministra manifestaba tales apreciaciones sobre el Acuerdo Final de Paz, desde mediados de 2019 se le había encargado al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación ir a Noruega, Alemania, Reino Unido y España para manifestar el compromiso del gobierno Duque con la implementación del Acuerdo, pues ciertos sectores políticos en Europa veían con escepticismo las acciones del mandatario frente a este tema en el ámbito interno del país (*El Tiempo*, 10 de mayo de 2019). Asimismo, Iván Duque viajó directamente a España, Francia, Reino Unido y Suiza para tratar temas de cooperación internacional y dar un parte de tranquilidad de su voluntad política para implementar el Acuerdo logrado en las negociaciones de La Habana.

En este orden de ideas, se ha evidenciado cierta ambivalencia en el tratamiento dado a la implementación del Acuerdo en el ámbito interno y en la política exterior del gobierno Duque. Otra muestra de ello se desprende de la política de financiación para la implementación. Por un lado, Duque ha intentado mantener los apoyos financieros que la comunidad internacional ha venido dándole al Estado colombiano para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, por otro lado, aunque el Acto Legislativo 1 de 2016 establece que el Gobierno durante los siguientes veinte años deberá incluir un componente específico para la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno en su plan (artículo 4 de la Ley 1955 de 2019) estableció que los recursos del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz están distribuidos de manera difusa en los diversos sectores. Lo anterior permite afirmar que no hay recursos adicionales para la implementación del Acuerdo Final de Paz y que se ha desatendido lo que la disposición constitucional ordena, ya que estos recursos deben ser adicionales a los que normalmente se dirigen a las entidades del orden nacional y territorial.

La insuficiencia de recursos asignados a la implementación del Acuerdo en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 puede incidir significativamente en la materialización de los diferentes puntos del Acuerdo Final de Paz (Carrero, 11 de marzo de 2019). De igual forma, la reducción de recursos a la justicia transicional es reflejo de la disminución del presupuesto que el Gobierno ha entregado a la JEP del Fondo Colombia en Paz, que de 2019 a 2020 se redujo en casi un 25% (*El Tiempo*, 8 de julio de 2019). Aunado a ello, se ha criticado la financiación de otros asuntos con el dinero de este fondo, tal es el caso de los contratos con el objeto de medir la gestión del Presidente y mejorar su imagen pública en tiempos de pandemia (*El Espectador*, 11 de mayo de 2020).

Otro aspecto que no ha pasado inadvertido en el contexto regional ha sido la postura del Gobierno frente a Cuba, país garante y sede del proceso de paz, por negarse a entregar a los miembros de la mesa de negociación de la guerrilla del ELN tras el atentado terrorista contra la Escuela de Cadetes de la Policía en enero de 2019. Cuba ha desatendido estos requerimientos en cumplimiento de protocolos adquiridos en la materia con el gobierno Santos, cuando decidió acoger como sede los diálogos con el ELN para buscar una salida negociada al conflicto armado. No solo en espacios bilaterales, sino incluso multilaterales, el Estado colombiano ha dado un viraje en su postura

frente a Cuba y con ello ha marcado una nueva pauta en su política exterior, que rompe con la tradición de rechazar explícitamente las sanciones económicas a la isla (Noticias ONU, 7 de noviembre de 2019).

El punto de quiebre: las objeciones a la Ley Estatutaria de la JEP

En marzo de 2019, el gobierno Duque objetó el proyecto de Ley Estatutaria de la JEP que ya había sido examinado por la Corte Constitucional. Sus argumentos se orientaban a la inconveniencia de seis artículos del proyecto aprobado en el Congreso de la República. La primera de estas objeciones se centró en el artículo 7, ya que el mandatario nacional encontraba que no establecía con claridad la obligación de los victimarios pertenecientes a la extinta guerrilla de las FARC-EP de reparar integralmente a las víctimas con sus bienes y activos. Esta objeción presidencial estaba dirigida a que la reparación a las víctimas no debía hacerse de forma colectiva por las FARC-EP con el inventario de los bienes para tal fin, como lo definió la Sentencia C-080 de 2018, sino que debía configurarse individualmente, de tal forma que cada miembro debía reparar con su patrimonio personal.

La segunda objeción presidencial versó sobre el parágrafo 2 del artículo 19 del proyecto de Ley Estatutaria, del cual se señaló que abriría la puerta a la renuncia a la acción penal sobre los crímenes internacionales cometidos por quienes no son máximos responsables. También se objetó el artículo 63 pues indica que la Sala de Amnistía o Indulto de la JEP tiene la competencia de manera excepcional de analizar y decidir sobre la incorporación de personas que por una u otra razón no hubiesen sido incluidas en el listado verificado del gobierno nacional, y el mandatario cuestionó que en este artículo no se determinaba la competencia del Alto Comisionado para la Paz para comprobar si las personas efectivamente pertenecían a la extinta guerrilla de las FARC-EP. Asimismo, Duque objetó el inciso tercero del literal j del artículo 79, ya que consideraba que la norma no determinaba las diligencias que la Fiscalía General de la Nación debería abstenerse de realizar frente a asuntos de competencia de la JEP, lo que produciría, en su criterio, una situación restrictiva y un menoscabo de los derechos de las víctimas por no reconocerse los valiosos recursos investigativos que podría aportar la Fiscalía.

La quinta objeción presidencial se planteó sobre el artículo 150, al cuestionar los alcances jurídicos de los trámites de garantía de no extradición que supuestamente afectarían la cooperación judicial colombiana con otros países (Ambos, 2020, p. 475). La sexta y última objeción presidencial recayó sobre el artículo 153, norma que concierne a la extradición de otras personas que estén ofreciendo verdad ante el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición, pues el Gobierno estima que este artículo da un incentivo para el ingreso a la JEP de terceros con la supuesta voluntad de ofrecer verdad, pero que en realidad desean eludir la justicia de otros Estados (Ambos, 2020, pp. 475-476).

Estas objeciones presidenciales generaron una controvertida discusión tanto política como jurídica al plantear un escenario *sui generis* en el sistema institucional, puesto que nunca se habían objetado por inconveniencia disposiciones de un proyecto de ley de este tipo que ya había tenido el aval de la Corte Constitucional en ejercicio del control automático previo que requieren las leyes estatutarias. Muchas críticas apuntaron a que se quiso disfrazar de inconveniencia cuestiones de constitucionalidad ya decantadas por la Corte. Otros hicieron énfasis en que, si el proyecto de ley había sido presentado al Congreso por el Gobierno, era inadmisibles que el mismo Ejecutivo lo objetara por inconveniencia. En todo caso, el alto tribunal de la jurisdicción constitucional no zanjó la discusión jurídica la primera vez que conoció del asunto tras la remisión que hiciera el presidente de la Cámara de Representantes, sino que las objeciones cursaron su trámite en el Congreso de la República, donde fueron hundidas en Cámara y Senado de conformidad con el dictamen que dio la Corte Constitucional en el Auto 282 de 2019. Así, el gobierno Duque perdió la batalla jurídica y política que había planteado con las objeciones y la ley pasó a ser sancionada como la Ley 1957 de 2019.

Este episodio produjo diversas reacciones en los actores más importantes de la comunidad internacional, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Las objeciones fueron interpretadas en el plano político interno e internacional como cierta falta de compromiso para la implementación cabal del Acuerdo Final de Paz. Este suceso prendió las alarmas en la comunidad internacional que ha abrigado al proceso de paz; de igual forma, generó la cohesión coyuntural de los partidos políticos que han apoyado permanentemente el Acuerdo.

Por su parte, Human Rights Watch consideró que las objeciones del gobierno Duque podrían socavar y retrasar la rendición de cuentas por casos

vinculados al conflicto armado colombiano (HRW, 2019). Aún sin saberse la solución que tendrían estas objeciones presidenciales, para marzo de 2019, los embajadores de Alemania, Suecia, Bélgica, Reino Unido, Suiza, Países Bajos y Noruega se reunieron con la presidenta de la JEP, Patricia Linares, a quien le manifestaron su apoyo y le demostraron que si bien en el ámbito nacional el Acuerdo de Paz tiene gran cantidad de opositores, en el ámbito internacional la JEP cuenta con un fuerte respaldo para su funcionamiento de acuerdo a los estándares internacionales de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (Colombia en Transición, 16 de marzo de 2019).

Igualmente, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2019 le solicitó al presidente Duque que sancionara la Ley Estatutaria de la JEP “de manera urgente y sin dilaciones”, recalcando que esta norma constituye una garantía efectiva de los derechos de las víctimas. Ante ello, el Ejecutivo calificó esta solicitud como una “falta de respeto” y una muestra de “injerencia indebida” en los asuntos internos de Colombia (Colombia en Transición, 16 de marzo de 2019). Tras la sanción de la Ley 1957 de 2019, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas acogió con satisfacción su aprobación (AC-NUDH, 2020).

El único apoyo internacional que recibió el gobierno Duque a sus objeciones provino del entonces embajador del gobierno de los Estados Unidos, Kevin Whitaker, quien argumentó que hubo un análisis riguroso sobre cada artículo que fue objetado por el Presidente (Colombia en Transición, 16 de marzo de 2019). Sin embargo, días después el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde Estados Unidos es miembro permanente, señaló de manera unánime:

Los miembros del Consejo hemos seguido de cerca el debate concerniente a la Jurisdicción Especial para la Paz. Acogemos la intención del presidente Duque de construir un consenso nacional en torno al sistema judicial y pedimos con urgencia que haya acciones de todas las entidades involucradas para que una ley estatutaria comience a funcionar lo antes posible en concordancia con el acuerdo de paz. Así, se asegurará un fundamento legal para la JEP y podrá comenzar a trabajar para proveer justicia a las víctimas. (*Semana*, 18 de abril de 2019)

Lo concluyente del debate originado por las objeciones a la Ley Estatutaria de la JEP, se centra en el debilitamiento que sufrió la imagen del presidente

Duque en el plano político interno e internacional frente a su compromiso con la implementación del Acuerdo Final de Paz. Muchos colombianos, así como algunos actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales, interpretaron este hecho como una especie de obstrucción o dilación al funcionamiento pleno de la JEP. Luego de que la Corte Constitucional diera cierre a este episodio, tras la votación a las objeciones en el Congreso, el presidente Iván Duque sancionó la Ley con amplio respeto a la institucionalidad, sin embargo, políticamente rechazó que con ello hubiese sido derrotado y manifestó que insistiría en las reformas que en su criterio debían tramitarse en el Legislativo (*Semana*, 29 de mayo de 2019). No obstante, a raíz de la polarización dada por las objeciones, la aparente mayoría en el Congreso para sacar su agenda legislativa se vio fuertemente afectada, lo que generó que desde ese momento el Gobierno optara por una postura morigerada frente a iniciativas tendientes a reformar la Jurisdicción Especial para la Paz.

Desafíos en materia de paz y percepción internacional

El Acuerdo Final de Paz prevé en su tercer punto los lineamientos de la política pública de reincorporarían a la vida civil a los excombatientes de la extinta guerrilla de las FARC-EP. El asunto se planteó a través de las denominadas zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), conformadas en diferentes lugares del territorio nacional con la finalidad de construir asentamientos de excombatientes y, mediante el financiamiento de proyectos productivos, generar una economía solidaria. Esto como una forma de facilitar la construcción de los proyectos de vida de hombres y mujeres en su proceso de dejar las armas e ingresar a la vida civil.

La reincorporación había sido pensada de forma colectiva para los miembros de las FARC-EP en las ZVTN, pero, ya en funcionamiento, cerca de 6.000 excombatientes decidieron hacer el tránsito a la vida civil en los lugares que habían dejado cuando se unieron a la lucha armada o en los sitios donde habían nacido, lo que significa que la mayor parte de los excombatientes no hicieron su reincorporación como se había planeado en el Acuerdo Final de Paz (*El Tiempo*, 12 de junio de 2019).

Luego del 15 de agosto de 2017 y en virtud del artículo 3 del Decreto 1274 de 2017, las ZVTN pasaron a ser espacios territoriales de capacitación

y reincorporación (ETCR), los cuales tuvieron una vigencia de dos años según el artículo 5 del Decreto 2026 de 2017. Al cumplirse con ese término en agosto de 2019, las comunidades de los ETCR ya tenían vocación de permanencia y concentraban más de 3.112 excombatientes junto a sus familias. El gobierno Duque planteó comprar estos lugares por \$16.000 millones de pesos y convertirlos en corregimientos de los respectivos municipios (*Semana*, 12 de octubre de 2019). Sin embargo, a la fecha aún no se ha culminado el tránsito formal de estos espacios territoriales a centros poblados articulados a los planes de ordenamiento territorial de los diferentes municipios, ni se les ha dotado de infraestructura vial y educativa para los fines propuestos.

Por otra parte, la protección de la vida e integridad física de los exmiembros de las FARC-EP en los –aún conocidos como– ETCR es una preocupación de quienes viven en esos lugares ante la amenaza de muerte contra los excombatientes, pues desde la suscripción del Acuerdo Final de Paz hasta mayo de 2020 fueron asesinados 197 exguerrilleros (*Semana*, 21 de mayo de 2020). Esta nueva ola de violencia también ha estado marcada por el asesinato sistemático a varios líderes sociales y defensores de derechos humanos por parte de varias organizaciones armadas.

Otro gran desafío lo representan la disidencia y desertión al proceso de paz, lo que ha llevado al rearme de numerosos miembros de la extinta guerrilla. En ese sentido, el hecho más connotado tuvo lugar el 29 de agosto de 2019, luego de que el exjefe negociador Iván Márquez, junto con alias Jesús Santrich, el Paisa y Romaña realizaran un anuncio sobre retomar la vía armada en contra del gobierno colombiano, que en su criterio había traicionado al Acuerdo de Paz. Con este grupo de desertores, se amplió el número de ex FARC-EP rearmados, pues ya en la fase de negociación de paz algunos integrantes como alias Gentil Duarte, Jhon 40, Iván Mordisco y el Indio, junto a otras personas, de forma independiente habían optado por continuar en las armas. Estos grupos disidentes han sido cuestionados incluso por el propio partido FARC y abiertamente los diferentes sectores de la sociedad han señalado que ya no cuentan con ideología alguna, sino que están interesados en el control de las economías ilegales. Por su parte, las autoridades toman a estos grupos como bandas criminales que no tienen unidad de mando y que solo realizan pactos entre sí para operar en un marco de ilegalidad (McDermott, 12 de noviembre de 2019).

Un reto adicional que se presenta frente a la implementación del Acuerdo de La Habana consiste en que el 4 de febrero de 2020 el gobierno Duque

hizo la terminación del convenio para la sustitución de cultivos ilícitos con la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). Este convenio se había suscrito en noviembre de 2017 por el gobierno Santos con la finalidad de implementar lo referente al tema de la solución al problema de las drogas ilícitas a través de la mejora del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en su momento, a cargo del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.

El convenio con la UNODC había tenido críticas por diversas razones, especialmente por su costo (315 millones de dólares), por el monopolio que se le otorgaba al contratado y por la figura de juez y parte que asumía la UNODC sobre el tema (Rico, 29 de febrero de 2020). Pero los resultados de su desarrollo posibilitaron vincular al PNIS cerca de 99.097 familias ubicadas en 56 municipios de 14 departamentos, establecer 294 misiones de monitoreo del programa, realizar 16.118 encuestas de caracterización de las familias y 4.996 encuestas de seguimiento a las condiciones ambientales e institucionales de los territorios y socioeconómicas de las familias, alcanzar 41.513 hectáreas erradicadas de forma voluntaria con un 96% de cumplimiento de erradicación voluntaria y solo un 0,2% de hectáreas erradicadas con resiembra de cultivos de uso ilícito (UNODC, 2020). Pese a los positivos avances que hizo la UNODC en esta materia, el gobierno Duque abandonó aquella estrategia y ha retomado la aspersión de cultivos ilícitos con glifosato, herramienta que ha sido la forma de erradicación más empleada para el control del número de hectáreas de coca en Colombia hasta antes de la suscripción del Acuerdo Final de Paz.

De forma similar, la renovación del convenio entre la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU (ACNUDH) y el Estado colombiano estuvo minado de incertidumbres hasta el último minuto, luego de un cruce de pronunciamientos e inconvenientes que terminó en su prórroga por otros tres años, días antes de su terminación en octubre de 2019. La alta comisionada, Michelle Bachelet, destacó la firma de este nuevo acuerdo para extender la presencia de la Oficina de la ACNUDH en Colombia en el desarrollo de dos funciones específicas: (i) la verificación del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en el tema de derechos humanos a partir de 2016 y (ii) la asesoría al Gobierno nacional y a las ONG en temas de su competencia (ACNUDH, 2019).

Justamente en el marco de las labores de la Oficina del ACNUDH en Colombia, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en el país

de 2019, se ha enfatizado en que existe una violencia endémica en la sociedad, pues se presentó una tasa de homicidios de 25 personas por cada 100.000 habitantes, como también se perpetraron 36 masacres que implicaron la pérdida de la vida de 133 personas, lo cual configura la cifra más alta desde 2014. Este documento fue producto de 1.151 misiones al terreno, 376 actividades de capacitación y fortalecimiento a instituciones del Estado y ONG y seguimiento a 250 casos de presuntas violaciones de derechos humanos.

En relación con la paz, el referido informe indica varios aspectos que pueden resumirse en lo siguiente: el ELN continúa realizando infracciones al DIH; se perpetraron 108 asesinatos de defensores de derechos humanos; se asesinaron a 30 representantes de juntas de acción comunal; están documentadas 113 amenazas y 360 agresiones contra periodistas; las medidas otorgadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) no siempre cumplieron su objetivo en los contextos rurales donde ocurrieron la mayoría de los asesinatos contra defensores de derechos humanos; subsisten los retos para la judicialización por parte de la Fiscalía General de la Nación a los autores intelectuales de los homicidios de los defensores de derechos humanos; se reconocen los avances en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); el SIVJRNR realizó la tarea de incluir un enfoque étnico al tratar de garantizar de la mejor manera posible la consulta previa; se valora de manera positiva la sanción de la Ley Estatutaria de la JEP; se reconocen la labor de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD) para priorizar la participación de los familiares de las personas desaparecidas; la UBPD y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses trabajaron conjuntamente para identificar y hallar a diversas víctimas; la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) recolectó alrededor de 5.500 testimonios de víctimas y sus familiares; en Antioquia, Arauca, Catatumbo, sur de Bolívar y Urabá, los avances en la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 se vieron entorpecidos por la presencia amplia de economías ilícitas sobre la tierra que era objeto de restitución; continúa la falta de acceso a la justicia que mantiene ciclos de impunidad y violencia; la Jurisdicción Penal Militar continúa investigando, juzgando y sancionando a los responsables de presuntas violaciones a los derechos humanos que deberían ser conocidas por la Justicia ordinaria; las directivas del Ministerio de Defensa números 15 de 2016 y 37 de 2017 avalan el uso del Ejército Nacional contra grupos que no cumplen con los estándares para la aplicación del DIH, lo que generó graves violaciones a

los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en su respuesta a estos grupos al margen de la ley; se presentaron 15 casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida por agentes del Estado en Antioquia, Arauca, Bogotá, Cauca, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca; la Policía continúa contratando civiles para erradicar cultivos de uso ilícito, lo que expone la integridad física de los civiles contratados por la presencia de minas antipersonal en los cultivos que se pretenden erradicar, cerca de 24 civiles y 6 policías fueron afectados por esta situación; en 2018 se aprobaron dos planes nacionales para la Reforma Rural Integral, pero en 2019 no se observó ningún avance al respecto (ACNUDH, 2020).

Los resultados de este informe no fueron acogidos de buena manera por el Gobierno nacional. En ese sentido, desde la Casa de Nariño se señaló que era “una intromisión a la soberanía”, que era “un informe chambón”, que no se sabe “de dónde sacan sus fuentes” y que se espera “que hagan mejor su trabajo la próxima vez” (*Semana*, 29 de febrero de 2020). Estas declaraciones fueron calificadas como indebidas e injustificadas por parte de 400 ONG de derechos humanos en Colombia, pues en su criterio el informe es “oportuno, serio, riguroso y ajustado a la realidad” (*El Tiempo*, 2 de marzo de 2020).

Otro actor importante del sistema internacional que ha visitado Colombia y ha establecido un contacto constante no solo con el Gobierno nacional, sino con la JEP como componente de justicia del SIVJRNR, es la Corte Penal Internacional (CPI). Hay que recordar que en la Oficina del Fiscal de la CPI existe una investigación preliminar a la situación colombiana desde 2004 y que año tras año la Fiscalía monitorea e informa de los avances del Estado frente a su deber de investigar y juzgar a los máximos responsables de las más graves violaciones a los derechos humanos que constituyen crímenes internacionales de competencia de este tribunal, hechos sobre los cuales incluso se publicó un reporte intermedio en noviembre de 2012 (Fiscalía de la CPI, 2012).

En esta labor, la CPI ha brindado constantes espaldarazos al diseño y la implementación de la JEP. Así, el vicefiscal, James Stewart, ha señalado que “el trabajo efectivo de la JEP es una de las condiciones claves para la complementariedad que la CPI evalúa en Colombia” (Ambos, 2020, p. 477). El mismo funcionario, en otros espacios, ha señalado que el Gobierno debe dejar “que los jueces de la JEP hagan su trabajo” para asegurar la materialización de una “paz con justicia” (Ambos y Aboueldahab, 2020). Finalmente, se debe resaltar la relevancia de la implementación del modelo de justicia del

Acuerdo Final de Paz en las palabras de la Oficina del Fiscal de la CPI tras el cierre de su última visita a Colombia en enero de 2020. En el comunicado se señala:

La Fiscalía reitera su apoyo al proceso de paz en Colombia y a la implementación de medidas exhaustivas para lograr justicia, en línea con sus obligaciones con arreglo al Estatuto de Roma.

En este sentido, la Fiscalía reitera la importancia de la JEP y la necesidad de mantener su integridad e independencia, así como la importancia de proporcionarle los recursos y el apoyo necesarios para llevar adelante su importante mandato.

La Fiscalía está preparada para apoyar los esfuerzos de la JEP para desarrollar mecanismos, técnicas y procedimientos adecuados, con el objetivo de alcanzar decisiones que sean tanto jurídica como fácticamente compatibles con los requisitos de admisibilidad del Estatuto de Roma.

La Fiscalía también pone de relieve la importancia de desarrollar medidas rigurosas y efectivas y sistemas para la implementación, verificación y monitoreo adecuados de las sanciones impuestas por la JEP, en particular aquellas que impongan restricciones a la libertad.

En último lugar, la Fiscalía subraya la importancia de que los órganos nacionales cooperen plenamente con la JEP, incluyendo a través de proporcionar de manera expedita la información necesaria para que la JEP cumpla su mandato, en particular la transmisión de información recolectada en todos los procedimientos judiciales pertinentes. Tal cooperación deberá también incluir el facilitar la aparición voluntaria de personas ante la JEP, y dar todos los pasos necesarios para asegurar su seguridad y su bienestar. (Fiscalía de la CPI, 2020)

Por último, es pertinente traer a colación el más reciente informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2020), el cual fue el elegido por el Gobierno y las FARC-EP para hacer el monitoreo independiente a la implementación del Acuerdo Final de Paz. En el informe titulado *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*, apoyado, entre otros, por la Embajada de Estados Unidos en Colombia y por la Unión Europea, se señala que en el periodo evaluado de diciembre de 2018 a noviembre de 2019 el avance general de la implementación ha sido tan solo del 6%, esto es, el porcentaje de implementación más reducido de las tres mediciones realizadas hasta el momento.

Sin embargo, el mismo informe contextualiza que “es importante examinar los contenidos y los tiempos de las disposiciones”, ya que “en el 2019 la dinámica de la implementación transitó hacia disposiciones de mediano y largo plazo que se enfocan especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado” y que dicha “fase requiere de mayor coordinación interinstitucional y un intenso despliegue a nivel local”, por lo que exige “más tiempo para completarse” (Instituto Kroc, 2020, p. 11). De igual forma, en términos porcentuales este informe –de gran importancia para la valoración objetiva de la implementación y la percepción internacional– señala que:

El 25% de las disposiciones se ha implementado completamente. Un 15% tiene un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido. Otro 36% de los compromisos está en estado mínimo, lo cual significa que simplemente iniciaron. El 24% restante del Acuerdo necesita empezar a ser ejecutado. (Instituto Kroc, 2020, p. 12)

Conclusiones

Para la sociedad, para las principales fuerzas políticas del país e incluso para algunos actores internacionales no gubernamentales, es claro que el gobierno Duque siempre ha discrepado frente a lo acordado en La Habana entre el gobierno Santos y la otrora guerrilla de las FARC-EP. Varios han sido los intentos de modificar aspectos centrales del Acuerdo Final de Paz, sin embargo, la única victoria que han obtenido el mandatario y su bancada en el Congreso fue la reforma constitucional introducida mediante el Acto Legislativo 2 de 2019, a través del cual se eliminó la conexidad del narcotráfico y el secuestro con el delito político para futuros acuerdos de paz con otros grupos guerrilleros como el ELN, pero que en nada afecta la labor del componente de justicia del SIVJRN.

Si bien la fracción más radical del partido oficialista pensaba inicialmente que en este gobierno se podría desmontar o al menos reformar el núcleo central del modelo de justicia transicional, lo cierto es que el Ejecutivo y los partidos de gobierno en el Legislativo han encontrado serias dificultades para llevar a cabo este cometido. Tal vez el escenario que más evidenció esa complejidad jurídica y política de hacer modificaciones al componente de justicia del Acuerdo Final de Paz fue el episodio de las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP.

A partir de las objeciones se desató un pulso político que no solo terminó con el hundimiento de estas en el Congreso y en la Corte Constitucional, sino que revivió la antigua coalición partidista por la paz del gobierno Santos y generó múltiples pronunciamientos adversos de actores importantes de la comunidad internacional tanto gubernamentales como no gubernamentales. El riesgo y debilitamiento a la gobernabilidad de Duque debido a las objeciones trajeron consigo un aprendizaje del Gobierno nacional que permite clasificar a este episodio como un punto de quiebre frente al respaldo de iniciativas de su partido por modificar la JEP. Pues bien, el Gobierno ha tomado distancia frente a las nuevas propuestas del Centro Democrático en el inicio de la tercera legislatura. El partido de gobierno insiste, por tercera vez, en reformar el modelo de justicia transicional fijado en el Acuerdo Final de Paz, pese a sus dos intentos infructuosos y a la contrarreloj que genera el hecho de que ya se ha cumplido más de la mitad del periodo de congresistas y Presidente. En esta nueva propuesta se apunta principalmente a crear una sala dentro de la JEP dedicada a juzgar de forma diferenciada a los miembros de la Fuerza Pública (*Semana*, 1 de junio de 2020), no obstante, la iniciativa no ha contado de entrada con el respaldo del mandatario nacional.

Por otra parte, Duque no ha asumido con el compromiso esperado la implementación de varios puntos del Acuerdo que han quedado rezagados y que trascienden a la justicia transicional. Así, por ejemplo, las curules para la representación y participación de las víctimas del conflicto en el Congreso, así como la concreción de los centros poblados del que pende el futuro de los excombatientes y sus familias, son asuntos en los que se espera un compromiso constante del Gobierno nacional y mayores recursos para su materialización. Anudado a esto, y pese a ciertos golpes contra algunos cabecillas, el Gobierno no ha contenido el crecimiento de las disidencias y el rearme de excombatientes que se ha producido desde la puesta en vigencia del Acuerdo Final de Paz, al punto que se estiman en más de 2.500 los alzados en armas con presencia en 117 municipios de 18 departamentos de la geografía nacional (*InSight Crime*, 12 de noviembre de 2019). Este es un factor que preocupa, ya que se acusa a las disidencias de ser uno de los principales perpetradores de asesinatos y amenazas a líderes sociales y a excombatientes que siguen firmes en su compromiso de reincorporación civil.

En suma, el balance del compromiso del gobierno Duque para cumplir el Acuerdo Final de Paz de cara a las expectativas de la comunidad internacional puede ser considerado como ambivalente, ya que en el plano interno,

especialmente durante el primer año, se realizaron diversas actuaciones que retrasaron la implementación normativa de aspectos andantes del Acuerdo, sobre todo en materia de justicia; en paralelo, este periodo se caracterizó por los diversos pronunciamientos del mandatario en naciones foráneas sobre su voluntad política para desarrollar y cumplir con lo acordado en La Habana.

La apreciación del tema en el escenario internacional ha estado marcada recientemente por las fricciones entre el gobierno Duque y diversos actores del sistema internacional relacionados con el seguimiento y la verificación de los temas de paz y derechos humanos en Colombia. En ese ámbito, en el informe de ACNUDH de 2019 se reconocen ciertos avances en materia de justicia transicional, pero se evidencia que el tránsito a la paz ha estado marcado por el aumento de asesinatos de defensores de derechos humanos, líderes sociales y excombatientes. Por su parte, el último informe del Instituto Kroc en su labor de monitoreo a la implementación del Acuerdo, presentado en junio de 2020, muestra que en el periodo analizado entre diciembre de 2018 a noviembre de 2019, espacio regentado por el gobierno actual, solo se ha implementado un 6% del total de compromisos contenidos en el Acuerdo Final de Paz, aunque a renglón seguido explica que ese indicador es comprensible debido a que el momento actual de implementación exige el desarrollo de compromisos tomados a mediano plazo, los cuales son más complejos y requieren, por lo tanto, de mayor tiempo.

Recomendaciones

Con base en lo expuesto en este capítulo, e independientemente de compartir o no los temas contenidos en el Acuerdo Final de Paz, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Orientar, en la medida de lo posible, la política exterior en materia de acompañamiento y cooperación internacional en asuntos relacionados con la paz y los derechos humanos a agendas multilaterales, evitando reducir su tratamiento a agendas cerradas de carácter bilateral.
2. Gestionar apoyos internacionales constantes para replicar o fortalecer fondos como el Fondo Multidonante para el Posconflicto y el Fondo Colombia en Paz, ya que las necesidades que conlleva la implementación del Acuerdo Final de Paz y la solución de diversas problemáticas

sociales que contempla implican elevados e invariables costos por mucho tiempo.

3. Continuar con la comunicación y cooperación fluida con actores importantes del sistema internacional como la CPI, para atender todos sus requerimientos y propender por un esclarecimiento pleno de las graves violaciones a los derechos humanos desde las instancias nacionales ordinarias y transicionales, a fin de descartar la posibilidad de que se dé apertura a una investigación formal en la CPI en ejercicio del principio de complementariedad.
4. Fortalecer los vínculos de cooperación y asistencia con organizaciones claves como la ACNUDH para que su labor en la verificación del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en materia de derechos humanos y la asesoría al Gobierno nacional continúe impactando positivamente los indicadores en este asunto.
5. Retomar el convenio para la sustitución de cultivos ilícitos con la UNODC, a efectos de retomar el exitoso acompañamiento en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a partir de los cambios propuestos en el Acuerdo Final de Paz.
6. Ejercer las funciones ejecutiva y legislativa siempre en cumplimiento de lo que la Constitución señala, respetando y respaldando la labor de los componentes del SIVJRN bajo la lógica de separación y colaboración armónica de los poderes públicos.

Referencias

- ACNUDH. (2019). *La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos saluda el nuevo acuerdo con Colombia*. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://www.hchr.org.co/files/comunicados/2019/comunicado-renovacion-mandato-2019.pdf>.
- ACNUDH. (2020). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019*. Recuperado de: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019>.
- Ambos, K. (2020). *Derecho penal internacional, justicia de transición y JEP*. Medellín: Diké y Editorial USC.
- Ambos, K. y Aboueldahab, S. (2020). ¡La JEP no significa impunidad! Mitos, percepciones erróneas y realidades sobre la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá: CAPAZ, CEDPAL.
- Carrero, D. (11 de marzo de 2019). La desfinanciación de la paz. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/la-paz-cuesta-caro-pero-hoy-preocupa-su-desfinanciacion-346646>.
- CNN. (19 de junio de 2018). Colombia: ¿qué está pasando con la Jurisdicción Especial para la Paz y por qué aplazaron su reglamentación? *CNN en español*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/06/19/jep-colombia-senado-aprobacion-reglamentacion>.
- Colombia en Transición. (16 de marzo de 2019). La comunidad internacional, el gran apoyo de la JEP. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/la-comunidad-internacional-el-gran-apoyo-de-la-jep-articulo-857772>.
- Colombia en Transición. (11 de mayo de 2020). Así va el Acuerdo de Paz: tras la verdad y la reparación de las víctimas del conflicto. Quinta entrega. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com>.

com/colombia2020/pais/asi-va-el-acuerdo-de-paz-tras-la-verdad-y-la-reparacion-de-las-victimas-del-conflicto-articulo-918832/.

El Espectador. (11 de mayo de 2020). *Con recursos del Fondo Paz se firmó otro contrato para medir gestión de Duque frente a la paz*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/con-recursos-del-fondo-paz-firmaron-otro-contrato-para-medir-gestion-de-duque-frente-la-paz-articulo-918966>.

El Tiempo. (22 de junio de 2018). *Buscamos darle más seguridad a lo pactado con las Farc: senador Amín*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/estos-son-los-3-puntos-que-quiere-reformar-duque-en-la-jep-234602>.

El Tiempo. (10 de mayo de 2019). *Campaña para convencer a Europa de que Duque cumplirá acuerdo de paz*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/campana-para-convencer-a-europa-de-que-duque-cumplira-acuerdo-de-paz-359486>.

El Tiempo. (12 de junio de 2019). *Mayoría de ex-Farc rehacen sus vidas fuera de Espacios Territoriales*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/mayoria-de-exguerrilleros-de-las-farc-rehacen-sus-vidas-fuera-de-las-zonas-de-reincorporacion-374848>.

El Tiempo. (8 de julio de 2019). *A JEP le preocupa la reducción que tiene su presupuesto para el 2020*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/a-jep-le-preocupa-la-reduccion-que-tiene-su-presupuesto-para-el-2020-385792>.

El Tiempo. (29 de enero de 2020). *Nancy Patricia Gutiérrez y sus polémicas en el Ministerio del Interior*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/las-polemicas-de-nancy-patricia-gutierrez-en-el-ministerio-del-interior-456386>.


El Tiempo. (2 de marzo de 2020). *Más de 400 organizaciones apoyan informe de oficina de la ONU*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/organizaciones-apoyan-informe-de-la-onu-sobre-derechos-humanos-468184>.

- Estrada, J. (2019). Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. En J. Estrada (coord.), *El Acuerdo de Paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 23-60). Buenos Aires: CLACSO.
- Fiscalía de la CPI. (2012). *Situación en Colombia. Reporte intermedio*. Recuperado de: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/3D3055BD-16E2-4C83-BA85-35BCFD2A7922/285202/OTP2012035032COLResumenEjecutivodelReporteIntermed.PDF>.
- Fiscalía de la CPI. (2020). *La Fiscalía concluye su misión a Colombia*. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1510&ln=Spanish>.
- Gómez, G. (2020). Las disputas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP): una reflexión crítica sobre su sentido político y jurídico. *Revista Vniversitas*, 69. Recuperado de: [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/69%20\(2020\)/82563265002/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/69%20(2020)/82563265002/).
- HRW. (2019). *Colombia: objeción presidencial puede socavar la rendición de cuentas*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2019/03/12/colombia-objecion-presidencial-puede-socavar-la-rendicion-de-cuentas>
- InSight Crime. (12 de noviembre de 2019). *El origen de las ex-FARC mafia*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/origen-ex-farc-mafia/>
- Instituto Kroc. (2019). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Diciembre de 2016 a abril de 2019*. Notre Dame: Universidad de Notre Dame.
- Instituto Kroc. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre de 2018 a noviembre de 2019*. Notre Dame: Universidad de Notre Dame.
- Manetto, F. (18 de enero de 2018). Entrevista a Iván Duque: “no hay que hacer trizas los acuerdos con las FARC, pero sí modificaciones importantes”. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2018/01/17/colombia/1516162343_892303.html.

- McDermott, J. (12 de noviembre de 2019). El futuro de las ex-FARC mafia. *InSight Crime*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/futuro-ex-farc-mafia/>.
- Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado. (2018). *Un pacto de impunidad con la fuerza pública que hace trizas la justicia transicional*. Recuperado de: <https://movimientodevictimas.org/wp-content/uploads/2018/10/Comunicado-sala-especial-militares-JEP.pdf>.
- Noticias ONU. (7 de noviembre de 2019). *La Asamblea General reitera con 187 votos su posición contra el embargo a Cuba*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2019/11/1465061>.
- ONU. (2016). *UN Multi-Partner Trust Fund for Sustaining Peace in Colombia*. Recuperado de: <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>.
- Pastrana, E. (2019). Comentario sistemático al artículo 1 de la Ley 1820 de 2016. En K. Ambos y G. Cote (Coords.), *Ley de Amnistía: comentario completo y sistemático (Ley 1820 de 2016)* (pp. 3-23). Bogotá: Temis.
- Rico, D. (29 de febrero de 2020). El monopolio de Naciones Unidas. *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-monopolio-de-naciones-unidas-por-daniel-rico/654310>.
- Saffon, M. y Güiza, D. (2019). Colombia en 2018: entre el fracaso de la paz y el inicio de la política programática. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 217-237.
- Sánchez, R. (Ed.). (2019). *Marco normativo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)*. Bogotá: Tirant Lo Blanch.
- Semana. (5 de agosto de 2017). “Hacer trizas” el acuerdo con las FARC: ¿es posible? Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/uribismo-hara-trizas-acuerdo-acuerdo-con-farc-esta-blindado/524529>.
- Semana. (11 de enero de 2018). *La nueva JEP, según el acuerdo firmado entre contradictores*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/militares-y-jep-reacciones-y-consecuencia-de-agregar-14-magistrados-mas/589115>.

- Semana. (18 de abril de 2019). *Consejo de seguridad de la ONU respalda a la JEP*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/consejo-de-seguridad-de-la-onu-respalda-a-la-jep/610156>.
- Semana. (29 de mayo de 2019). *Duque acata decisión de la Corte sobre objeciones, pero con rebeldía*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-duque-acata-decision-de-la-corte-sobre-objeciones-a-la-jep/617488>.
- Semana. (12 de octubre de 2019). *¡Qué tierrero con los predios para las Farc en territorio indígena!* Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-etcr-predios-de-las-farc-en-jurisdiccion-indigena-que-solucion-propone-el-gobierno/635919>.
- Semana. (29 de febrero de 2020). *Los detalles desconocidos de la guerra fría del gobierno Duque con la ONU*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/pulso-del-gobierno-duque-con-la-onu-en-colombia-que-esta-pasando/654328>.
- Semana. (21 de mayo de 2020). *Van 197 exguerrilleros asesinados desde la firma de la paz: Farc*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/farc-denuncia-nuevo-asesinato-de-exguerrillero-en-choco/673138>.
- Semana. (1 de junio de 2020). *Cero y van tres: un nuevo intento por modificar la JEP*. Recuperado de: <https://www.semana.com/semana-tv/el-poder/articulo/cero-y-van-tres-un-nuevo-intento-por-modificar-la-jep/675534>.
- Tarapués, D. (2017). El sistema integral de justicia transicional y sus mecanismos para satisfacer el derecho a la justicia de cara al deber estatal de investigar, juzgar y sancionar. En D. Tarapués (Coord.), *Justicia transicional, reforma constitucional y paz: reflexiones sobre la estrategia integral de justicia transicional en Colombia* (pp. 155-185). Medellín: Díké y Editorial USC.
- Tarapués, D. (18 de junio de 2018). *¿Qué le espera al Acuerdo de La Habana?* *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/que-le-espera-al-acuerdo-de-la-habana/>.

- Tarapués, D. (2019). *El delito político. Escritos sobre sus desarrollos y alcances*. Bogotá: Ibáñez.
- Tarapués, D. (2020). El Tribunal para la Paz y las Salas de Justicia de la JEP como órganos jurisdiccionales sui generis. *Revista Vniversitas*, 69. Recuperado de: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/29012>.
- UNODC. (2020). *Informe No. 21 del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf.



La proyección del gobierno Duque hacia la región y hacia el Pacífico en el marco de la convergencia ideológica de la ola azul y el fin del regionalismo poshegemónico

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*, Jenny Astrid Camelo Zamudio**
y Ricardo García Briceño***

Introducción

Con el inicio en 2018 del gobierno del presidente Iván Duque Márquez se plantea para la política exterior (PE) colombiana una agenda internacional que abarca tres ejes principales: migración, fronteras y soberanía (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Con dos años de gestión y en plena

* Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales América Latina e Integración de la misma universidad, categorizado tipo A por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

** Directora del Programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá. Politóloga de L'Università degli studi di Torino, Turín, Italia. Especialista en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del Istituto Universitari di Studi Europei di Torino (IUSE). Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de la (IUSE), Turín, Italia. Contacto: astrid.camelozamudio@gmail.com.

*** Docente investigador del pregrado Relaciones Internacionales, Escuela Militar de Cadetes de Bogotá, Colombia. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Relaciones Internacionales Universidad Javeriana y licenciado en Ciencias Religiosas de la Universidad Javeriana. Contacto: ricardogarcia.brice@gmail.com y ricardo.garcia@esmic.edu.co.

emergencia mundial generada por la pandemia del COVID-19, es imperativo examinar si la estrategia del actual presidente ha contribuido a un posicionamiento de Colombia en el escenario internacional y regional, o si, por el contrario, la selección de dichos temas y sus desarrollos han contribuido al detrimento de la imagen del país en la región, permitiéndonos interpretar los principales desafíos y retos para Colombia de cara a la proyección regional.

De esta manera, se toma como punto de partida examinar los intereses del gobierno representados en los temas señalados, así como las acciones que se han articulado alrededor de estos durante los dos últimos años en el contexto internacional. Esto con el objetivo de proyectar en las conclusiones y los hallazgos del capítulo las contradicciones, las ambigüedades y los aspectos influenciados por la ideología del presidente Duque que van en detrimento de la inserción internacional y regional del país. Para ello, se recopilieron tres documentos: (1) Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 (Congreso de la República de Colombia, 2019), (2) “Principios y lineamientos de política exterior colombiana, 2018-2020” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2018) y (3) Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019). La selección de estos documentos permite comprender la visión que pretende proyectar la presente administración con respecto, no solamente, al lugar que debe ocupar Colombia en la escena internacional, sino también sobre cómo pretende lograr posicionar al país a nivel regional en determinadas áreas.

De manera paralela, dado que la inserción internacional de Colombia está estrechamente vinculada con los mecanismos, las instituciones y los organismos regionales, se realiza una aproximación contextual al escenario regional latinoamericano, para comprender las dinámicas estructurales y sistémicas regionales que han influenciado o se configuraron como un factor relevante para la toma de decisiones gubernamentales del gobierno colombiano. De esta forma se realiza un análisis prospectivo de los desafíos que comporta la conjunción de tantos factores coexistentes dentro de un creciente sistema multipolar y multilateral, pero, sobre todo, bajo una dinámica de un sistema globalizado en crisis (Barbé, 2010; Keohane, 1990; Rojas Aravena, 2000; Sanañuza Perales, 2013 y 2019). Seguidamente, se abordan de forma reflexiva los aspectos más relevantes sobre la Alianza del Pacífico, con el propósito de caracterizar los cambios y las reconfiguraciones contextuales a partir de los postulados ideológicos del gobierno de Duque, y por último, se presenta una interpretación sobre los factores institucionales e ideológicos que permiten y dan origen al proyecto Prosur.

Como resultado de dicho análisis se podrá establecer si esta conjunción ha incidido en el posicionamiento internacional de Colombia y, así mismo, establecer cuáles han sido las repercusiones que se han generado en el sistema de integración regional a través de dicho ejercicio, para con ello determinar y presentar de forma prospectiva los principales desafíos y retos para el Estado colombiano y para el gobierno Duque, apuntando a caracterizar las posibles acciones que se puedan implementar en lo que resta de su periodo presidencial.

La estrategia de posicionamiento internacional de Colombia 2018-2022

Los lineamientos de la inserción internacional de Colombia en el gobierno de Iván Duque se establecieron de manera general a través del “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Congreso de la República de Colombia, 2019), fundamentado sobre tres pilares: legalidad, emprendimiento y equidad, articulado por un cuarto pacto que es transversal a todos los demás. En el primer pacto hay un acápite titulado “Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva”. En este se manifiesta que al existir un mayor grado de interconexión y hacerse más densas las relaciones internacionales, el unilateralismo no es una opción para la solución de los desafíos que se presentan en la actualidad. Esto hace necesaria la implementación de

Un sistema de gobernanza multidimensional y plural, innovador y eficaz, que al tiempo que ordena y facilita la gestión de los asuntos internacionales, contribuye a consolidar las capacidades de los Estados para atender las demandas de la sociedad y garantizar el bien común. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 118)

Desde allí se delinea la estrategia política y económica que implementará Colombia en la región, cuando declara que: “Colombia liderará la agenda regional y participará activamente en la escena global para la consolidación de la democracia y la plena vigencia del Estado de derecho en la construcción de un mundo más seguro y equitativo” (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 24), en la que se centra la política exterior del país en “una apuesta por un multilateralismo eficaz en defensa de la paz, la seguridad y la democracia” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 118). Construir ese

sistema de gobernanza exige revisar la institucionalidad internacional existente, para hacerla más funcional. Además, exige crear nuevas instituciones para atender los desafíos que se presentan. Colombia no asistirá pasivamente a ese proceso y tendrá especial consideración en este “el papel que cumple la consolidación de la democracia y la plena vigencia del Estado de derecho en la construcción de un mundo más seguro y con más oportunidades para todos” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 118).

La estrategia que se profiere para el posicionamiento de Colombia en la región y a nivel internacional de manera general está estructurada en seis puntos (tabla 1).

Tabla 1. Estrategia de inserción internacional

1. Liderazgo internacional	Participaremos con innovación en la construcción de respuestas a los grandes problemas globales (terrorismo, lucha contra las drogas, corrupción, ausencia de democracia).
2. Plataforma financiera - crisis de Venezuela	
3. Política integral migratoria	
4. Política integral de fronteras	Diseñaremos e implementaremos una nueva política integral de fronteras, con la participación de las entidades territoriales fronterizas
5. Posicionamiento en CTI (ciencia, tecnología e innovación)	Desplegaremos recursos complementarios a las acciones diplomáticas para que Colombia sea un referente cultural, educativo, ambiental, turístico y en materia de CTI.
6. Poder blando	Diseñaremos e implementaremos una estrategia de largo plazo que, con base en los recursos de poder blando de los que dispone Colombia, conduzca al fortalecimiento de las capacidades de acción exterior del país, a dar a conocer su identidad y cultura a nivel global, y a proyectar de forma innovadora los intereses nacionales en nuevos escenarios y con nuevos interlocutores internacionales.

Fuente: elaboración de los autores con base en Departamento Nacional de Planeación (2018, p. 26).

Con el objetivo de desarrollar lo anterior, la Cancillería promulgó el documento “Principios y lineamientos de la política exterior colombiana, 2018-2020” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2018), que articula los pactos establecidos a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Congreso de la República de Colombia, 2019) por medio de siete acciones, convirtiéndose este documento en la bitácora que debería guiar al país durante esta administración en tal materia. De tal instrumento se excluyeron la quinta y séptima acción, al considerarlas directrices más propias e internas del país. De este modo, se extraen aquellas acciones que se retienen más puntuales y

permiten interpretar cuál va a ser la ruta desde donde el gobierno pretende encaminar al posicionamiento del país en el sistema regional latinoamericano, como se puede observar en la tabla 2.

Tabla 2. La estrategia de política exterior regional de Colombia

1. Sistema interamericano	1. Renovar, innovar y fortalecer el sistema interamericano y cumplir activamente las obligaciones como firmante de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA).
	2. Desarrollar una activa diplomacia para el desarrollo sostenible con un compromiso renovado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.
	3. Liderar acciones en la agenda multilateral para prevenir y luchar contra la corrupción y fortalecer los mecanismos de cooperación internacional con el logro de resultados concretos.
	4. Privilegiar y promover relaciones respetuosas y responsables con actores del sistema internacional en materia de derechos humanos.
	5. Recuperar el liderazgo de Colombia en los espacios multilaterales donde se definen estrategias para luchar de manera mancomunada contra los delitos transnacionales y, en especial, el papel del país como líder en la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas.
2. Poder blando	1. Medir el poder blando de Colombia, dando especial prelación a la economía naranja, a partir de la cual se diseñará una política y estrategia de diplomacia pública, en la que se identifiquen las prioridades geográficas y estratégicas.
	2. Fortalecer la diplomacia cultural colombiana vinculando educación, deporte, enseñanza del español y promoción de las tradiciones culturales del país.
	3. Consolidar una diplomacia económica y comercial, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y en asocio con Procolombia.
3. Mecanismos de concertación e integración	1. Apoyar todos los esfuerzos y emplear todas las herramientas y recursos diplomáticos y políticos disponibles que contribuyan a la creación de condiciones favorables para el restablecimiento de la democracia y el Estado de derecho en Venezuela, con el objetivo que los venezolanos puedan vivir en libertad.
	2. Fortalecer espacios de integración regional como la Alianza del Pacífico y liderar la creación de un nuevo espacio de integración regional tras el retiro de Colombia de Unasur.
	3. Liderar acciones estratégicas, integrales y eficaces en el Grupo de Lima.

4. Política de fronteras	1. Fortalecer los planes binacionales de desarrollo fronterizo que permitan la ejecución conjunta de programas y proyectos transfronterizos para el beneficio de las comunidades limítrofes.
	2. Ejercer todas las acciones diplomáticas pertinentes para la defensa de los intereses de Colombia frente a posibles amenazas que deriven en la vulneración de su integridad territorial o de su soberanía, o en el uso o explotación indebida de sus recursos.
	3. Diseñar e implementar una estrategia orientada a la defensa de los derechos soberanos de Colombia con todos sus vecinos conforme al derecho internacional.
	4. Coordinar todas las iniciativas de cooperación internacional que se direccionen hacia los municipios y departamentos de frontera.
5. Liderar la ENCI	1. Consolidar a Colombia como socio estratégico oferente de cooperación Sur-Sur para afianzar su posicionamiento a nivel internacional.
	2. Orientar la cooperación internacional para el desarrollo sostenible hacia los territorios con mayores necesidades en alineación con los intereses nacionales.
	3. Fortalecer los mecanismos de coordinación y seguimiento de la cooperación internacional.

Fuente: elaboración de los autores con base en Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2018).

Para cimentar y finiquitar el andamiaje institucional de la política exterior del país se promulga, de igual manera, solamente hasta el año 2019 la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019-2020 (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2019), justificando su dilación en la publicación de esta por la realización de un diagnóstico que, según la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), les permitió evaluar cuáles fueron los aciertos y las problemáticas, así como los retos en la gestión y el funcionamiento para la correcta la coordinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), así como de las demás modalidades de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) existentes.

De sus cinco ejes de acción, en particular el tercero y el cuarto van directamente ligados con el posicionamiento internacional de Colombia en la región, cuando declara su intención de querer “promover el posicionamiento de Colombia como oferente de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT), a través de una participación efectiva en los diferentes espacios como mecanismos regionales de integración y concertación, programas regionales y bilaterales de cooperación, entre otros” y en el cuarto eje manifiesta su intención de “implementar mecanismos de coordinación con una gobernanza pertinente y clara” (Agencia Presidencial de Cooperación

Internacional, 2019, p. 17). Para ello, propone una nueva agenda de cooperación, con cinco demandas puntuales sobre las cuales Colombia requiere apoyo, y siete temas, ofertas, en los cuales consideran que Colombia puede brindar su ayuda a otros Estados, como se evidencia en la tabla 3.

Tabla 3. Estrategia de cooperación internacional de Colombia 2018-2022

Objetivo general	
Dirigir la gestión de la cooperación internacional que otorga y recibe Colombia hacia sus prioridades de desarrollo, respondiendo a los retos y oportunidades del país en el escenario internacional, con miras a fortalecer su posicionamiento geoestratégico.	
Demanda	Oferta
<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabilización territorial 2. Desarrollo rural 3. Conservación y sostenibilidad ambiental 4. Emprendimiento y economía naranja 5. Fenómeno migratorio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuidado y atención a la primera infancia 2. Recreación y deporte 3. Empleo y trabajo decente 4. Desarrollo rural 5. Productividad y competitividad 6. Gestión del riesgo 7. Seguridad integral

Fuente: elaboración propia con base en Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (2019, pp. 30-32).

El regionalismo latinoamericano: tensiones y perspectivas

Desde la mirada histórica de las relaciones internacionales, el proceso de desarrollo de América Latina ha estado marcado por una gran dependencia económica y política, primeramente, hacia Francia e Inglaterra en el siglo XIX, y bajo los Estados Unidos durante el siglo XX (Buzan y Wæver, 2003). Por ello, las relaciones hemisféricas interamericanas en el siglo XX se configuraron bajo un sistema liderado por un Estado hegemónico, el cual lo ha ejercido sin mayor impugnación y sobre la base de profundas asimetrías (Grabendorff, 2015).

Como respuesta a dicha dinámica, la cohesión de Latinoamérica como región puede tener un punto de partida desde 1890 con la conformación del sistema interamericano, convirtiéndose este en el escenario donde la región se proyecta de forma inicial como actor en el sistema internacional, y gracias al cual sus Estados construyeron su identidad internacional y definieron una

particular visión y praxis de la política exterior (Organización de Estados Americanos, 1.º de agosto de 2009). No obstante, las profundas diferencias culturales y políticas ha sido un factor que ha generado un constante conflicto y ha repercutido en las complejidades contextuales y en las posibilidades de lograr acuerdos que permitan institucionalizar los intereses comunes de la región. Aspecto que se puede evidenciar en los procesos previos a este primer proyecto regional, por ejemplo, el denominado “el panamericanismo vs. el latinoamericanismo”. Es así como se evidencia que los procesos conflictivos y contradictorios entre los líderes políticos de la región han estado marcados en gran parte por las coincidencias y divergencias ideológicas. Dicho aspecto comienza a generar intenciones de integración desde el considerado panamericanismo en el marco del Congreso de Panamá (1826), empero, ciertamente, se encontraron de forma conflictiva con los postulados e ideas que emanan del latinoamericanismo. Este tema fue sedimentado, desarrollado e impulsado por el *Ariel* de Rodó, Michel Chevalier desde Europa y desde la región latinoamericana con Bolívar, Torres Caicedo y, por supuesto, José Martí, entre otros.

Mucho después, enmarcados en el contexto de la Guerra Fría, Latinoamérica inicia una búsqueda por posicionarse en el sistema internacional y para responder ante las necesidades de inserción a través de diferentes iniciativas, todas ellas enmarcadas dentro del regionalismo (Pastrana, Simmonds y Betancourt Vélez, 2014, p. 87). Sin embargo, hay dos factores determinantes que inciden en la concepción de los diferentes mecanismos que pueda ejercer un Estado para su integración regional, como lo son la ideología presidencial y la idiosincrasia de este, pues desde allí proyectan su política exterior y avalan, o no, las diferentes propuestas de integración (Orjuela y Chenou, 2018).

Al tener en cuenta tales factores, se facilita la comprensión de las diferentes propuestas de integración que se han desarrollado en la región a lo largo del tiempo, al configurarse como respuesta a las lógicas que predominaban a nivel político, económico e histórico en un momento determinado, por lo tanto, partimos del siguiente presupuesto comprendiendo que:

La integración latinoamericana se ha desarrollado en tres grandes olas: la primera, sostenida en el análisis económico y estructuralista de la Cepal, que comienza a finales de los años cuarenta y que tiene su auge en las décadas del sesenta y el setenta; la segunda, de inspiración neoliberal, particularmente fuerte en los años noventa; y

la tercera, llamada posliberal, que se viene desarrollando desde comienzos del siglo XXI. (Serbin, 2018, p. 50)

Resultado de este fenómeno, se puede enmarcar este proceso de cambio entre el paradigma de viejo a nuevo regionalismo, según Sanahuja Perales (2012), pero, de igual modo, se podría encuadrar dichas olas de la integración del regionalismo latinoamericano contemporáneo, como se evidencia en la tabla 4.

Tabla 4. Olas del regionalismo latinoamericano contemporáneo

Viejo regionalismo	Regionalismo cerrado o desarrollista (Pastrana y Castro, 2019, p. 72)	1960: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) 1960: Mercado Común Centroamericano (MCCA) 1969: Comunidad Andina de Naciones (CAN) 1975: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
Nuevo regionalismo (Sanahuja Perales, 2012)	Regionalismo abierto (Bernal-Meza, 2013; Sanahuja Perales, 2016, pp. 35-36; Van Klaveren, 2011)	1980: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) Tratados de libre comercio independientes con Estados Unidos, Unión Europea y China
	Regionalismo poshegemónico/posliberal (Riggiozzi y Tussie, 2012; Sanahuja Perales, 2012)	1991: Mercado Común del Sur (Mercosur) 2004: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) 2008: Unasur 2010: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2011: Alianza del Pacífico

Fuente: elaboración propia de los autores.

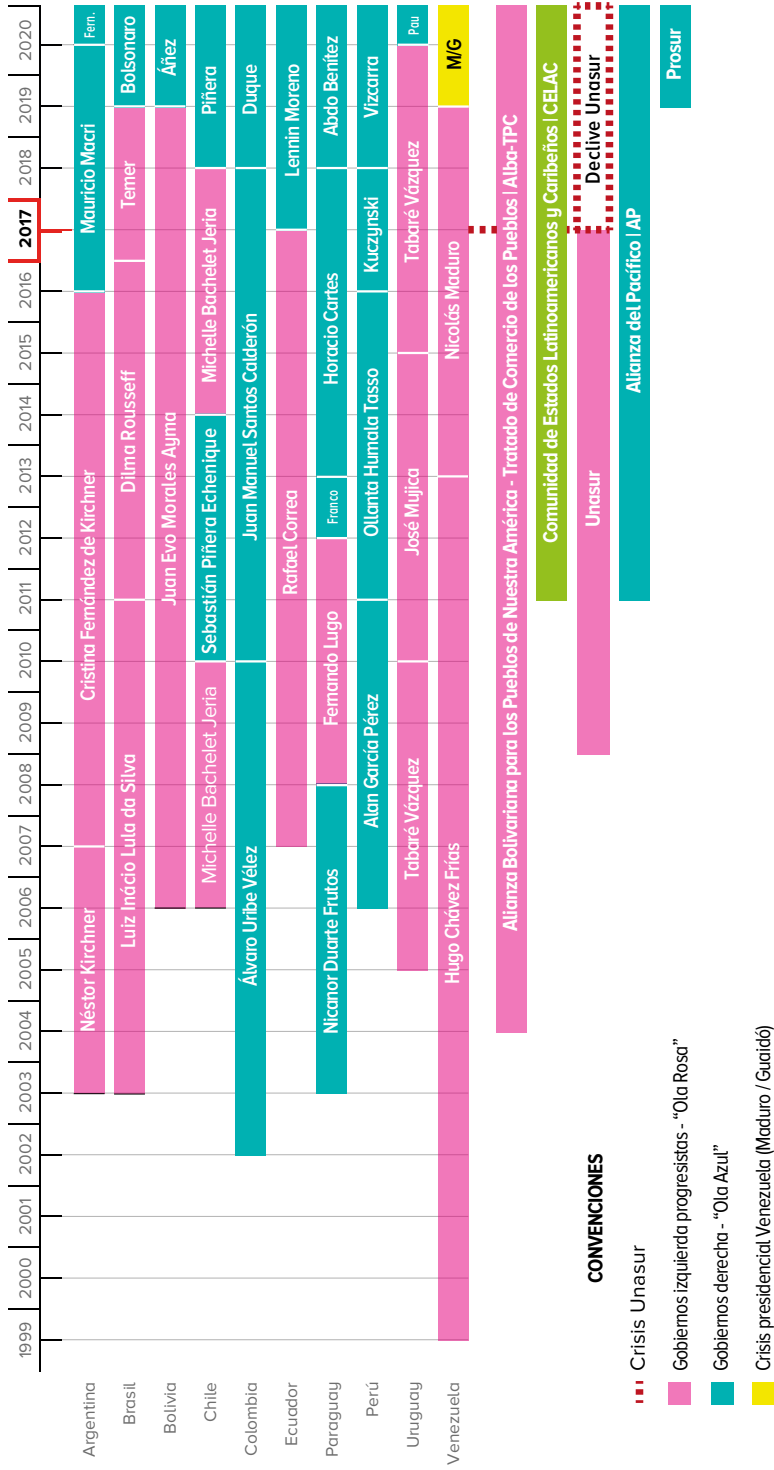
Gracias a la pleamar de la “marea rosa”, que influyó entre 2005 y 2015, se cristalizan dos proyectos disimiles, pero con un objetivo común de autonomía frente a Estados Unidos, lo que conllevó el surgimiento de distintas narrativas (Gardini, 2015) donde se reconoció principalmente al nuevo regionalismo suramericano como posliberal (Sanahuja Perales, 2012) y poshegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012). La Unasur, que respondía a las ideas del sur americanismo, y por el otro lado, en contrapropuesta y bajo las banderas del latinoamericanismo, surge el Alba. Esta convergencia ideológica es posible, como lo mencionan Pastrana *et al.*

(2014, p. 101), gracias al concepto de *regionalidad* de Hettne y Söderbaum (2002, p. 461), entendido como el grado de pertenencia e identificación con unos valores compartidos, normas e instituciones que guían las interacciones entre los actores regionales, lo que permite así explicar la coexistencia de proyectos de diferente índole en un mismo espacio, como el surgimiento del Alba, en 2004, bajo el liderazgo de Cuba y de la Unasur, en 2008, bajo el liderazgo de Brasil, Venezuela y Argentina (gráfica 1). Las iniciativas de integración progresistas apuntaban a superar el esquema liberal del regionalismo abierto propio de la década de los noventas, poniendo especial acento en ser espacios de concertación y diálogo político (Ortiz Morales, Montero y Chaves García, 2019) que privilegiaran la cooperación para la atención y solución de las necesidades sociales (Álvarez, 2019).

Como consecuencia de la fuerte ideologización y la ausencia de una clara estrategia de inserción por parte de los Estados, el resultado fue una marginalización de los organismos de gobernanza regional para dar estabilidad y legitimidad a sus propios gobiernos (Grabendorff, 2015). Esto trajo consigo consecuencias funestas para la Unasur, por ejemplo, como lo fue la tardanza frente a la designación del secretario general que debería suceder al entonces secretario, el expresidente colombiano Ernesto Samper, sumado al silencio y a la incapacidad evidenciada por este organismo de impulsar consensos regionales para atender la aguda crisis venezolana, lo que favoreció el cuestionamiento de los países suramericanos de la utilidad de este organismo (Ortiz Morales, Montero y Chaves García, 2019).

Cimentándose esta crisis con la llegada de nuevas administraciones a los diferentes países, se configuró de esta forma el escenario que incidió en un detrimento y posterior crisis de legitimidad al comprobarse la dificultad de hacer respetar las cláusulas democráticas previstas en Unasur y el Mercosur (Sánchez, 2017). De igual modo, la discontinuidad y el cambio de prioridades por parte de Brasil con respecto a Mercosur (Cervo, 2020), así como la desarticulación del Alba, la crisis que afronta la CELAC debido a su escisión en dos facciones, el grupo de Lima que intenta bloquear a Venezuela y los miembros del ALBA-TCP que respaldan a Venezuela y a Ortega en Nicaragua (Duarte, 6 de febrero de 2019) hacen que este mecanismo se encuentre bloqueado desde hace dos años. De tal modo que la autonomía regional que buscaba el experimento poshegemónico está fracasando (Nolte y Mijares, 2018, p. 110).

Gráfica 1. Gobiernos suramericanos siglo XXI



Fuente: elaboración propia de los autores.

Por lo tanto, esta ola integracionista generó una profunda fragmentación y polarización regional por causa de las marcadas diferencias entre los gobiernos de cada Estado y sus visiones en torno a la democracia, los modelos económicos, las estrategias regionalistas y las alternativas para la inserción internacional (Sanahuja y Comini, 2018), así como su postura frente a la globalización y el liderazgo de EE. UU. en la región (Álvarez, 2019). Eos marca así el fin de la “ola rosa” o del “ciclo progresista” en Suramérica (Clemente, 2017), afectando con ello la estabilidad y el desarrollo de los organismos de integración surgidos sobre la base de estos intereses y, sobre todo, cerrando el ciclo de un proceso desarrollado por más de veinte años, que si bien no respondía a las necesidades de todos los Estados en la misma proporción, fungió como un espacio de conciliación importante que superó en algunas ocasiones a la Organización de Estados Americanos (OEA), pues es innegable que la Unasur tuvo su época dorada al mediar en las crisis de internas de Bolivia (2008), Honduras (2009), Ecuador (2010), Paraguay (2012) y Venezuela (2013-2015), y los conflictos entre Colombia y Venezuela (2010) (Graziani, 2013).

La prueba de ese retorno se manifiesta con la llegada en 2015 de Mauricio Macri al poder presidencial en la Argentina, pues América del Sur pasó de tener ocho gobiernos progresistas o de izquierda en 2010, a un retorno de gobiernos de derecha y centro derecha, marcando con ello el declive y el cuestionamiento de este regionalismo (Pastrana y Castro, 2019). Lo anterior generó que la región diera un vuelco hacia una nueva “marea azul” (Borda, 1.º de noviembre de 2018) y que, según Flandes (2012, p. 24), estos gobierno buscan configurar su liderazgo de manera distributiva, multilateral o normativa, dependiendo las necesidades que se tengan ante las prioridades que se establecen en su agenda de política exterior (Pastrana *et al.*, 2014).

Así se inicia un nuevo ciclo regional, expresado en el Grupo de Lima¹ y en la incipiente Prosur. Dado que para abril de 2018, los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú firmaron una carta dirigida al ministro de Exteriores boliviano, señalando abstenerse de participar “en las distintas instancias del Unasur” (*EFE*, 20 de mayo de 2018).

¹ El 8 de agosto de 2017, con la presencia de “los cancilleres y representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú reunidos en la ciudad de Lima [...], para abordar la crítica situación en Venezuela y explorar formas de contribuir a la restauración de la democracia en ese país a través de una salida pacífica y negociada” (Cancillería de Colombia, 8 de agosto de 2017).

La incidencia ideológica en el proceso de creación de Prosur

Los escenarios regionales están condicionados por la cohesión ideológica y de intereses que ejercen los organismos en la región hacia los diversos actores (Clemente, 2017). Esto comprendiéndolo como un elemento convergente y comprensible, por ejemplo, en la región suramericana, que, además, está asociada con las características culturales y políticas de la región. Estas cohesiones operan en una dinámica semejante a la generada por las coaliciones promotoras de políticas –*advocacy coalition framework*– (Sabatier, 1993; Muller, Jolly y Vargas, 2010).

De esta manera, la afinidad ideológica y los intereses compartidos –*self-interest*– entre los Estados y las élites que los representan apresuran y viabilizan la ejecución de los mecanismos de integración y cooperación regional (Milner, 1992; Keohane y Milner, 1996; Krasner, 2009). En este sentido, dentro de rol que ocupan las élites políticas en el desarrollo de las dinámicas de los organismos regionales en América Latina, se observa como la política exterior y la propuesta regionalista de los Estados se suscriben a las actitudes y a la tendencia ideológico-pragmática (izquierda-derecha) de sus élites políticas (Bohigues y Rivas, 2019), implicando con ello “la ausencia de pensamiento estratégico en el diseño de estrategias internacionales y regionalistas en el continente” (Caetano, López y Luja, 2019, p. 185). Esto, además, es fomentado o facilitado por los fuertes presidencialismos en la región, pues estrecha el margen de maniobra para la edificación de bases estructurales de políticas de integración consistentes que emanen de un interés estatal y no de los gobiernos turno que, generalmente, están evidenciando la priorización de los intereses económicos en el marco de la marcada ideologización de las políticas exteriores.

Así pues, para el caso colombiano, esta tendencia se consolida con la llegada a la Casa de Nariño del presidente Iván Duque en 2018, donde la política exterior del Estado colombiano dio continuidad y acentuó el discurso y las acciones emprendidas por los gobiernos convergentes de la región contra el régimen de Venezuela, afirmando así el giro a la derecha del regionalismo en Suramérica, donde, según Ardila (2019), la política exterior colombiana pasa de un proceso de acomodación pragmático, a un proceso de acomodación ideológico, y de esta forma el gobierno del presidente Duque dio inicio al proceso de retiro de la Unasur, sumándose a otros gobiernos suramericanos (tabla 5).

Tabla 5. Retiro de la Unasur

Países Prosur	Presidente	Periodo	Solicitud retiro Unasur
Argentina	Mauricio Macri	2015-2019	Abril de 2019 ^a
Brasil	Jair Bolsonaro	2019-2023	Abril de 2019 ^b
Chile	Sebastián Piñera	2018-2022	Junio de 2019 ^b
Colombia	Iván Duque	2018-2022	Agosto de 2018 ^c
Ecuador	Lenín Moreno	2017-2023	Marzo de 2019 ^d
Guyana	David Granger	2015-2020	Junio de 2019 ^b
Paraguay	Mario Abdo Benítez	2018-2023	Abril de 2019 ^e
Perú	Martín Vizcarra Cornejo	2018-2021	Junio de 2019 ^b

a. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (12 de mayo de 2019). b. *DW* (15 de junio de 2019). c. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (27 de agosto de 2018). d. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador (13 de marzo de 2019). e. Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay (11 de abril de 2019).

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de las páginas oficiales de los países y prensa.

El resultado de esta acción se manifiesta con las declaraciones expresadas por parte del Grupo de Lima que, a pesar de ser una institución informal, manifiesta que no reconoce al gobierno de Nicolás Maduro como legítimo y como acción frontal establece el esquema conocido como el “cerco diplomático” y promueve “desideologizar” las acciones emprendidas para restaurar la democracia en Venezuela, marginando y rechazando diversas iniciativas de diálogo (Chaves García, 2020). Sumado a lo anterior, en el caso colombiano, se puede destacar que el excesivo presidencialismo ejercido desde Bogotá por el actual gobierno ha aumentado las tensiones entre los dos Estados, mostrando un claro fracaso en la diplomacia nacional y cayendo en el juego del *hegemon* regional. Esto permite interpretar cómo los cambios de gobiernos y sus modificaciones ideológicas impactan la esencia de la política exterior, fomentando nuevos consensos en detrimento de los que no reflejan el componente ideológico o identitario cohesionados por los mismos intereses políticos y económicos.

En medio de este contexto, en enero de 2019, el presidente Duque informó a la opinión pública su intención, junto al mandatario de Chile, el presidente Sebastián Piñeros, de crear un nuevo organismo para la cooperación en la región, que sirviera “como mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas y defensa de la democracia” (Presidencia, 14 de enero de 2019).

Esta iniciativa tiene una particular acogida y el 22 de marzo de 2019, con la firma de la declaración presidencial, ocho gobiernos de Suramérica dieron inicio a un nuevo organismo regional denominado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)², el cual es observado como organismo sustituto para la Unasur, conservando la tendencia del solapamiento *–overlapping regionalism–* de organismos regionales en América Latina (Álvarez, 2019; Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017). En esa línea, se puede interpretar como una de las decisiones más relevantes ante la comunidad internacional regional, que es facilitada por las convergencias ideológicas presentes actualmente en la región y que, además, permiten comprender cómo tal convergencia genera un impulso a los gobiernos de turno en aras de proyectar nuevos actores que institucionalicen sus intereses.

Según Duque (Presidencia, 21 de marzo de 2019), Prosur sería “un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas, en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercados, la agenda social, con sostenibilidad y con debida aplicación”. De igual forma, el presidente de Chile, Sebastián Piñera, señaló que “este nuevo foro estará abierto a todos los países de América del Sur que cumplan con dos requisitos: vigencia plena del Estado de derecho y respeto pleno a las libertades y a los derechos humanos”. Sin embargo, hasta el momento, la administración Duque no ha podido consolidar las iniciativas regionales que ha propuesto, pues el cerco diplomático que propuso, en el interior del Grupo de Lima, resultó insulso y la proclamación de Prosur a distancia de un año no ha tenido ningún efecto en la región (Prieto, 22 de abril de 2019).

Una arista del regionalismo latinoamericano: la proyección hacia la región y la Alianza del Pacífico en el mercado fin del regionalismo poshegemónico

Al finalizar la década de 2010 se evidencia que “el regionalismo pos-hegemónico no plantea una estrategia para la inserción de los países latinoamericanos

² “Avanzar en la dirección de la integración suramericana y el trabajo que se ha venido adelantando para que nazca Prosur como una herramienta de cooperación, de diálogo, sin ideologización alguna, pensando en la defensa de la democracia, en la integración económica y en agendas compartidas, con una estructura liviana, sin burocracia” (Presidencia, 21 de marzo de 2019).

y caribeños en la economía internacional que les permitiera reemplazar la del regionalismo abierto” (Pastrana y Castro, 2017, p. 73), por lo que algunos países deciden implementar la estrategia del regionalismo cruzado (Garzón, 2015, p. 10) y fruto de dicha variación surge la Alianza del Pacífico (AP), que reemplaza la idea de desarrollo –muy presente en esquemas como Mercosur, Alba y Unasur– por la de la “competitividad” (Betancourt Vélez, 2012), y así se consolida como un modelo de regionalismo económico superficial (Nolte y Mijares, 2018; Sanahuja Perales, 2018) que se limita solamente a la cooperación intergubernamental e interempresarial (Pastrana y Castro, 2019, p. 390).

Alrededor de los Estados miembros que conforman la Alianza del Pacífico existe un sistema de creencias profundas –*deep core beliefs*– o marco intelectual que permite captar y entender los cambios en términos de la percepción de sus élites (Muller, Jolly y Vargas, 2010). Es decir, se interpreta y se comprende como este elemento idiosincrático transversal a los gobiernos, que se articulan a sus élites económicas, es el gran impulsor de los proyectos orientados a institucionalizar o proyectar sus intereses.

Para Pastrana y Castro (2017) hay como base tres ideas compartidas que coadyuvaron en la configuración de la Alianza del Pacífico, reflejadas “en el tipo de institucionalidad y en los objetivos principales que se fijó la Alianza del Pacífico desde su creación” (p. 36). En primer lugar, identifican la ideología neoliberal como eje fundamental para la internacionalización de la economía expresada en los acuerdos de libre comercio y en la inversión extranjera directa (IED). En segundo lugar, se ubica la proyección geoeconómica hacia el Asia-Pacífico como la región de mayor crecimiento, expansión y dinamismo económico, y por último, la creencia de la apertura institucional hacia acuerdos comerciales bilaterales por cuenta de cada país de la Alianza del Pacífico.

En este sentido, en relación con su proyección hacia los polos emergentes de poder económico, los países de la Alianza del Pacífico pueden articularse desde el regionalismo cruzado –*cross-regionalism*– (Pastrana y Castro, 2017). De este modo, la estrategia de bloque de corte liberal proyectada desde el multilateralismo a favor del libre mercado y de la inversión extranjera directa (IED), y la maniobra del regionalismo cruzado le permitirían a la Alianza del Pacífico tener un rol relevante para la creación de nuevos escenarios de acción. Ahora bien, el tipo de regionalismo desarrollado por la Alianza del Pacífico podría potenciar la ventana de oportunidad con la Unión Europea. Sin embargo, es imperativo considerar y tener en cuenta el principal

desafío de la Alianza, y es el débil diseño institucional comprendido por la negligencia de los Estados fundadores en ceder y compartir soberanía que le permitiera a la Alianza del Pacífico liderar procesos y proyectar espacios de negociación y cooperación de forma autónoma. Esto arroja a la Alianza a un escenario bastante complejo y de incertidumbre, pues no hay evidencia de que un Estado miembro asuma la coordinación y el liderazgo de proyectos que se podrían desarrollar desde esta como plataforma para la consecución de intereses económicos y comerciales.

Empero, ciertamente, la Alianza del Pacífico se proyecta desde Suramérica como un escenario alternativo frente a otros organismos regionales como Alba, Mercosur³ y Unasur, teniendo a favor la convergencia en objetivos comunes y sobre valores occidentales compartidos (Álvarez, 2019). A su vez, para Serbin y Pont (2019), los nuevos cambios introducidos por Estados Unidos en sus acuerdos comerciales han servido de catalizador para que, en la actualidad, la Unión Europea esté en proceso de modernización de su TLC con México, y también en negociación con Chile para actualizar su acuerdo de libre comercio. Igualmente, dado que los cuatro países integrantes de la Alianza Pacífico tienen TLC con la Unión Europea, y acuerdos bilaterales que permiten el diálogo político y sectorial en diversas áreas⁴, la convergencia regional puede servir para abordar un agenda de cooperación internacional o posiciones globales sumando los 61 Estados entre ALC y la Unión Europea, en relación con la cohesión social, tráfico de drogas ilícitas y cambio climático, pudiendo percibir mejores resultados en cooperación, comparado con el aporte o el liderazgo de los Estados Unidos o China.

No obstante, el gobierno de Duque y el proteccionismo de su política exterior truncan la posibilidad de avanzar de forma cooperativa en los objetivos fundacionales de la Alianza del Pacífico, incluso cuando se compartan algunos postulados ideológicos con los otros ejecutivos miembros de la Alianza. Por esto la suscripción de tratados de libre comercio con países observadores no ha tenido los resultados o avances proyectados desde la fundación de la Alianza del Pacífico y la institución de sus metas para los Estados miembros. Asimismo, el desinterés de los Estados miembros y del gobierno colombiano por orientar inversiones relevantes en aras de fortalecer los sistemas productivos e

³ En relación con las negociaciones entre el Mercosur y la UE, estas fueron complejas y tardaron demasiado tiempo en consolidarse (Álvarez, 2019).

⁴ Con Colombia, el cambio climático; con México, para la cohesión social; y con Perú, en ciencia, tecnología e innovación (Serbin y Pont, 2019).

industriales de la nación han sido limitados y escuetos, lo que permite inferir el desinterés del gobierno por mejorar los estándares de competitividad nacional para aprovechar los posibles escenarios que se proyecten desde la Alianza (Pastrana y Alegría, 2020). En suma, y teniendo en cuenta todo lo mencionado, se percibe contextualmente en la región el fin del regionalismo poshegemónico y se infiere el retorno a la securitización y narcotización de la agenda internacional de Colombia en repliegue y subordinación a la línea política de EE. UU. y su presidente Trump. Lo que, por supuesto, va en detrimento de los proyectos de integración regional desde la consolidación de la autonomía e independencia de las naciones de Latinoamérica (Riggiozzi y Tussie, 2018).

Colombia y su proyección regional y extrarregional en el marco de la Alianza del Pacífico

En el actual orden mundial emergen nuevas tendencias que apuntan a una reestructuración del sistema internacional, configurando el inicio de una era de posglobalización (Pastrana y Castro, 2019; Serbin, 2018). Estos factores sistémicos y estructurales inciden en el desarrollo de las dinámicas regionales (Pastrana y Castro, 2019; Mijares, 2019). En primer lugar, debido a la competencia estratégica alrededor de China y los Estados Unidos, existe una reconfiguración del poder mundial que desplaza el eje Atlántico, compuesto por los Estados Unidos y la Unión Europea, hacia el eje Pacífico, compuesto por los Estados asiáticos y la gran Eurasia a partir de la convergencia estratégica ruso-china. Esta reorientación geoeconómica es observada con atención por la Unión Europea. Así lo manifestó Josep Borrell, jefe de la diplomacia de este organismo, quien en rueda de prensa afirmó que sus analistas “llevan mucho tiempo hablando del fin del sistema estadounidense y el inicio del siglo asiático”, implicando la necesidad de una “estrategia más robusta” hacia China, dado que Asia está reemplazando a Estados Unidos como eje del poder global (*Actualidad RT*, 25 de mayo de 2020). Por lo tanto, la proyección regional y extrarregional de Colombia debería entonces responder a las nuevas tendencias de la economía multipolar “que por primera vez ya no tiene su centro en el Atlántico sino en el Pacífico” (Molano-Cruz, 2017).

En segundo lugar, a nivel mundial se observa el ascenso de diversas fuerzas políticas de corte nacionalista y de ultraderecha que cuestionan o asumen

una postura revisionista del orden liberal (Sanahuja Perales, 2018 y 2019). Esto está provocando una inversión de la tendencia del avance de la democracia y “del orden liberal en el que se ha basado la globalización” (Sanahuja Perales, 2019, p. 62). Lo que, además, está produciendo un contexto de incertidumbre que va en contravía a las principales tendencias del contexto internacional (Sanahuja y Comini, 2018).

En tercer lugar, se ha fortalecido la postura revisionista de la administración de Donald Trump y el acento nacionalista de su gobierno –*America First*–, planteando como “una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico” (Sanahuja Perales, 2018, p. 43). Estas fuerzas de nacionalismo de derecha y extrema derecha se expresan cada día más en las políticas exteriores de los Estados, como lo expresa el *brexit* en Reino Unido o el caso de China, los cuales “cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático” (Sanahuja Perales, 2019, p. 85). Así pues, vemos como las convergencias y divergencias ideológicas proyectan cambios sustanciales en los sistemas internacionales institucionalizados y vigentes.

A su vez, en cuarto lugar, en el contexto regional latinoamericano, el nacionalismo y populismo de derecha ha encontrado asidero en las coaliciones tejidas alrededor de la “fe cristiana” y de la renovada fuerza política “evangélica” que cada día suma más “votos confesionales”. Según Pérez Guadalupe (2018, pp. 18-21), en la actualidad, en América Latina existe un 67% de personas con filiación católica, comparado a un 92% de católicos existentes en 1970, observando una reducción de 25 puntos. Así mismo, en la actualidad existe un 19% de personas con filiación cristiana-protestante que cada día va en ascenso, sin impedir que se articulen coaliciones ideológicas basadas en una agenda político-religiosa: “provida y familia, contra el aborto, el matrimonio homosexual y la llamada ideología de género” (Pérez Guadalupe, 2018, p. 13). Finalmente, estos nacionalismos de derecha van más allá de la tensión de izquierda-derecha del ciclo progresista regionalista, atentando contra el “pluralismo político y social, el Estado de derecho, las garantías propias de los regímenes democráticos, y otros elementos característicos de las sociedades abiertas, que promueven además discursos contrarios a la globalización y a la inmigración, securitarios y defensivos” (Sanahuja Perales, 2019, p. 63).

Sin embargo, si bien el boom de los *commodities* en la primera década ayudó al posicionamiento de Alianza del Pacífico como región (Sanahuja y Comini, 2018), los Estados vinculados a dicha alianza, en este caso Colombia,

enfrentan importantes vulnerabilidades y desafíos estructurales para la inserción internacional en vista del nuevo ciclo de reprimarización de la economía que están sufriendo sus aparatos productivos y exportadores (Garzón y Prieto, 2017). La caída de los precios de los *commodities* ha retrasado la transformación estructural de los países de la Alianza del Pacífico, principalmente estancando los avances sociales (desempleo, pobreza, deterioro de la clase media y deterioro de los sistemas de protección social, entre otros).

Por otra parte, las nuevas dinámicas de la cuarta revolución industrial reorganizan la geoeconomía sobre la base de la innovación, la inteligencia artificial, las plataformas digitales, la *big data* y la relocalización de las cadenas de suministro global. A su vez, por causa de la robotización laboral, la OCDE (2019) estima que el “14% de los empleos existentes podrían desaparecer como resultado de la automatización en los próximos 15 a 20 años” (p. 3). Como afirman Sanahuja y Comini (2018), esto supone grandes desafíos en la redefinición del contrato social básico para la protección laboral y social. Por tanto, esto denota un gran reto para Colombia, pues, ciertamente, la variable ideológica como mecanismo convergente e impulsor de una nueva configuración de los sistemas internacionales no ha generado mayor desarrollo para el país ni tampoco ha permitido apuntalar nuevos socios o nuevas asociaciones que se traduzcan en la satisfacción de los intereses nacionales en cuanto al desarrollo industrial o la obtención de ganancias significativas.

De igual modo, existe para Colombia otro desafío particular para interpretar el rol de la variable idiosincrática en la configuración de su política exterior y el ejercicio de su agencia en el escenario regional. Pesé a la continuidad en la postura ideológica neoliberal y de apertura comercial de sus últimos tres gobiernos a lo largo del siglo XXI —Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2020)—, se observan grandes diferencias y rupturas. El presidente Juan Manuel Santos buscó la consolidación de una política exterior “moderna, basada en el multilateralismo cooperante, no confrontacional, atenta a la opinión internacional” (Duarte, 2012, p. 681), desmarcándose de su antecesor, el presidente Uribe, apuntando a ponerle fin al aislamiento del Estado colombiano producto del alineamiento hacia los Estados Unidos (*respice polum*) como consecuencia de la articulación de una política exterior encaminada a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, o a la *securitización*⁵ (Duarte, 2012; Pastrana y Vera, 2012).

⁵ Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el contexto internacional de lucha contra el terrorismo coincide con el recrudecimiento del conflicto y el aumento del narcotráfico. Por ello, en el periodo presidencial de Álvaro Uribe se

Juan Manuel Santos, según Ramírez (2011) y Flandes (2012), durante el inicio de su gobierno propendió a reinsertar el país en Suramérica y diversificar geográficamente y temáticamente su agenda. Como consecuencia de esto, el gobierno Santos tuvo como objetivo el proyectar a Colombia como un miembro activo en espacios multilaterales, entendiéndose como la proyección hacia un multilateralismo comercial (González Parías, Mesa Bedoya y Londoño Ossa, 2016), expresado en la proyección y el liderazgo ejercido por el presidente Santos en la arquitectura y creación de la Alianza del Pacífico, por ejemplo. En contraste, en la actualidad, durante la presidencia de Duque, se observa la realineación ideológica y subordinada de Bogotá hacia Washington, bajo la cual, el gobierno Trump le exige al gobierno de Duque el repliegue y subordinación a las “estrategias” y a la política exterior norteamericana, marginando la autonomía de Colombia ante el escenario regional y relegándola a un liderazgo escueto, casi inexistente.

En suma, tal como se ha interpretado y sostenido, parte de la causal que facilitó el nacimiento de la Alianza del Pacífico fue la convergencia ideológica de los miembros fundadores (Pastrana y Castro, 2019) y, en consecuencia, se configuraría como uno de los puntos que podría asegurar el declive de la Alianza, pues un proyecto de integración sin una institucionalidad fuerte, permanente y autónoma queda sujeto al vaivén de los intereses, la ideología y las decisiones de los gobiernos y así aleja las posibilidades de sedimentar los intereses estatales que, además, impacten en las decisiones y liderazgos el marco de la Alianza. En ese sentido, un eventual cambio de gobierno con un posible movimiento del espectro político del tomador de decisión (presidente) influenciaría la proyección o la reconfiguración de la Alianza del Pacífico. Ahora bien, el gobierno de Duque, desde un enfoque proteccionista, no permite aprovechar las ventajas y los beneficios que eventualmente se vislumbraron en la creación de la Alianza.

En esa línea, la Alianza del Pacífico podría servir como herramienta para proyectar una agenda más diversificada, que permita acceder a nuevos mercados y a posibles socios, y que, además, permita proyectar escenarios de cooperación con ejes más amplios. Así pues, Colombia podría aprovecharla como plataforma para proyectar el desarrollo de los intereses económicos, y para ello es clave abordar y avanzar en los procesos de negociaciones y acuerdos

da origen a su política de seguridad democrática. Estos hechos generaron a comienzos del siglo XXI un fuerte vínculo de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos, proceso que, si bien se expresó desde años anteriores (*respicie polum*), en el periodo 2002-2010 se consolidó como la securitización de la política exterior del país.

con los Estados observadores de la Alianza (Alianza del Pacífico, 2020). Empero, esto, ciertamente, debe estar acompañado de criterios de equidad para fortalecer las industrias que se ven afectadas al no tener infraestructura adecuada y competir con los eventuales nuevos socios.

Conclusiones y desafíos del gobierno de Duque frente a la inserción internacional de Colombia

Como es señalado por Garzón y Prieto (2017), el regionalismo cruzado es una estrategia de inserción económica que se diferencia de otras estrategias propias del liberalismo comercial en calidad de su hibridez, donde los acuerdos comerciales pueden contener adiciones en la regulación de las inversiones, la propiedad intelectual, los mecanismos de consulta política de alto nivel y los protocolos complementarios, entre otros. Además, brinda a los Estados firmantes una mejor maniobra de negociación e implementación en comparación con el regionalismo y el multilateralismo tradicional, entendiéndose entonces el regionalismo cruzado –*minilateralismo*– como acuerdos de cooperación flexible o como “una estrategia de política exterior que consiste en la suscripción de acuerdos entre dos Estados que perteneces a distintas regiones y que abordan principal, pero no exclusivamente, aspectos comerciales” (Pastrana y Castro, 2019, p. 30). De tal forma, que los Estados y sus gobiernos tienen mayor margen de maniobra para la proyección económica en pro de los intereses nacionales. Por lo que, en principio, se podrían proyectar más escenarios con mayores probabilidades de obtener ganancias para el Estado participante del modelo de regionalismo cruzado. Empero, este modelo, no debe ir en detrimento de los sistemas multilaterales amplios con participaciones más nutridas de actores y Estados de la comunidad internacional.

Por otra parte, en el escenario regional latinoamericano existe una sobreoferta –*overlapping regionalism*– de integraciones e instituciones incapaces de ejecutar y liderar el escenario político de los países en la región latinoamericana, que se agotan en el recurso de la “diplomacia de cumbres” (Sánchez, 2014), dejando con ello proyectos de integración y regionalización abandonados por parte de modernidades inconclusas. Por lo tanto, la necesidad de proyectar el regionalismo como un escenario para la gobernanza regional, de cara a abordar los problemas domésticos y transnacionales de

la región, demanda la necesidad de construir un liderazgo político amplio y reconocido, aun donde se pueda servir de puente e interlocutor entre las partes opuestas que integran la región y apunten a una salida política de los diversos conflictos.

Dentro de los desafíos que se vislumbran para el Estado colombiano, podemos señalar un primero con respecto a su política exterior, de cara a su proyección en diversos escenarios regionales, intrarregionales y globales, pues requiere adaptarse al momento histórico emergente y a sus nuevas tendencias imperantes en el sistema internacional. Por ello, debe orientar una diplomacia más proactiva y desideologizada, apuntando hacia una mayor autonomía estratégica que le permita incrementar sus capacidades en la reconfiguración y transformación del orden regional y mundial.

Un segundo reto lo concebimos en el fuerte grado de ideologización de los Estados en América Latina y de las élites que los representan, pues esto afecta la puesta en marcha de un regionalismo estratégico e inteligente que promueva el desarrollo local, regional e interregional, tanto de sus Estados como de sus diferentes organismos regionales, alejados de las “franquicias ideológicas regionales” que promueven los gobiernos de turno y que atiendan las necesidades particulares de sus sociedades. El Estado colombiano, además de no estar exento de estas tendencias, debe distanciarse de este péndulo ideológico y considerar proponer y construir una política exterior de Estado y no de gobierno, que permita demarcar las líneas futuras de la política exterior, y encarrillar al país para poder mantenerse en la OCDE y cumplir con los compromisos del Acuerdo de Paz suscrito en el 2016.

Un tercer desafío lo encontramos en la marcada ideologización de la política exterior de Duque, pues limita toda posibilidad de instituir diálogos con distintos actores o instituciones que tengan algún interés en el respectivo tema-problema. En ese sentido, se suscitan contradicciones y ambigüedades desde la determinación de apertura y de adopción de formas amplias de gobernanza a través de los documentos oficiales del gobierno de Duque, como el Plan de Desarrollo frente a las decisiones y a la práctica gubernamental. Esto, por supuesto, impacta tanto en la imagen y legitimidad que proyecta Colombia en el escenario internacional, como en la consecución de beneficios orientados a satisfacer los intereses nacionales.

En cuarta instancia, otra arista que debe encarar el país es que a distancia de dos años de gestión del gobierno de Duque y de su intención de centrar la

política exterior sobre migración, fronteras y soberanía, se puede corroborar, en primer lugar, cómo lo establece (Ardila, 2019) una venezolanización de su agenda, evidenciándose esto desde su discurso de posesión, cuando manifestó que a través del multilateralismo se haría frente a las dos caras de la crisis venezolana: el deterioro de la democracia y la crisis humanitaria, (Duque, 2018). Sin embargo, hasta el momento, no se ha promulgado alguna política migratoria o política de fronteras, como se estableció en su PND, por lo cual, este punto de su propuesta suscita una de las grandes contradicciones y ambigüedades del despliegue de la política del gobierno de Duque.

Como consecuencia de dicha declaración se generaron dos efectos directos: por un lado, la securitización de su agenda y, por el otro, un alineamiento hacia Estados Unidos, muy seguramente buscando obtener un liderazgo en cuanto a la lucha contra las drogas (Ardila, 2020). De esta forma, las características de su proyección de política internacional en articulación con su visión y espectro ideológico fomentó el volver a las características estructurales de la política desplegada hace una década por el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) (Borda, octubre de 2019)

Un ulterior desafío que ha sido desatendido por la administración Duque y que tiene implicaciones directas sobre la política exterior del país tiene que ver con la estructuración de su agenda de CID, pues basados en las recomendaciones establecidas por Camelo y Mambuscay (2019), así como por el informe sobre política exterior que se realizó en febrero de 2020 (Congreso de la República de Colombia, 2020), la presidencia de Duque ha demostrado su inoperancia y poca comprensión de la empleabilidad que tiene la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para el posicionamiento del país, pues estas siguen presentando las mismas falencias y teniendo un carácter netamente politizado, y si se pretendía con el diagnóstico realizado por la APC suplir tales vacíos, simplemente se ratificaron, pues la ENCI sigue siendo una herramienta del gobierno de turno para buscar posicionarse internacionalmente, desvirtuando la riqueza que tiene como herramienta para cualquier país.

En conclusión, todos los intentos que se han realizado a lo largo de dos años para buscar la inserción internacional de Colombia han sido difusos y efímeros, por no decir que nulos. En la construcción de las estrategias de “gobernanza” que se han adelantado durante este mandato, de tipo proteccionista y nacionalista, han estado orientadas y articuladas por los postulados o consideraciones ideológicas del presidente Duque. Lo que, en consecuencia, limita las posibilidades de diálogo entre diversos actores relevantes y, además,

sedimenta los puntos de política exterior a una agenda lamentablemente venezolanizada, securitizada y narcotizada, como lo manifiestan Ardila (2019) y Borda (octubre de 2019).

Recomendaciones

Gráfica 2. Desafíos del Estado colombiano en su inserción a nivel regional



Fuente: elaboración propia de los autores.

En el actual contexto de la pandemia y, posteriormente, en la eventual pospandemia del COVID-19, es un desafío para las élites económicas y políticas de Colombia la generación de estrategias que mitiguen el impacto económico producto de la desaceleración de la economía mundial y que permitan la reactivación económica del país. En este sentido, el gobierno de Duque, en representación del Estado colombiano, desde una postura incluyente y pluralista, debe apuntar a moderar su discurso confrontativo y propender a la recuperación de las relaciones bilaterales con Venezuela en el marco de la institucionalidad diplomática de sus cancillerías, así como, desde mediadores internacionales, tales como el Uruguay o la Unión Europea, menguando con ello la fuerte acentuación de los postulados ideológicos del actual gobierno, que ha fracasado en el liderazgo del “cerco diplomático” para dar solución a la crisis venezolana. También debe dar continuidad al posicionamiento de Colombia como actor líder de algunos procesos en la región. Por lo tanto, el

gobierno de Duque y su Canciller deben apuntalar la apertura del diálogo en aras de lograr mayores consensos e incluir los intereses de sectores y actores con enormes demandas sociales y políticas que no se identifican con su ideología.

En relación con la proyección de Colombia desde la Alianza del Pacífico, y de cara a la región y a los polos emergentes de poder, se sugiere al gobierno colombiano utilizar la Alianza como plataforma para avanzar en algunos objetivos que podrían concebirse como relevantes frente a los intereses nacionales de Colombia. Para ello, el gobierno podría liderar los proyectos económicos y comerciales que repercutan en el interés o en algunos intereses de la nación y, que, además, estén en consonancia con las cadenas de valor y productivas con las que Colombia puede competir, lo que también le permitirá identificar cuáles industrias deberían ser objeto de apoyo estatal a través de subvenciones, préstamos y demás recursos provenientes del Estado para equilibrar la competencia. En ese sentido, es relevante reanudar los procesos de negociación y articulación de los nuevos potenciales socios de la Alianza del Pacífico.

Para ello es necesario que las élites nacionales y los grupos económicos persistan en la consolidación de la estructura económica nacional, apuntando a robustecer las capacidades nacionales productivas en el contexto de salir del esquema de “reprimarización económica” y construir una política exterior de largo aliento bajo un visión cohesionada, estratégica y estable, que obedezca a la construcción de la autonomía nacional y el distanciamiento o marginación hacia los crecientes nacionalismos regionales y mundiales. Así mismo, debe lograr una nueva diversificación geográfica con nuevos socios comerciales en donde se aleje de la limitada política unidimensional subordinada a los EE. UU.

Si la administración del gobierno Duque pudiera evaluar su accionar a mitad del camino y cuestionarse sobre su legado, debería considerar hacer cambios tanto formales como funcionales de su gestión y del andamiaje institucional, pues esto le permitiría cimentar las bases de una nueva era de la política exterior colombiana. Ello comportaría, en primera instancia, iniciar por moderar su discurso político para modular la posición de Colombia y buscar posicionar al país en escenarios perdidos durante estos dos años de gestión.

De manera paralela reconfiguraría la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y reformularía una nueva estrategia de CID, dado que, mientras esta

institución siga estando ligada a la Presidencia de la República, su accionar será ineficiente y poco autónomo; por ende, se debe propender a blindarla, atribuyéndole el lugar que le corresponde y reubicándola en el interior del Ministerio de Relaciones Exteriores como parte del organigrama institucional de la Cancillería y no como órgano dependiente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Esta armonización podría convertirse en una herramienta importante para relanzar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular a través de una diplomacia activa, que permita configurar un regionalismo cruzado o micro-regionalismo, y podría fortalecer su pacto por Colombia en las regiones, pues estas podrían implementar acciones con direccionamientos y directrices claras desde el MRE para facilitar figuras como el paternariado y proyectos con otros países de la región en pro de la consolidación de los compromisos, así como en otros temas en los cuales Colombia puede apoyar a los demás países por su experticia.

Por último, es necesario promover la estabilidad institucional nacional a través de la formación del recurso humano y de la coordinación sincrónica entre entidades como la Cancillería, las embajadas y los representantes y delegados ante los sistemas multilaterales y el presidente. Esto con el propósito de respetar y cumplir los compromisos adquiridos por el Estado colombiano ante la comunidad internacional y ante los sistemas de cooperación internacional como lo que emana de las Naciones Unidas o, por ejemplo, por el ingreso de Colombia a la OCDE, así como los compromisos generados por la firma del Acuerdo de Paz y los aportes internacionales de cooperación para la ejecución del posconflicto, de cara a fortalecer la confianza y la legitimidad internacional del Estado colombiano.

Referencias

- Actualidad RT. (25 de mayo de 2020). *El jefe de diplomacia de la UE asegura que estamos en el inicio del “siglo asiático”*. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/354304-josep-borrell-inicio-siglo-asiatico>.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2019). *Estrategia Nacional de Cooperación 2019-2022*. Recuperado de: <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/ENCI-2019-2022-FINAL.pdf>.
- Alianza del Pacífico. (2020). *Observer States*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/en/observant-countries/>.
- Álvarez, M. V. (2019). Las relaciones de los países sudamericanos con la Unión Europea en el contexto de crisis del regionalismo. En M. E. Lorenzini y N. Ceppi (Eds.), *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI* (pp. 168-184). Rosario: UNR Editora.
- Ardila, M. (2019). Duque: ¿Acomodamiento pragmático de una agenda internacional aminorada ? *ZERO*. Recuperado de: <https://zero.uexternado.edu.co/duque-acomodamiento-pragmatico-de-una-agenda-internacional-aminorada/>.
- Ardila, M. (2020). La diplomacia intereméstica y multinivel colombiana: Dependencia, pragmatismo e ideologización. *Latin American Journal of International Affairs*, 10(1), 113-130. Recuperado de: <https://lajia.net/lajia/article/view/111>.
- Barbé, E. (2010). Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, 62(2), 21-50.
- Bernal-Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. *Ibero-Amerikanisches*, 112(1), 2-21.
- Betancourt Vélez, R. (2012). Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una*

potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior (pp. 659-673). Bogotá: KAS.

- Bohigues, A. y Rivas, J. M. (2019). Free trade agreements and regional alliances: support Latin American legislators. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1). DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900101>.
- Borda, S. (1.º de noviembre de 2018). Duque y las formas de la derecha. *Ceroseenta*. Recuperado de: <https://ceroseenta.uniandes.edu.co/duque-y-las-formas-de-la-derecha/>.
- Borda, S. (Octubre de 2019). *Duque y su política exterior: Bienvenidos al pasado*. Recuperado de: <https://www.spreaker.com/user/revistasemana/columna- revista-arcadia-octubre>.
- Buzan, B., y Wæver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Caetano, G., López, C. y Luja, C. (2019). Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas. *CIDOB* (121). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.181.
- Camelo, J. y Mambuscay, J. D. (2019). El laboratorio de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Colombia. Estudio de caso. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 6(1), 5-26. DOI: <https://doi.org/10.21500/23825014.3945>
- Cancillería de Colombia. (8 de agosto de 2017). *Declaración de Lima*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-lima-8-agosto-2017>.
- Cervo, A. L. (2020). Brazil's rise on the international Scene: brazil and the World. *Latin American Journal of International Affairs*, 10(1), 7-32. Recuperado de: <file://lajia.net/lajia/article/view/111>.
- Chaves García, C. A. (2020). La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 177-193.
- Clemente, D. (2017). El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción

contrahegémica. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1(1), 109-130.

- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 de 2019, por la cual se por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. *Diario Oficial*, 50964. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>.
- Congreso de la República de Colombia. (2020). *Presentan informe sobre política exterior del presidente Iván Duque*. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-senadores/732-presentan-informe-sobre-politica-exterior-del-presidente-ivan-duque>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Todo lo que no le han contado del plan*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Nacional-Desarrollo-2018-2022-Bases.pdf>.
- Duarte, E. (6 de febrero de 2019). La CELAC en el nuevo escenario regional. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <http://revistafal.com/la-celac-en-el-nuevo-escenario-regional/>.
- Duarte, J. (2012). La Unión Europea dentro del “giro” de la política exterior colombiana. *Papel Político*, 17(2), 679-706.
- Duque, I. (2018). *El pacto por Colombia. Discurso de posesión del presidente de la República, Iván Duque Márquez*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>.
- DW. (15 de junio de 2019). *Chile formaliza su salida de la Unasur*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/chile-formaliza-su-salida-de-la-unasur/a-49215638>.

- EFE. (20 de mayo de 2018). *El canciller de Bolivia confirma la recepción de carta y apela al diálogo en Unasur*. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-canciller-de-bolivia-confirma-la-recepcion-carta-y-apela-al-dialogo-en-unasur/20000035-3591372>.
- 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). Bogotá: KAS.
- Gardini, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 210-229.
- Garzón, J. (2015). Latin American Regionalism in a Multipolar World. *EUI Working Papers*.
- Garzón, J. F. y Prieto, G. C. (2017). Estrategias de inserción económica internacional de Colombia y Brasil: regionalismo cruzado y estrategia de tamaño. En D. Flemes, E. Pastranas Buelvas y Carpes, M.(Eds.), *Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas* (pp. 119-146). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- González Parías, C. H., Mesa Bedoya, J. C. y Londoño Ossa, G. A. (2016). Política exterior colombiana 2010-2014: ¿Giro a la autonomía? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 267-291. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2472>.
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, 42, 9-32.
- Graziani, T. (2013). América y la oportunidad del multipolarismo. *CEPRID*. Recuperado de: <https://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article1658>.
- Hettne, B., y Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En S. Breslin, C. Hughes, N. Phillips y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). Londres: Routledge.

- Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, 45(4), 731-764. DOI: <https://doi.org/10.2307/40202705>.
- Keohane, R. O. y Milner, H. V. (Eds.). (1996). *Internationalization and domestic politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Krasner, S. D. (2009). *Power, the State, and Sovereignty. Essays on International Relations*. Londres: Routledge.
- Mijares, V. M. (2019). Filling the Structural Gap: Geopolitical Links Explaining the South American Defense Council. *Colombia Internacional*, 101, 3-28. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.01>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (27 de agosto de 2018). *Colombia oficializó su retiro de Unasur*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-oficializo-su-retiro-unasur>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. (11 de abril de 2019). *Paraguay denuncia el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)*. Recuperado de: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-denuncia-el-tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas-unasur>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. (13 de marzo de 2019). *Ecuador suspende su participación en Unasur*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-suspende-su-participacion-en-unasur/>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (12 de mayo de 2019). *La Argentina se retira de la Unasur*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>.

- Molano-Cruz, G. (2017). La construcción de un mundo de regiones. *Revista de Estudios Sociales*, 61, 14-27. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.7440/res61.2017.02>.
- Nolte, D. y Mijares, V. M. (2018). Regionalismo poshegemónico en crisis. ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 105-112. Recuperado de: www.fal.itam.mx.
- Muller, P., Jolly, J. F. y Vargas, C. S. (2010). *Las políticas públicas*, 3. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OCDE. (2019). *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019: el futuro del trabajo*. DOI: <https://doi.org/10.1787/bb5fff5a-es>.
- Organización de Estados Americanos. (1.º de agosto de 2009). *Nuestra historia*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp.
- Orjuela, D. y Chenou, J.-M. (2018). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. *International Area Studies Review*, 22(1), 41-63. DOI: <https://doi.org/10.1177/2233865918815008>.
- Ortiz Morales, C., Montero, P. M. y Chaves García, C. A. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de Unasur: Retos en la configuración regional. *OASIS*, 29, 197-222.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). La Alianza del Pacífico: un eje articulador del interregionalismo pos-TPP. En *América Latina y el Caribe: una compleja transición* (pp. 71-94). Buenos Aires: CRIES.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2019). La ideología sedimentada de la Alianza del Pacífico. En E. Tremolada (Ed.), *Derecho internacional e integración*, vol. 7 (pp. 387-429). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Pastrana, 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). Bogotá: KAS.

- Pastrana, E., Simmonds, O. y Betancourt Vélez, R. (2014). Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica. En I. Florián (Ed.), *Suramérica en el escenario global* (pp. 85-125). Bogotá: KAS.
- Pérez Guadalupe, J. R. (2018). ¿Políticos evangélicos o evangélicos políticos? Los nuevos modelos de conquista política de los evangélicos. En J. R. Pérez Guadalupe y S. Grundberger (Eds.), *Evangélicos y poder en América Latina* (pp.11-108). Lima: KAS-IESC.
- Presidencia. (14 de enero de 2019). *Presidente Duque anuncia la creación de Prosur, un mecanismo de cooperación y defensa de la democracia en Suramérica*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190114-Presidente-Duque-anuncia-la-creacion-de-Prosur-un-mecanismo-de-cooperacion-y-defensa-de-la-democracia-en-Suramerica.aspx>.
- Presidencia. (21 de marzo de 2019). *Presidente Duque resalta a Prosur como una herramienta que tendrán los países suramericanos para la integración*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190321-Presidente-Duque-resalta-a-Prosur-como-una-herramienta-que-tendran-los-paises-suramericanos-para-la-integracion.aspx>.
- Prieto, G. (22 de abril de 2019). PROSUR y la anti-integración regional. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/prosur-y-la-anti-integracion-regional/>.
- Quiliconi, C. y Salgado Espinoza, R. (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? *Colombia Internacional*, 92, 15-41. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01).
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva sociedad*, 231, 79-95.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie, *The rise of post-hegemonic regionalism* (pp. 1-194). Suiza: Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>.

- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas, Revista de Ciencias Sociales*, 5, 6-21.
- Rojas Aravena, F. (2000). *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. Santiago: Flacso.
- Sabatier, P. (1993). Policy change over a decade or more. En H. Jenkins-Smith y P. Sabatier (Eds.), *Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 13-39). Boulder: Westview Press.
- Sanahuja Perales, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En *Regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe* (pp. 19-72). Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja Perales, J. (2013). Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon" y cambio de poder. *Revista CIDOB*, 101, 2-28. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.v0i101.264159>.
- Sanahuja Perales, J. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 44, 29-76.
- Sanahuja Perales, J. (2018). The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance. En P. Riggirozzi y C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp.173-189). Nueva York: Routledge.
- Sanahuja Perales, J. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: El ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28(1), 59-94. DOI: <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.3>.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, 275, 32-46.
- Sánchez, F. (2014). El papel de las cumbres suramericanas del siglo XXI como antecedente de la Unasur. En V. Zapata (Ed.), *Miradas y perspectivas. El presente del regionalismo latinoamericano y europeo* (pp. 39-50). La Plata: Universidad Nacional de La

Plata. Recuperado de: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/documentos/doc_trab_7.pdf.

Sánchez, F. (2017). Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina. En E. Tremolada (Ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 221-243). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Serbin, A (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial. Poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 13-36). Barcelona: Icaria Editorial, CRIES.

Serbin, A. y Pont, A. S. (2019). *Why should the European Union have any relevance for Latin America and the Caribbean?* Recuperado de: <https://eulacfoundation.org/en/system/files/why-should-eu-relevance-lac-en-web.pdf>.

Van Klaveren, A. (2011). Chile: Hacia un multilateralismo efectivo. *Estudios Internacionales*, 39(153), 133-145. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2006.14447>.

Colombia como socio global y estratégico de la OTAN: un balance

Fabrizio Cabrera Ortiz* y María Johana Alarcón Moreno**

Introducción

La Organización del Tratado del Atlántico Norte, conocida comúnmente como la OTAN, es una institución surgida en 1949, después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la Carta de Naciones Unidas, que asumió el reto de mantener la paz y la seguridad en Europa mediante la defensa colectiva (Organización de las Naciones Unidas, 2020b). En este contexto, es preciso señalar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como la génesis de este tipo de alianzas, que se gestó igualmente en un ambiente internacional determinado por las palabras proferidas por Winston Churchill el 4 de marzo de 1946, durante el pronunciamiento de un discurso en Fulton (Misuri), en el que indicara: “desde Stettin, en el Báltico, hasta Trieste, en el Adriático, un telón de acero ha caído sobre el continente” (Frankopan, 2019, p. 463). Así señalaba el inicio de la ruta de la Guerra Fría.

* Brigadier general de la reserva activa del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y en Administración de Recursos Militares. Magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales; doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Contacto: facaor@gmail.com.

** Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Becaria George C. Marshall Center European Center for Security Studies en Alemania. Becaria y docente adjunta del Center for Hemispheric Defense Studies William J. Perry en Washington D. C. Contacto: nanis23@hotmail.com.

Precisamente fue en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil), el 2 de septiembre de 1947 (Organización de los Estados Americanos, 2020), cuando se suscribió el acuerdo sobre la base del artículo 51 (capítulo VII) de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de un ataque armado.

Sin embargo, la efectividad frente a las crisis y la funcionalidad de estos dos instrumentos ha puesto en evidencia su valor en el momento de concretar soluciones. La OTAN, como organización, ha evolucionado de manera continua en función de su proyección estratégica, sintetizada en la formulación de sus siete conceptos estratégicos a lo largo de su existencia, que han lineado y orientado los objetivos de su desarrollo, y es por esto que Colombia hoy puede hacer parte de su partenariado. Por el contrario, y a pesar de que el TIAR previó los mecanismos y las facultades justas para responder a las tensiones sin importar su grado de complejidad, no llenó las expectativas y los desafíos planteados por el escenario internacional, como fue el caso de la guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido.

En el marco de esta defensa colectiva y con el fin de explicar por qué Colombia logra convertirse en aliado global de la OTAN, es necesario indicar los cambios surtidos dentro de su organización, especialmente los relacionados con el orden funcional y su aplicación en los roles de los ámbitos político y militar. Estos cambios se fueron suscitando de manera paralela con los adelantos tecnológicos producidos durante las revoluciones de asuntos militares industrial y posindustrial (Jordán, 2013), que moldearon paradigmas militares en cuanto al empleo de las armas convencionales y nucleares, y que, finalmente, permitieron establecer un balance de potenciales en favor de los aliados, en el que prevalecieron las armas nucleares con mayores desarrollos tecnológicos; esto, en contraposición al modelo convencional, cuyo sustrato demanda mayores cantidades de soldados, armas y equipos. También es importante comprender el papel de los Estados Unidos al ser el principal proveedor de recursos militares de la Alianza y por ello su segunda estrategia *offset* –compensación– proyectada en los años setenta, que contrarrestó la cantidad de armas nucleares por su superioridad tecnológica, es un factor determinante tanto en la formulación de la política como de la conducción militar, plasmados en los conceptos estratégicos de la OTAN.

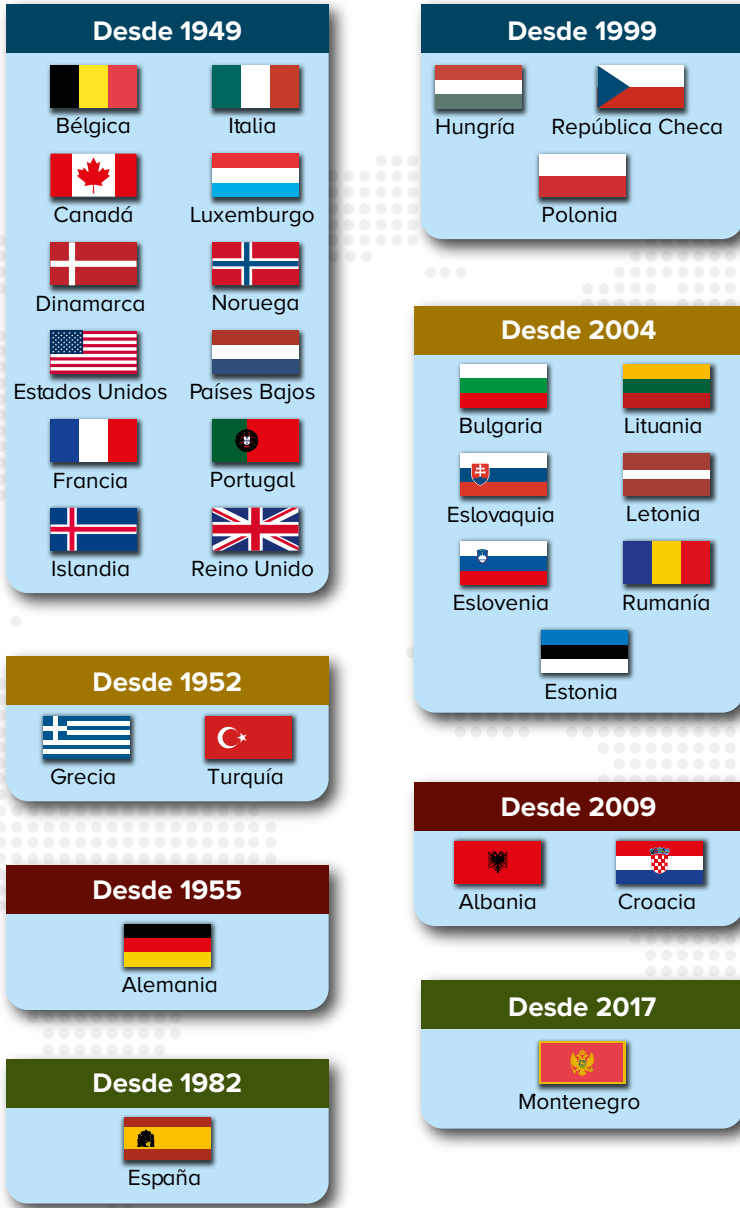
Por otro lado, la participación de las Fuerzas Militares de Colombia –dada su experiencia en el conflicto armado interno– en las operaciones internacionales de mantenimiento de paz, en las operaciones contra el crimen transnacional

y las drogas ilícitas, y en los ejercicios conjuntos, ha permitido incrementar sus capacidades, su entrenamiento y la transferencia de conocimiento con los diferentes países con los que ha interactuado, siendo un factor determinante para reconocer y hacer visible la preparación, el entrenamiento, la flexibilidad, el alistamiento y la interoperabilidad para la integración y el desarrollo de operaciones multinacionales. Bajo estos criterios, es preciso también comprender que, en el sustrato de la matriz de evolución del pensamiento militar colombiano y su proceso de modernización, este contiene elementos relacionados con una nueva concepción que antepone el concepto de defensa y mantenimiento de la paz por encima del de la guerra. Este precepto conlleva ubicar en perspectiva a la función de la defensa como el instrumento que ampara los intereses nacionales y asegura la vida, los bienes y la honra de sus ciudadanos, garantizando la preservación de la democracia frente a amenazas tanto externas como internas, cuando estas últimas desborden las capacidades de las autoridades de policía. Además, contribuye a mantener la seguridad regional y mundial. En este patrón, la cooperación internacional cobra un especial valor para enfrentar los riesgos y desafíos que comprometen la seguridad de la humanidad. Es por ello que el devenir histórico del dimensionamiento estratégico de la OTAN, y específicamente al término de la pos Guerra Fría, que dio paso al Concepto Estratégico de Lisboa de 2010, proyectándolos como un actor global, ha generado las condiciones políticas y militares para establecer un sinergia basada en la experiencia de las instituciones castrenses colombianas, que se ha gestionado por intermedio de su diplomacia de defensa.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte

Finalizada la Segunda Guerra Mundial y en la ruta de la Guerra Fría, la Organización del Tratado del Atlántico Norte tiene sus orígenes en la firma del Tratado de Washington de 1949, mediante el cual Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, ubicados geográficamente en el océano Atlántico, se comprometieron a defenderse mutuamente en caso de agresión armada contra cualquiera de ellos. Así se gestó una alianza que ligaba la defensa de América del Norte con lindantes países de Europa Occidental; e igualmente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, ya que su esencia se suscribió sobre la base del artículo 51 del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (Organización de Naciones Unidas, 2020a).

Figura 1. Países pertenecientes a la OTAN y su cronología de ingreso



Fuente: elaboración propia. Datos de Merino (2020).

La OTAN es una alianza político militar que tiene como objetivo garantizar la libertad y seguridad de la población de los países que la integran usando medios políticos y militares. En el orden político busca preservar los valores democráticos para que, a través de ellos, se compartan las inquietudes relacionadas con la seguridad y defensa, logrando de esta manera sobrepasar obstáculos y antagonismos, fomentar las medidas de confianza y evitar a toda costa que se materialicen conflictos. Aunque el compromiso de los adherentes es a la gestión pacífica de los conflictos, cuando la acción diplomática no surte el efecto deseado, la fuerza militar se encarga mediante el desarrollo de operaciones de gestión de crisis, autónomamente en el marco jurídico que comprende la cláusula de defensa colectiva del artículo 5 de Tratado de Washington (OTAN, 2020). De igual modo puede ser empleada por mandato de Naciones Unidas o por decisión propia en materia de cooperación con otros países y organismos internacionales.

En sus setenta años, la OTAN ha ido modificando su pensamiento estratégico y lo ha plasmado en siete conceptos estratégicos. En relación con su pensamiento, Adán García (2019) afirma:

De una manera genérica, la evolución estratégica de la OTAN tiene cuatro fases. Durante la década de los cincuenta, tuvo una aproximación puramente defensiva; en la década de los sesenta, se buscó una mayor distensión con el Pacto de Varsovia que duró hasta los noventa; tras la caída del Muro de Berlín, se evolucionó hacia una estabilización de Europa del Este y la expansión de la Alianza; y la cuarta fase, ya en el siglo XXI, pasó a valorar nuevas amenazas y constituirse en actor global internacional. (p. 1)

La OTAN, a diferencia del TIAR, ha mantenido procesos evolutivos relacionados con su organización y rol en los ámbitos político y militar, que se han ido desarrollando de manera paralela con los nuevos retos impuestos por las exigencias de los cambios geopolíticos mundiales y regionales. En este contexto, los paradigmas militares resultantes de las revoluciones en asuntos militares de los países desarrollados pertenecientes tanto a la Alianza como a sus antagonistas, como es el caso especialmente de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cobraron un valor significativo por cuanto fueron artífices del cambio de actitudes estratégicas de los centros del poder en conflicto, en la medida de las nuevas conquistas e implementaciones tecnológicas. Es por esto que se necesita entender algunos momentos históricos de la organización, en la que los cambios de paradigmas militares y la preponderancia de las amenazas no tradicionales sobre las tradicionales, sumado a la implementación de una diplomacia de defensa, permitió finalmente a Colombia convertirse en socio global de la OTAN.

Figura 2. Los conceptos estratégicos de la OTAN y sus fases



Fuente: elaboración propia. Datos de García (2019).

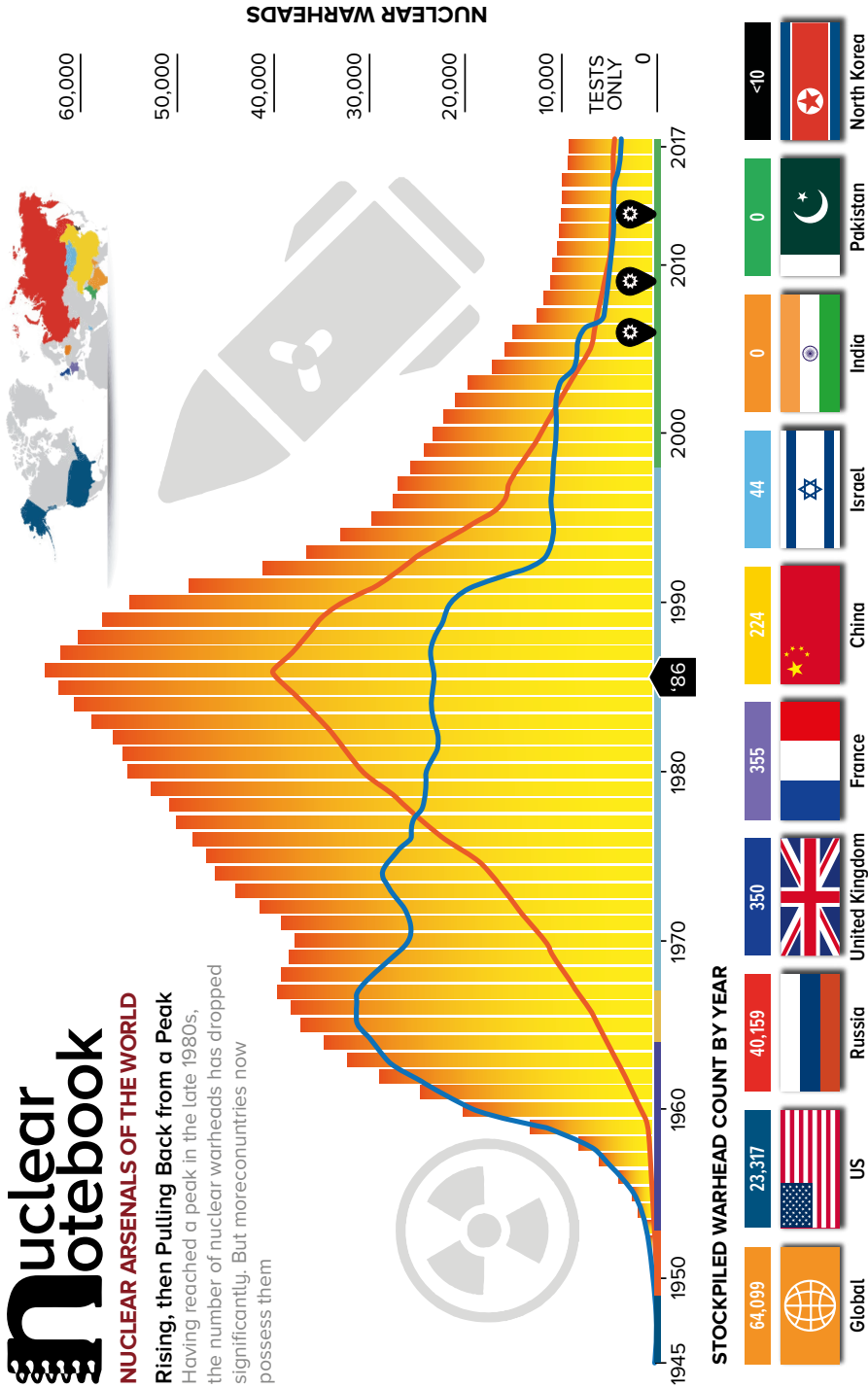
El nacimiento de la OTAN y la Guerra Fría

El entorno político estratégico ulterior a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se caracterizó, en primer término, por la concentración de esfuerzos de Estados Unidos en la reconstrucción de Europa Occidental, auspiciado por el European Recovery Program (ERP) y conocido también como el Plan Marshall; y en segundo lugar, por la política de contención de la ideología comunista que pretendía extenderse por todo el continente europeo. En el ámbito estratégico, la superioridad del instrumento militar soviético —esto es una relación de tres soldados soviéticos por cada soldado de los aliados— sobre Europa Central marcó la adopción por parte de los Estados Unidos de una estrategia¹ “en la que la tecnología nuclear, así como la capacidad de misiles y bombarderos de largo alcance” (Simón, 2015, p. 2) pudieran fortalecer el balance de potenciales, compensando e inclinando el riesgo en favor de la estabilidad estratégica y geopolítica de la región. Igualmente, estas circunstancias hicieron que la actitud estrategia de la OTAN, como lo sugiere Adán García (2019), fuera netamente defensiva en la década de los cincuenta y, a partir de la década de los sesenta y hasta los noventa, de distensión con el Pacto de Varsovia.

La Unión Soviética, consciente de la importancia de contrarrestar la superioridad tecnológico-militar estadounidense en el ámbito nuclear, durante los años cincuenta y hasta mediados de los ochenta, realizó ingentes esfuerzos para incrementar su arsenal nuclear, además del poder destructivo de sus cabezas nucleares, así como también incrementó la exploración de caminos para encontrar soluciones a los medios de transporte o propulsión de este tipo de armas. En la figura 3 se ilustran los países que desarrollaron capacidades de armas nucleares para 1986, año en el que se alcanza el pico más alto, demarcado por la línea roja que representa a la Unión Soviética; la línea azul hace alusión a los arsenales de Estados Unidos que alcanzan un punto de equilibrio en relación con su competidor en 1977 y, que posteriormente, son ampliamente sobrepasados por los soviéticos. Es indudable que el respaldo militar de la OTAN se afianzó principalmente con las capacidades nucleares de los Estados Unidos y posteriormente se reforzó con la contribución en menor medida, por supuesto, de Francia y el Reino Unido. En este mismo periodo surge la primera ampliación de los doce socios fundadores, que inicia en 1952 con la adhesión de Grecia y Turquía, continúa en 1955 con Alemania y finaliza su expansión estratégica en 1982 con el ingreso de España.

¹ La injerencia en esta posición político-estratégica se fundamenta en parte del resultado de la primera estrategia estadounidense de *offset* que se gestó en la década de los años cincuenta.

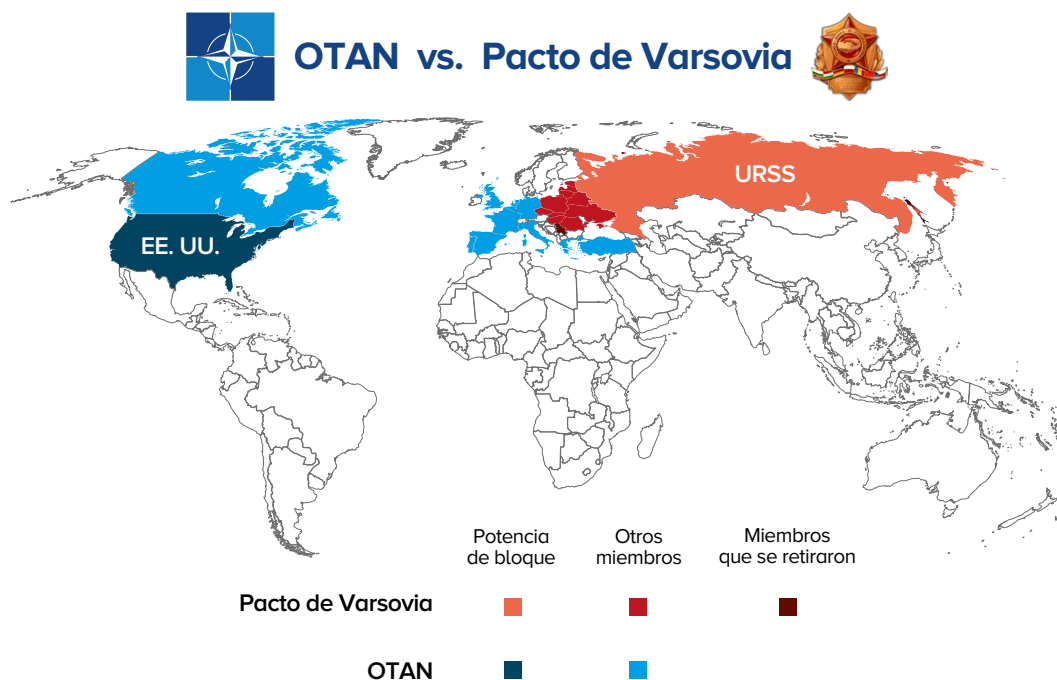
Figura 3. Evolución del arsenal nuclear del mundo



Fuente: datos de *Bulletin of the Atomic Scientists* (2020).

Durante el periodo descrito, se firma el Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua en 1955, conocido como el Pacto de Varsovia. Esta alianza militar, en su momento, estaba compuesta por ocho países socialistas europeos, liderados por la Unión Soviética: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana y Rumania. Su hito fundacional se materializa en la finalidad de contrarrestar el ingreso de la República Federal de Alemania (RFA) a la OTAN, lo que le concedía a la Alianza un espacio geográfico más amplio al este y daba profundidad a la defensa de Europa Occidental. Esta organización militar, hasta su disolución en 1991, se constituyó en la contraparte de la OTAN, cuyo principal reto estratégico pretendió mantener relaciones de distensión con el Pacto de Varsovia, dada la acumulación significativa de recursos militares que agrupaba.

Figura 4. Países pertenecientes al Pacto de Varsovia



Fuente: elaboración propia. Datos en Aparicio (2018).

La reunificación de Europa

Como se había comentado y al repasar la figura 3, se observa que en 1977 se equipararon las capacidades de armas nucleares de Estados Unidos y Rusia, y que, igualmente, las fuerzas convencionales soviéticas sobrepasaban a la de

los Aliados, razón por la cual, durante la Guerra Fría, se requería proyectar una fuerza militar de noventa divisiones, de las cuales cuarenta deberían estar disponibles de manera permanente (García, 2019). Esta pretensión era extremadamente compleja para los gobiernos de la Alianza, dado que los costos serían enormes y los socios no estaban en la capacidad de realizarlos en razón a la priorización de reconstrucción de sus países. Bajo este escenario, ¿cómo se explica el decrecimiento de los arsenales nucleares norteamericanos en relación con la Unión Soviética, si se quería mantener un balance estratégico favorable para los intereses de la OTAN? La respuesta a este interrogante se encuentra en el marco de la revolución de los asuntos militares. La segunda estrategia *offset* (compensación) del gobierno estadounidense proyectada en los años setenta contrabalanceó la cantidad por calidad. En otras palabras, se tomó ventaja tecnológica suficiente con la Unión Soviética para compensar cualquier tipo de desbalance en relación numérica de cabezas nucleares. En palabras del profesor Simón (2015):

Esta segunda estrategia se apoyó una vez más en la superioridad tecnológico-industrial estadounidense que hizo posible avances sustanciales en armas de precisión, tecnologías de ocultación y sigilo (*stealth*), y sistemas de comunicación, computación, vigilancia, reconocimiento, información y navegación en batalla, que más tarde darían lugar a la creación del GPS e Internet. (p. 3)

La finalización de la Guerra Fría disminuyó las probabilidades de una invasión militar y trajo consigo las posibilidades de nuevas formas de cooperación político y militar, al igual que de gestión de los conflictos regionales y el mantenimiento de la paz y estabilidad; también auspició la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC, por su sigla en inglés) el 20 de diciembre de 1991, como un foro de diálogo y cooperación con los antiguos adversarios del Pacto de Varsovia. La cumbre realizada en Londres, en julio de 1990, por los países integrantes de la OTAN fue la manifestación política de una nueva concepción de entender, establecer y formalizar las relaciones de cooperación con todos los países de Europa Central y Oriental.

El análisis dinámico del entorno estratégico que enmarca la OTAN precede la formulación de sus conceptos estratégicos, en los que se ponderan las variaciones del contexto internacional y regional. En desarrollo de esta política, el quinto concepto estratégico no clasificado y abierto al público por primera vez en la historia de la organización fue aprobado en Roma por los

jefes de Estado y de gobierno de la OTAN en noviembre de 1991, revestido de connotaciones especiales al diseñar un planteamiento disruptivo y enfocarse en una actitud de un marco de seguridad y no de defensa. Su corazón está basado en cuatro pilares: el diálogo, la cooperación, la defensa colectiva y la gestión de crisis y prevención de conflictos (García, 2019).

Como un evento relevante para la experiencia de la OTAN es preciso recordar también que su primera gran operación de respuesta de crisis fue en Bosnia y Herzegovina. La Fuerza de Implementación (IFOR) se desplegó en diciembre de 1995 para la puesta en funcionamiento de los aspectos militares del Acuerdo de Paz de Dayton y fue reemplazada un año después por la Fuerza de Estabilización (SFOR), que ayudó a mantener un entorno seguro y a facilitar la reconstrucción del país a raíz de la guerra de 1992-1995.

En 1999, el sexto concepto estratégico, basado en su experiencia en los Balcanes, se apoya en cuatro pilares fundamentales: la defensa colectiva, la ampliación de la Alianza, el fomento de las asociaciones de cooperación y las operaciones de respuesta de crisis. En este marco surge la aprobación de una política de puertas abiertas respecto a futuras adhesiones –a las que de manera inmediata se suman la República Checa, Hungría y Polonia–, la evolución de la Asociación para la Paz y la creación del Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC), sucesor del Consejo de Cooperación como nuevo foro para impulsar la cooperación, así como un nuevo capítulo en las relaciones Rusia-OTAN. Es importante destacar que el Concepto Estratégico de 1999 dio impulso a la creación de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) y Partners Around the World, contexto del que Colombia haría parte oficialmente a partir de 2017. En síntesis y en lo que sería su tercera fase, según Adán García (2019), la OTAN “evolucionó hacia una estabilización de Europa del Este y la expansión de la Alianza” (p. 1).

La OTAN desde los ataques del 11 de septiembre

Por primera vez en sus 52 años de existencia, el Consejo del Atlántico Norte invocó el artículo 5 del Tratado tras los ataques del 11 de septiembre a las Torres Gemelas de la ciudad de Nueva York: al ser agredido Estados Unidos, fueron atacados todos los países que integran la OTAN. Tras este hecho histórico sin precedentes, el séptimo y último concepto estratégico de 2010, que se definió en la Cumbre de Lisboa, contempla tres pilares estratégicos que, según Adán García (2019), siguen los lineamientos planteados en 1991

y reforzados en 1999. Estos son: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Su señalamiento, especialmente los dos últimos, es importante para comprender la cabida de Colombia como socio global de la OTAN.

A pesar de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el concepto de Lisboa no proyectó cambios significativos en la concepción estratégica del pensamiento de la OTAN, sino que, por el contrario, al dar continuidad a los dos últimos conceptos, se enfocó de manera más concreta en las respuestas frente a la gestión de crisis, en la que incluye las amenazas asimétricas como un factor diferenciador y novedoso en relación con los conceptos anteriores. Se formula, entonces, la necesidad de crear nuevas capacidades apartadas totalmente del ámbito militar de manera que se pueda lograr la acción unificada mediante la combinación política, civil y militar en la prevención y gestión de conflictos. La contribución de la OTAN a la seguridad internacional² y en el marco de las amenazas asimétricas como el terrorismo abocaron, igualmente, la necesidad de desarrollar doctrina y crear capacidades de contrainsurgencia, de reconstrucción y de estabilidad, así como de capacitación y entrenamiento de fuerzas locales. Por otra parte, en el ámbito de la seguridad cooperativa, con la consolidación de la ampliación de sus integrantes concretada con el ingreso en 2004 de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía, y de Albania y Croacia en 2009, lo que permitió alcanzar la suma de 28 países integrantes de la Alianza³, se reforzó el interés de exportar seguridad a otras regiones del mundo en cumplimiento de sus preceptos y horizontes estratégicos, dando paso a la incorporación de socios globales tales como Afganistán en 2010; Australia, Irak, Nueva Zelanda y la República de Corea en 2012; Japón en 2013; y Colombia en 2017, que se sumaron a la participación que realizaba Mongolia y Pakistán desde 2005. De esta manera, la OTAN ingresa al siglo XXI con cambios de su pensamiento estratégico, valorando nuevas amenazas y constituyéndose como actor global internacional, lo que es denominado por Adán García (2019) como la cuarta fase de su proceso de evolución, según su análisis con motivo de los setenta años de la organización, que dieron cabida a la participación de Colombia dentro de la misma.

² Otro aspecto que requiere destacarse es que en 2003 la OTAN tomó el mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán.

³ En 2017, Montenegro ingresa a la OTAN y con este país se alcanzan los 29 socios actuales con los que cuenta esta organización.

Las Fuerzas Militares de Colombia, la diplomacia de defensa y el camino a la OTAN

Históricamente, la relación de la diplomacia con la defensa en el ámbito exterior se ha caracterizado por su presencialidad, constancia y sincronías conceptuales y operativas en el desarrollo de las relaciones internacionales. Esta ponderación no ha sido la constante en el conjunto de países a nivel mundial, ya que en ocasiones algunos de ellos carecen de una visión estratégica acerca del papel que la defensa representa (Buzan, 1991). Esto podría deberse a que se mantienen antiguos paradigmas de pensamiento en los que se relacionan los dos conceptos como antagonistas y se reducen a la contradicción binaria que caracteriza el pensamiento occidental de la paz, el diálogo o la negociación cuando se refiere a la diplomacia (Frankopan, 2020), o de la intervención armada y la guerra cuando se habla de la milicia; o también porque sus funciones, desde el punto de vista temporal, no pueden ser concebidas para que se ejerzan de manera simultánea sino alterna, substitutiva o de sucesión (Núñez García-Saúco, 2016).

El orden internacional está basado en normas que en Occidente se consideran la piedra angular de la estabilidad humana. En este sentido, en el escenario mundial prevalecen ideas de corrientes ideológicas como, por ejemplo, el realismo, en las que se reconoce el rol que juegan los ejércitos para contribuir a ella, especialmente cuando se habla de preservar la paz *—si vis pacem, para bellum—*, dado que su aporte contiene un alto valor disuasivo frente a sus posibles amenazas (Morgenthau, 1963). Por otra parte, el pragmatismo de las relaciones internacionales ha demostrado que la diplomacia que ejercen los Estados se hace más creíble si viene apoyada por capacidades militares vigorosas (Booth y Wheeler, 2008).

La tendencia global a partir del final de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), en cabeza de la Sociedad de Naciones y posteriormente con la Organización de Naciones Unidas, fue la de proscribir la guerra como un mecanismo de gestión de los intereses nacionales y de la política nacional de los Estados. La progresión de la democracia hizo que la facultad de declarar la guerra *—salvo al amparo de la defensa legítima—* y de asumir las responsabilidades frente al sufrimiento y los horrores que ella representa fuera exclusiva de la dirigencia política. La división de poderes del Estado, la organización

y el establecimiento de funciones en las tareas de gobernar, al igual que el control civil objetivo sobre los militares, contribuyeron a excluirlos de la responsabilidad política de la guerra y, por lo tanto, se abrieron otros caminos dentro de los cuales se subraya el mantenimiento de la paz como una de sus principales tareas. La tendencia descrita se arraiga una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Los ministerios que agrupaban el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea dejaron de llamarse “de Guerra” y fueron reemplazados por los “de Defensa”, tal cual sucedió en Colombia a partir de 1965.

Los conceptos de la defensa y de la diplomacia por la paz: articuladores de la diplomacia de defensa

La visión militar colombiana ha señalado que estos cambios doctrinales del concepto de la guerra al de la defensa no pueden ser meras nominaciones de forma, sino que, por el contrario, deben ser interpretados y aprovechados como un cambio sustancial, que influya en el pensamiento militar colombiano. Este direccionamiento conceptual ha facilitado no concebir la guerra como un instrumento de la diplomacia y, por el contrario, ha encontrado el camino para fortalecer la función de las Fuerzas Militares. Esto, dentro del marco constitucional y con la responsabilidad de los compromisos internacionales, como parte de la defensa y para salvaguardar el orden democrático ante cualquier tipo de amenaza externa, así como internamente, cuando las circunstancias lo hagan necesario, y contribuir también a la seguridad mundial. Este propósito a lo largo de los últimos años, de manera sistemática y en desarrollo paralelo a su misión en el conflicto armado interno, del cual ha tomado sus experiencias, se ha valido también de la implementación de otro tipo de capacidades militares, tanto en la misión tradicional de la defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 1 de junio de 2020), como también en las áreas misionales designadas no tradicionales por el Ministerio de Defensa. Entre estas, se cuentan las siguientes: la gestión del riesgo de desastres, la cooperación internacional, la protección del medio ambiente y los recursos naturales, la contribución al desarrollo del país y la gestión, el apoyo y el desarrollo proyectivo (Ministerio de Defensa Nacional, 1 de junio de 2020).

La institución militar, sin olvidar sus responsabilidades primigenias, ha potencializado sus capacidades para enfrentar los retos y causas de la guerra, y así mismo, entender la dinámica y evolución de las diferentes amenazas

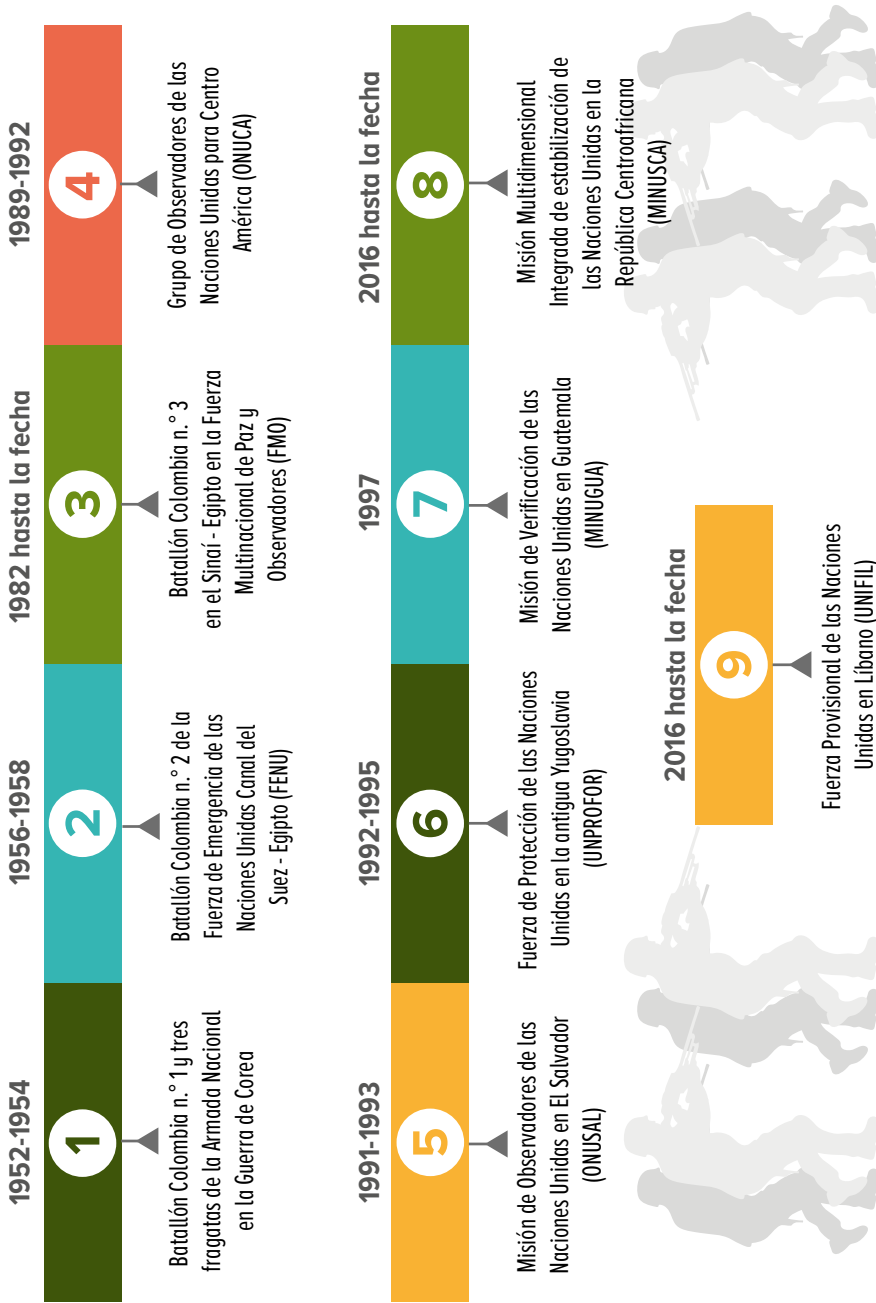
que acaparan no solo al Estado colombiano sino al sistema internacional. En cuanto al sostenimiento y la consolidación de la paz, fue determinante su participación en la mesa de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), al igual que su labor sostenida en la evolución de la desmovilización, desarme y reincorporación (DDR) por parte de este grupo al margen de la ley. Estos aportes fueron decisivos para alcanzar el éxito del proceso de paz que vivió Colombia a partir de 2013, y la hizo posicionarse como referente y ejemplo a nivel mundial.

Igualmente, la participación histórica de las Fuerzas Militares colombianas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) data casi del inicio de las Naciones Unidas y de la cual Colombia es socio fundador, como lo describen Álvarez Calderón y Duque Cruz (2020):

La primera misión fue la heroica participación del Batallón Colombia n.º 1 en la guerra de Corea y tres fragatas de la Armada Nacional entre 1952 y 1954; la segunda misión en la Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU), entre 1956 a 1958; la tercera misión de Colombia se desplegó en el marco de la Fuerza Multinacional de Paz y Observadores (FMO), desde 1982 hasta la fecha; la cuarta participación se desarrollaría entre 1989 y 1992, mediante el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centro América (ONUCA); la quinta participación sería la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), entre 1991 y 1993; la sexta misión fue en la Fuerza de Protección de la ONU en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), entre 1992 a 1995; la séptima misión de Colombia se llevaría a cabo en 1997, a través de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA); la octava participación de Colombia se llevaría a cabo durante la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en la República Centroafricana (MINUSCA), desde el 2016 hasta la fecha; finalmente, la novena participación de Colombia es la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), desde el 2016 hasta la fecha. (pp. 98-99)

Las Fuerzas Militares de Colombia se han convertido en parte activa y fundamental de la diplomacia de paz y por la paz (Núñez García-Saúco, 2016).

Figura 5. Participaciones de las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones de mantenimiento de paz

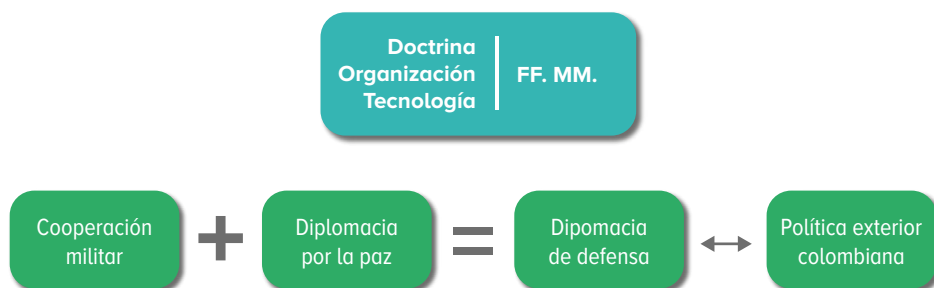


Fuente: elaboración propia. Datos de Álvarez Calderón y Duque Cruz (2020).

MISIONES DE COLOMBIA

Estos procesos, gracias a la sumatoria de la evolución del pensamiento militar, las capacidades propias de su función, la diplomacia de la paz y la cooperación militar, se han logrado instalar como una parte de su identidad institucional con la diplomacia de defensa. Es impensable actualmente concebir separadamente la diplomacia y la defensa, puesto que estos conceptos se complementan, y a través de su conjunto multiplican sus capacidades en las relaciones internacionales, bajo una relación de integración e interacción.

Figura 6. Aporte de las Fuerzas Militares a la diplomacia de defensa



Fuente: elaboración propia. Datos de Núñez García-Saúco (2016).

El proceso de profesionalización de la milicia colombiana hizo que su ideología se arraigara en los valores democráticos: la no participación en política, la no beligerancia y la sujeción al poder civil. Al igual que la creación del Comando General en 1951, estos han sido elementos fundamentales en la evolución ideológica de la institución castrense, que han fortalecido su función dentro de la democracia y que han proyectado su desempeño protagónico dentro del contexto de la diplomacia de defensa en el ámbito internacional.

La doctrina militar: articuladora de los planos teórico y práctico de las Fuerzas Militares

Partiendo del pensamiento estratégico descrito en los acápites anteriores, la doctrina en las Fuerzas Militares de Colombia ha sido concebida como la bisagra que articula tanto el plano teórico como el práctico, que, aunque son claramente diferenciados, se unen dinámicamente para el desarrollo de toda actividad humana (Mearsheimer, 2001). La actividad militar en el plano teórico incorpora el saber, y este se alimenta sobre la base de la aplicación de tres disciplinas: la ciencia, que busca la verdad; la tecnología, como búsqueda de la utilidad; y la ética, cuyo fin es la bondad. En el plano de la práctica, al ser instituciones centenarias y producto de su experiencia obtenida al enfrentar

por más de cincuenta años un conflicto armado, las ideologías, como disciplina filosófica que estudia las ideas, los caracteres y especialmente su origen, se ofrecen a la institución militar para la selección de sus fines; las políticas, como conjunto de normas que guían para el logro de los fines seleccionados; y nuevamente, la ciencia, tecnología y ética, para tener presente que en la distinción entre los fines y medios deben tenerse en cuenta la verdad, la utilidad y la bondad como elementos cruciales dentro de la escala de valores morales (Fuerzas Militares, 1996).

Figura 7. La doctrina militar y los planos teórico y práctico



Fuente: Fuerzas Militares (1996).

Bajo estos principios, por intermedio de la investigación y de la experiencia en la aplicación de las ciencias militares, sujetas a la Constitución Nacional y a las leyes y normas de la República, las Fuerzas Militares de Colombia han fortalecido y actualizado de manera recurrente y sostenida su doctrina (Waltz, 2010). No ha sido un proceso volátil ni atemporal, sino consonante, con la prelación de la aplicación del concepto de defensa de cooperación sobre el criterio de la guerra, aunque su responsabilidad prístina le demande prepararse para ella.

La doctrina, la organización y la tecnología, y sus contribuciones a la cooperación militar internacional

Finalizando los años noventa, las Fuerzas Militares se vieron obligadas a realizar un proceso de modernización y adquisición de nuevas capacidades.

El crecimiento desmedido de los grupos subversivos apalancados en el tráfico ilícito de drogas permitió la expansión territorial de sus organizaciones, la conexión con redes criminales y la agresión terrorista enfocada hacia la sociedad colombiana desde cuatro décadas atrás.

Ahora bien, en la consolidación a lo largo del tiempo de los avances planteados en la reforma militar, el objetivo político estratégico trazado por el Gobierno nacional en 2002, que hacía referencia a que las FARC-EP se sentaran a negociar, se cumplió como consecuencia de la campaña militar diseñada con este propósito. En el orden estratégico militar se consolidó y mantuvo la legitimidad de las Fuerzas Militares frente a la opinión pública, y en relación con la amenaza, se contrarrestó la voluntad de lucha de los integrantes de las FARC-EP. Como resultado de las exitosas operaciones militares, las instituciones castrenses prontamente merecieron el reconocimiento de la comunidad militar internacional, lo que abrió paso a la cooperación militar (Ejército Nacional, 2015) con países del hemisferio, como se refleja en la tabla 1, en temas de capacitación tales como: operaciones contra el crimen transnacional nivel I y II, planeamiento de operaciones contra el narcotráfico, intercambio de expertos en comando y control, e intercambio de expertos en control fronterizo.

Tabla 1. Cooperación militar de Colombia en el exterior

Personal militar entrenado en sus países por el Ejército de Colombia en 2014	
País	Cantidad
Estados Unidos	3
El Salvador	56
Guatemala	83
Honduras	65
México	50
Panamá	30
Puerto Rico	3
República Dominicana	24
Total: 314	

Fuente: elaboración propia. Datos de Ejército Nacional (2015).

En las mismas tareas de capacitación descritas anteriormente, países de la región americana realizaron entrenamientos con el Ejército Nacional en

territorio colombiano. En la tabla 2 se puede observar que existen dos modalidades de cooperación (Ejército Nacional, 2015): la primera, en un marco de triangulación bajo un convenio con los Estados Unidos, para entrenar países centroamericanos; y la segunda, mediante la aplicación de mecanismos bilaterales, que se han venido construyendo por las relaciones diplomáticas entre las fuerzas militares de los países señalados y de Colombia.

Tabla 2. Cooperación militar de Colombia en territorio nacional bajo dos tipos de modalidades

País	Modalidad	
	Proyecto de cooperación internacional Colombia-EE. UU. 2014 para América Central	Mecanismos bilaterales
Antigua y Barbuda		2
Belice		2
Brasil		29
China		75
Costa Rica	1	
Ecuador		6
Estados Unidos	5	9
El Salvador	9	4
Guatemala	9	9
Honduras	7	4
Jamaica		4
México		10
Panamá	6	53
Paraguay		95
Perú		22
República Dominicana	2	6
Trinidad y Tobago		4
Uruguay		2
Subtotal	39	336
Total	375	

Fuente: elaboración propia. Datos de Ejército Nacional (2015).

Describir algunos logros y evoluciones de las instituciones militares, así como comprender que sus procesos de estandarización, unificación de doctrina y organización militar apuntaban al objetivo de la interoperabilidad, es clave para entender que las Fuerzas Militares se prepararon para conducir operaciones al lado de los Estados Unidos, y en consecuencia abrieron el camino para su participación con la OTAN. La concepción de la OTAN como actor global para el siglo XXI, manifestada en el contexto del séptimo concepto estratégico de 2010, hizo que Colombia adquiriera un importante valor debido a su experiencia exitosa en el conflicto interno y por su posibilidad de contribuir a la seguridad internacional en el marco de las amenazas asimétricas como el terrorismo, el desarrollo de doctrina y las capacidades de contrainsurgencia, de reconstrucción y de estabilidad.

El Ejército Nacional de Colombia fundamentó su proceso de modernización y actualización de capacidades mediante la ampliación de la planta de sus soldados profesionales, la sustitución de soldados bachilleres por profesionales, la ampliación del control territorial y el desarrollo exponencial de sus capacidades de aviación a la par de las de asalto aéreo nocturno, para lo cual fue necesario desarrollar una doctrina y una organización en función de las tácticas técnicas y procedimientos (TTP) en un tiempo relativamente corto. Esto, con el fin de retomar la iniciativa en el conflicto interno contra los grupos terroristas que habían alcanzado un alto grado de desestabilización (Aristizábal Mustafá, 2020).

Figura 8. Competencias de fuerzas de comando



Fuente: elaboración propia. Datos del coronel Aristizábal Mustafá (2020).

La consolidación y el incremento de unidades de operaciones especiales fue un factor determinante para desarrollar acciones de alto valor operacional, que tuvieron repercusiones significativas en el alcance del objetivo político estratégico del gobierno. Como muestra del posicionamiento internacional alcanzado por las instituciones castrenses, las Fuerzas Especiales, con su décimo triunfo en la competencia Fuerzas de Comando en 2019 en Chile, se suma a los campeonatos obtenidos en las ediciones de Paraguay (2006), Honduras (2007), EE. UU. (2008), Colombia (2012 y 2014), Guatemala (2015), Chile (2005), Perú (2016) y Panamá (2018) (Webinfomil, 2019), resultados que las hacen las mejores del continente y unas de las mejores del mundo.

En palabras del capitán de navío Segovia Forero (2020):

El mar es un dominio internacional por excelencia, debido a su condición es un medio internacional que une, vincula y comunica, siendo esta lógica parte del *ethos* y uno de los elementos fundamentales en la cultura organizacional de las Marinas del mundo. La Armada de Colombia no es ajena a esta condición y de su rol Internacional. (p. 1)

La participación de Colombia en la guerra de Corea y en la Operación de Mantenimiento de la Paz incluyó las fragatas *ARC Almirante Padilla*, *ARC Almirante Brión* y *ARC Capitán Tono*, entre los años 1951 y 1955. Su misión la cumplieron desarrollando operaciones de patrullaje y escolta con la VI Flota de los Estados Unidos como parte de la Fuerza de Tarea Marítima. Igualmente, la institución ha participado, y a la fecha lo continua haciendo, en un sinnúmero de operaciones internacionales y de carácter multinacional, entre otras: desde la primera operación UNITAS, a partir de 1960 (U.S. Navy, 2018); desde 2012, cuando se instauró la operación PANAMAX; ese mismo año inició su participación como observadores navales en los ejercicios RIMPAC (Rim of the Pacific) (U.S. Navy, 2019); de igual manera, en el verano polar 2014-2015 realizó la Primera Expedición Científica de Colombia a la Antártida, Expedición Caldas, a bordo del *ARC 20 de Julio*, habiendo realizado a la fecha cinco expediciones; en 2015, el *ARC 7 de Agosto* participó en la Operación Multinacional Atalanta, iniciativa de la Unión Europea en respuesta a la Resolución 1816 de 2008 del Consejo de Seguridad de la ONU, donde se instaba a los países miembros a desarrollar acciones para contrarrestar la amenaza de piratería en la región, y en la Operación Ocean Shield de la OTAN contra la piratería en el golfo de Adén y el Cuerno de África (Escuela Superior de Guerra, 2017); en DESI (Diesel Engines Submarine Initiative),

desde 2017; y en operaciones multinacionales como SIFOREX (Silent Force Exercise) y SUBE (Submarine Exercise), en donde participa desde 2018. Las anteriores contribuciones han fortalecido sus capacidades, la interoperabilidad, los lazos de amistad, la cooperación y el entendimiento entre los países, coadyuvando a la defensa del hemisferio y de los mares del mundo, en otros términos, y aportando decididamente a la seguridad mundial (Segovia Foreiro, 2020).

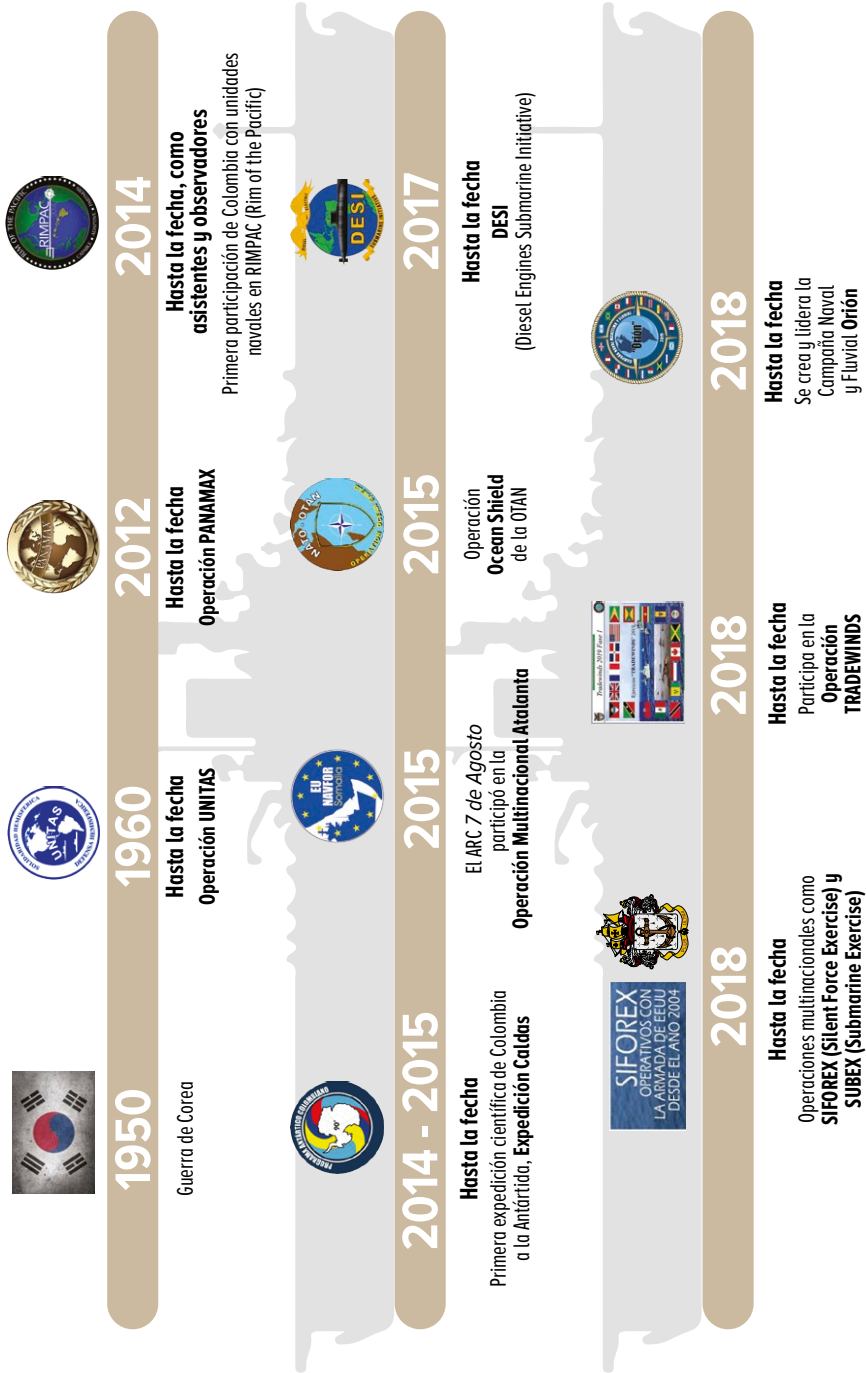
La institución naval también jugó un papel significativo en el conflicto. El aumento de las unidades de Infantería de Marina permitió establecer una plataforma de lanzamiento de operaciones en la profundidad de las selvas colombianas a través de los ríos, al igual que ganar su control, siendo estos las principales arterias de estas regiones dada la inexistencia de carreteras. De paso, esto le valió para que a partir de 2018 se creara y liderara la Campaña Naval y Fluvial Orión, que mediante la cooperación internacional desarrolla operaciones conjuntas, combinadas, coincidentes e interagenciales con los países de la región contra el narcotráfico, y que busca afectar las organizaciones criminales transnacionales. A la fecha se han adelantado cinco con sobresalientes resultados.

Por otra parte, la Fuerza Aérea de Colombia, en la década de los noventa, según el concepto del coronel Sánchez Pesca (2020), se modernizó el proceso de entrenamiento de pilotos de combate con la inclusión de los aviones Tucano T-27 y se fortaleció con la inclusión de sus aeronaves Kfir de los sistemas WDNS⁴; también cuentan la incorporación de capacidades como TEPLA⁵ y la llegada, en 2016, de los aviones A-29 Súper Tucano, que han sido determinantes en la realización de las grandes operaciones de las Fuerzas Militares adelantadas contra las organizaciones terroristas, tales como la Operación Fénix 2008 contra Raúl Reyes, la Operación Sodoma 2010 contra alias Mono Jojoy y la Operación Odiseo 2011 contra alias Alfonso Cano. Estos aviones son los únicos de la institución que han participado en cinco ejercicios internacionales bajo estándares de la OTAN: “Maple Flag Canadá 2013, Angel Thunder Estados Unidos 2014, Ángel de los Andes Colombia 2015 y 2018” (Fuerza Aérea Colombiana, 2019, p. 173).

⁴ Sigla en inglés de Weapon Delivery and Navigation System. Es un sistema que calcula electrónicamente la geometría de disparo y la navegación de vuelo.

⁵ Tirador escogido de plataforma aérea es un tirador especializado que, mediante montantes especialmente diseñados por la FAC para disparar desde aeronaves, realiza disparos de precisión.

Figura 9. Participación de la Armada de Colombia en operaciones multinacionales



Fuente: elaboración propia. Datos de Escuela Superior de Guerra (2017).

Debido al incremento de las operaciones militares a partir de 2002, la incorporación de nuevas tecnologías FLIR⁶ y el desarrollo de la capacidad de reabastecimiento en vuelo se hicieron necesarios. El convenio ABD⁷, firmado con los Estados Unidos para la incorporación de radares de tierra y cuyo propósito logró una cobertura total del espacio aéreo colombiano, tuvo como fin neutralizar los vuelos ilegales que realizaban los narcotraficantes para exportar sus drogas ilícitas; prontamente y gracias al profesionalismo de los integrantes de la Fuerza Aérea, se les transfirió la responsabilidad de su operación. La adquisición de aviones C-295 y la instalación de una estación terrestre satelital, la cual generó la capacidad de descargar imágenes para emplear en las operaciones, así como la incorporación de diferentes vehículos aéreos no tripulados, incrementaron la tecnología y las capacidades de la institución castrense, y en consecuencia, dio paso a que los Estados Unidos la invitara (Fuerza Aérea Colombiana, 2020) a participar en el que se considera el ejercicio aéreo más exigente de mundo, Red Flag 12-4 (primera participación colombiana), exclusivo club de las fuerzas aéreas del mundo que opera bajo estándares de la OTAN. Así mismo, esta institución se ha destacado al participar en otras operaciones internacionales tales como: Angel Thunder 2013-2014, Maple Flag 2013, Green Flag 2015, Ejercicio Cruzex 2013 y Ejercicio Relámpago (Sánchez Pesca, 2020).

Este marco del profesionalismo logrado por las Fuerzas Militares de Colombia fue sometido a evaluación por los aliados del Atlántico Norte a partir de 2013, y uno de los aportes colombianos, como se ha enunciado, ha sido la participación en la operación Ocean Shield de la OTAN contra la piratería en el golfo de Adén y el Cuerno de África en el año 2015 (Torres, 2020) con excelentes y reconocidos resultados, lo que les permitió, finalmente, acordar la adopción de un enfoque para desarrollar la cooperación en áreas de interés común. En diciembre de 2016 se iniciaron los debates sobre el desarrollo de un programa de colaboración y cooperación individual para establecer áreas prioritarias para el diálogo y la cooperación, negociaciones que concluyeron con éxito el 18 de mayo de 2017. Los objetivos de la asociación son: “lograr enfoques comunes para los desafíos de seguridad global como la ciberseguridad, la seguridad marítima y el terrorismo y sus vínculos con el crimen organizado” (OTAN, 2020). Además, se busca:

⁶ Sigla en inglés de Forward Looking Infra-Red. Es un sensor electroóptico que mide la radiación infrarroja; es decir, que usa la energía térmica que posee un objeto para mostrarla en forma de imagen en una pantalla para facilitar la detección, incluso en escenarios de muy baja luminosidad.

⁷ El programa ABD (Air Bridge Denial) es un convenio antidroga operado inicialmente por Estados Unidos para reducir el tráfico aéreo ilícito en el espacio aéreo del territorio nacional y que incluye el uso de fuerza letal si es necesaria.

Apoyar los esfuerzos de paz y seguridad, incluida la seguridad humana, con un enfoque particular en la protección de los civiles y los niños, y promover el papel de la mujer en la paz y la seguridad, así como construir las capacidades de las fuerzas armadas colombianas. (OTAN, 2020)

Figura 10. Participación de la Fuerza Aérea Colombiana en operaciones multinacionales



Fuente: elaboración propia. Datos de Fuerza Aérea Colombiana (2020).

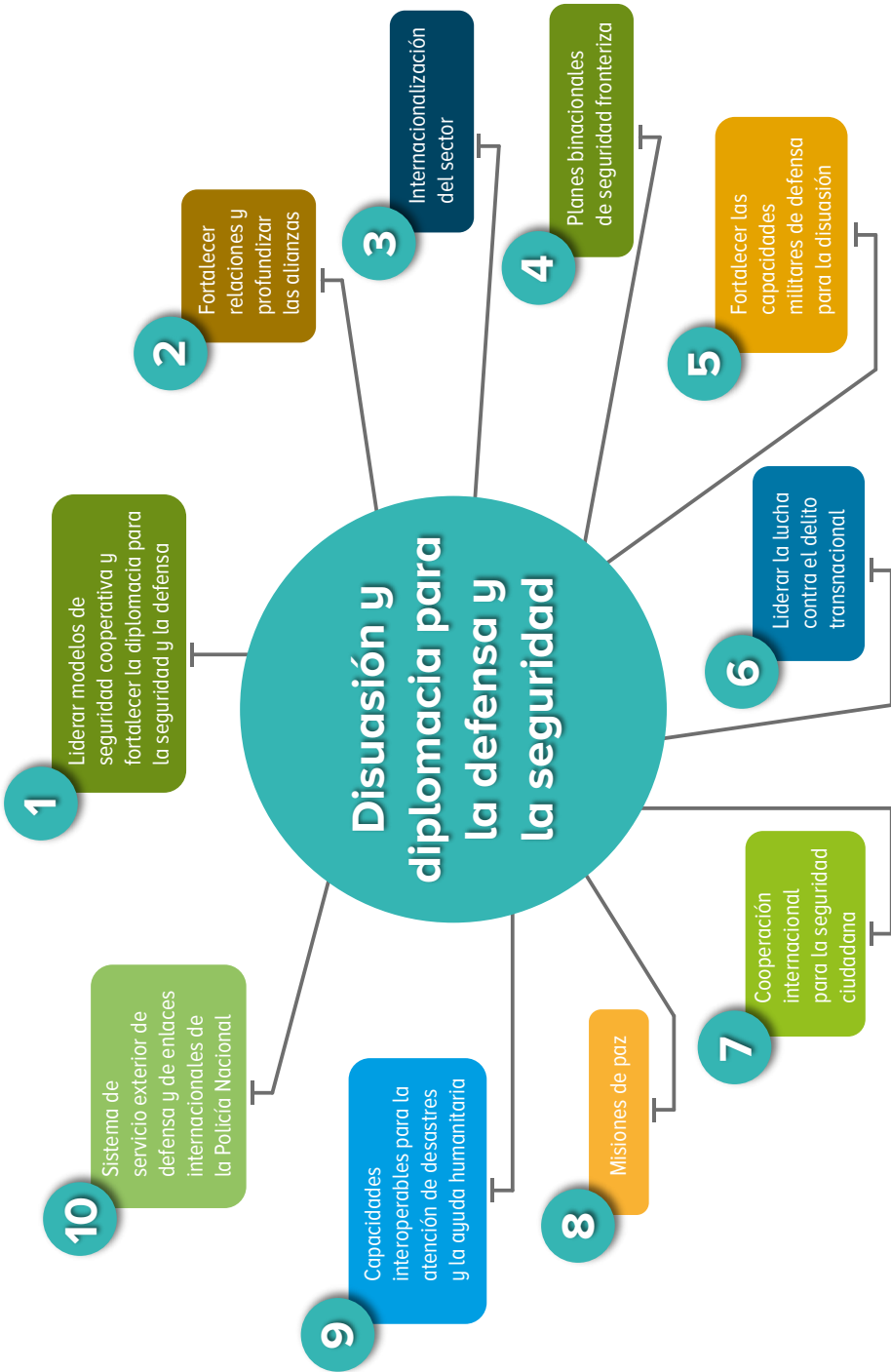
El gobierno del presidente Duque y la OTAN

Como se ha visto en los apartados anteriores, la llegada de Colombia a la OTAN fue un proceso que se vino concretando en un marco que comprende desde 1998, con la reforma de las Fuerzas Militares, y finaliza con la consolidación de su profesionalización, durante los últimos veinte años. Así mismo, la evolución de la Alianza Atlántica en torno a los cambios geopolíticos mundiales y regionales, al igual que su proyección como actor global bajo los criterios del concepto estratégico de Lisboa de 2010, dieron paso al establecimiento de relaciones y acuerdos con países fuera de su marco geográfico, que tuvieran la capacidad de contribuir en los nuevos retos que demandan las amenazas no tradicionales de la seguridad y defensa, en orden de contribuir a la seguridad mundial. En este contexto, la administración del presidente Iván Duque Márquez ha dado profundidad a los objetivos planteados por el gobierno del presidente Santos, que impulsó la diplomacia para la seguridad, fortaleciendo “la proyección internacional del sector como participe de la política exterior establecida por el gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015, p. 29). En la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad 2018-2022 se formularon siete objetivos estratégicos, al igual que siete líneas de política para su desarrollo y gestión. El objetivo en el que se enmarca la interacción con la OTAN está definido como el primero de la política, y consiste en “garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 48), mediante la consecución de seis objetivos parciales, que son:

Consolidar la capacidad de disuasión; desarrollar una diplomacia para la defensa y seguridad que fortalezca alianzas con países con intereses comunes y la participación en modelos de seguridad cooperativa; adoptar una estrategia de seguridad fronteriza a partir de planes binacionales, interoperabilidad y operaciones combinadas; participar en misiones internacionales y de paz en el marco de la ONU, la OTAN y en aquellas instancias en donde se considere necesario conforme a los intereses estratégicos de la Nación; fortalecer la cooperación y exportar capacidades; y liderar en el hemisferio la lucha contra el crimen transnacional. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 48)

En cuanto a la primera línea política, la disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad, que facilita la ejecución y cumplimiento del objetivo enunciado, convoca diversos ámbitos para su gestión, como se observa en la figura 11.

Figura 11. Ámbitos de gestión, disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad



Fuente: elaboración propia. Datos de Ministerio de Defensa Nacional (2018).

Los alcances de cooperación entre Colombia y la OTAN

En junio de 2013 se suscribió el primer Acuerdo de Cooperación y Seguridad de la Información entre Colombia y la OTAN, en el que se reglamenta la cooperación, que fue aprobado mediante la Ley 1839 de 2017 (Congreso de Colombia, 12 de junio de 2020). Los avances de Colombia a partir del ingreso como socio global de la OTAN han ido evolucionando de manera positiva. El 18 de mayo de 2017, Colombia establece el Programa de Cooperación Individual (IPCP) dentro del pilar de seguridad cooperativa, recientemente renovado en 2019 y cuya vigencia se extiende por dos años más. Este programa tiene como objetivo compartir con la OTAN los principios y valores democráticos, y las estrategias en temas de seguridad internacional, que incluyen actividades de educación, entrenamiento militar, seguridad marítima, buena gobernanza, aplicación de buenas prácticas y transparencia. Así, se establecieron principalmente los siguientes temas: desarrollar un foro de consulta política, compartir información de inteligencia y mejorar la interoperabilidad; la construcción de integridad y de capacidades (logísticas y operacionales), el desarrollo de la ciencia y tecnología de la OTAN, y de las capacidades en ciberdefensa, manejo de crisis, interoperabilidad marítima, comunidad de centro de educación y entrenamiento (PTEC); y explorar las capacidades colombianas (desminado y guerra asimétrica), la ciencia para la paz y seguridad (enfoque de género), y desarrollar cooperación en diplomacia pública (Ejército Nacional, 2020a).

En el desarrollo de este marco se está trabajando con la OTAN, desde agosto de 2016, en el Programa de Construcción de Integridad (Building Integrity) del Sector Defensa, en cuyos avances se destaca la Dirección para la Aplicación de las Normas de Transparencia del Ejército (Política Dante) (Ejército Nacional, 2020b). En cuanto al programa Comunidad del Centro de Educación y Entrenamiento (PTEC), el Centro Internacional de Desminado de Colombia (CIDES) fue reconocido en 2019 como el integrante número 33 de esta comunidad, lo que le permitió en 2020 ofertar tres cursos a la comunidad de la OTAN, a saber: Desminado Humanitario, Desminado Militar y Efectividad Operacional en el Desminado.

Por otro lado, en 2020 se logró la modificación de la función de la representación diplomática en Bélgica, quedando como Embajada de Colombia ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y Misión ante la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Los datos actuales de la participación de observadores en ejercicios de entrenamiento,

además de seminarios, talleres, conferencias y cursos, en distintos temas de común interés para Colombia y la OTAN, han permitido la participación de 241 integrantes del Ejército Nacional (Ejército Nacional, 2020b).

En 2019, en Copenhague (Dinamarca), se realizó un taller patrocinado por el Programa de Ciencia y Paz (SPS) de la OTAN, en el que expertos de Colombia y de la OTAN abordaron la necesidad de alcanzar la seguridad marítima desde un ángulo más amplio e incorporar las lecciones aprendidas de dominios más específicos –como el tráfico de narcóticos marítimos y la piraería–, a fin de abordar eficazmente el terrorismo marítimo (NATO, 2019b). Desde otra perspectiva, en abril de 2019, la Representante Especial del Secretario General de la OTAN para Mujeres, Paz y Seguridad visitó Colombia para participar en un seminario internacional sobre género y seguridad territorial. Entre las conclusiones compartidas, se consideró que el empoderamiento y la participación de las mujeres son imprescindibles para lograr una paz sostenible, lo que abre nuevas expectativas de colaboración conjuntas (NATO, 2019a).

Finalmente, en 2019 se iniciaron los acercamientos con la División de Seguridad Cooperativa de la OTAN a través de dos visitas. Una inicial del director de esta división, en la que junto a los líderes políticos y militares de Colombia se estableció oficialmente la intención de ingresar al programa de certificación en interoperabilidad para unidades incluido en el Concepto de Capacidades Operacionales (OCC). La segunda visita en enero de 2020 fue la de un equipo de expertos que asesoraron a los líderes militares sobre la hoja de ruta y las líneas de tiempo de este proceso. Dentro de esta iniciativa se planea certificar capacidades de desminado, prevención de desastres, búsqueda y rescate, contrainsurgencia y fuerzas especiales.

La alianza Colombia-OTAN y la situación regional

En el caso de Colombia, y especialmente durante el siglo XXI, la política exterior se ha caracterizado por un serio compromiso con el multilateralismo. Este le ha servido al país para hacer explícitas sus preferencias sobre el orden internacional, escuchando las de los demás y actuando en concertación con otros países de intereses similares, para llegar a compromisos amplios de cooperación internacional; esto mediante diversas resoluciones e instrumentos jurídicos, la no intervención en los asuntos de otros países y la resolución pacífica de conflictos (Ocaziones Jiménez, 2017). En este marco de principios que han regido la política exterior del país, Colombia se ha servido de la

coincidencia de sus intereses compartidos en seguridad con la nueva política de partenariado de la OTAN, que surge a partir del Concepto de Lisboa de 2010, y que contempla establecer relaciones estratégicas en regiones nuevas e importantes para desarrollar una nueva dinámica de seguridad (García Encina y Malamud, 2013).

En la región, una vez se supo del posible acuerdo con la OTAN, las malinterpretaciones de naciones como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela declararon que el acuerdo Bruselas-Bogotá haría de Colombia una “cabeza de playa de la OTAN” (Sánchez, 2014) en América Latina. Al observar detenidamente las declaraciones en oposición al Tratado, claramente se aprecia que estas provenían de los gobiernos de 2013 que tenían tendencias ideológicas de izquierda; principalmente, del entorno de los países vinculados a ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), en la que se destaca la posición intransigente y explosiva de Venezuela debido a los intereses que alimentan su conflictividad con Colombia. La protesta del gobierno del presidente Evo Morales de Bolivia fue también importante, ya que en su pretensión subyace un interés, al solicitar la convocación del Consejo de Seguridad de UNASUR (Unión de Naciones del Sur) para analizar los riesgos que podía tener para la región la iniciativa colombiana (García Encina y Malamud, 2013). El consenso de los opositores se puede resumir en que cualquier forma de presencia de la OTAN en Sudamérica o Latinoamérica implicaría un riesgo para la paz de la región y fomentaría su desestabilización.

En la actualidad, los hechos han demostrado que estas conjeturas eran infundadas. La relación de Colombia con la OTAN no ha causado ningún tipo de incidente que haya puesto a prueba o en duda la estabilidad de la región (Segura Manonegra, 2020). Por el contrario, no solo se perfila para su ingreso otro integrante suramericano, pues precisamente en el mes de abril de 2019, Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN, y Donald Trump anunciaron que Brasil contaba con muchas opciones para ser el siguiente país en obtener el estatus de socio global de la Alianza (Segura, 2019), sino que también potencializa la proyección de Colombia en el sistema internacional. Así mismo, y aunque no está relacionado directamente con la OTAN, es oportuno señalar que durante la Segunda Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo, con sede en Buenos Aires, que se realizó en junio de 2019, se anunció la Alianza de Cooperación Antiterrorista entre Argentina, Brasil, EE. UU. y Paraguay (Pisarenko, 2019), lo que indica un amplio consenso en el sentido de cooperación de los países de la región, a la hora de enfrentar los

problemas comunes que perturben o interfieren en la seguridad de los Estados; toda vez que no hay ningún Estado que puede enfrentar un amenaza por sí solo (Jordán, 2013). Finalmente, la proyección estratégica de la OTAN a 2030, con motivo del reciente anuncio de Stoltenberg, prevé que la alianza adopte un enfoque más global, en particular, ajustándose al ascenso de China (*The Economist*, 9 de junio de 2020) y de esta manera ampliar su contribución a la seguridad mundial, en cumplimiento de la intención trazada en el concepto estratégico de 2010.

Conclusiones

- La Organización del Tratado del Atlántico Norte (1949), que surge después del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) antecedéndolo por dos años, se ha convertido en la institución por excelencia de la defensa colectiva dentro del marco de las Naciones Unidas y cuya presencia ha estado vigente a lo largo de sus setenta años de existencia, contribuyendo a la paz y estabilidad de los países atlánticos. Sin embargo, la organización ha leído atentamente los cambios geopolíticos que se han presentado en la región, así como también en el mundo, por causa del término de la Guerra Fría, de la pos Guerra Fría y la globalización, lo que le ha exigido realizar un análisis e interpretar nuevos retos que demandan los riesgos y las amenazas de naturaleza cambiante, propios de la actualidad. Su resiliencia estratégica para adaptarse y enfrentar estos nuevos desafíos ha propiciado que por intermedio de su principal herramienta –como lo son los conceptos estratégicos– la construcción de su proyección y objetivos, dentro de las cuatro fases temporales descritas por Adán García (2019): en la década de los cincuenta, con una aproximación puramente defensiva; en la década de los sesenta y que duró hasta los noventa, buscando una mayor distensión con el Pacto de Varsovia; tras la caída del Muro de Berlín, se evolucionó hacia una estabilización de Europa del Este y la expansión de la Alianza; y la cuarta fase, ya en el siglo XXI, pasó a valorar nuevas amenazas y constituirse en actor global internacional.
- La evolución de la OTAN –configurada desde una organización estructural a otra de carácter funcional– y los aportes de los siete conceptos estratégicos –en especial el séptimo concepto estratégico de Lisboa, que se enfocó en la modernización de las capacidades de defensa– establecieron como tareas principales de la organización la defensa colectiva, el manejo

de crisis y la seguridad cooperativa, que se configuraron en la moldura conceptual estratégica, lo que permitió a Colombia su ingreso como socio global. En su expansión global, la organización determinó adherir nuevas experiencias que le valiesen para su interés en la contribución para hacer del mundo un lugar más seguro y enfrentar las amenazas cooperativamente; en este sentido, los aportes de la experiencia colombiana en cuanto a las amenazas asimétricas como el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, el desarrollo de doctrina y las capacidades de contrainsurgencia, de reconstrucción y de estabilidad son realmente provechosas.

- Por otro lado, la participación de las Fuerzas Militares en las operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas desde 1952, indudablemente, ha generado un prestigio entre la comunidad militar internacional, que se ha venido fortaleciendo con el paso del tiempo y que ha posicionado a Colombia en las relaciones internacionales como un contribuyente a la solución pacífica de las controversias. Particularmente, su participación en el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), tanto por su interacción en las mesas de trabajo durante la fase de diálogos, así como su integración directa como garantes de la seguridad de los exguerrilleros en el ulterior proceso de desmovilización, desarme y reincorporación (DDR), le merecieron el reconocimiento internacional. Las misiones de paz cumplidas por las Fuerzas Militares, tanto en el exterior como en el interior del país, han sumado a la diplomacia de la paz y por la paz. Otro aspecto por considerar es el proceso de modernización de las Fuerzas Militares, que data de 1998 y se ha venido consolidando a lo largo de estos años, que ha sido empleado como bastión para hacer parte de tareas de cooperación militar, de ejercicios internacionales y multinacionales con diversos países. Así mismo, fue un factor esencial en la derrota de las FARC-EP y creó capacidades para combatir otro tipo de amenazas, como se enunció en la anterior conclusión.
- La evolución del pensamiento militar colombiano, en cuanto a la transición del concepto de la responsabilidad de las instituciones militares de hacer la guerra por la de una función de defensa, ha conducido a desarrollar diversos tipos de competencias, en las que convergen: las capacidades de defensa, la cooperación militar internacional y la diplomacia para la paz, cuya sumatoria final se concentra en multiplicar las habilidades implementadas por las instituciones militares en la diplomacia de defensa.

Esta, a su vez, se considera una gestión *sine qua non* para ejercer su nuevo rol ante la sociedad, al igual que como contribución y complemento de la diplomacia. La evaluación dentro de los estándares de la OTAN de las condiciones de las Fuerzas Militares Colombianas descritas indudablemente abrió el paso para ser parte del partenariado de la Alianza.

- El actual gobierno del presidente Duque ha dado continuidad al proceso de consolidación de la relación con la OTAN como se pudo apreciar durante el desarrollo de este trabajo. Incluso sus lineamientos son más diáfanos en conexión con los objetivos por alcanzar con esta organización internacional. En correlación de los logros, uno de los más significativos se materializó en el ingreso como Centro de Educación y Entrenamiento de Países Socios (PTEC) del Centro Internacional de Desminado (CIDES), que pertenece al Centro de Misiones Internacionales y Acción Integral (CEMAI). Igualmente, le fueron aprobados la realización de cuatro cursos: International Course Humanitarian Demining, International Course Operational Effectiveness in Demining, International Course Military Demining y Building Integrity. Como complemento a este proyecto, se propuso el cambio de nombre por el de Centro de Entrenamiento (Conjunto o Coordinado), ampliando la oferta de capacidades en las que se incluyen Fuerzas Especiales, Aviación, Cooperación Civil y Militar (CIMIC), Búsqueda y Rescate (C-SAR), Interdicción Marítima e Interdicción Aérea. Por lo que corresponde al concepto de capacidades operativas (OCC), se iniciaron dos procesos que demandan tiempos estipulados de un año para observar sus avances: uno corresponde al Ejército y el otro a la Fuerza Aérea. Finalmente, la OTAN programó 46 cursos para el presente año, distribuidos de la siguiente manera: 19 para el Ejército, 14 para la Armada y 13 para la Fuerza Aérea, en los que la organización asumirá el 80% de los costos. A esto se suma la invitación de dos oficiales del Ejército a la maniobra REGEX 20 que se realiza en Marruecos (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020).
- Al contemplar la influencia ejercida sobre la región del Tratado entre Colombia y la OTAN se puede colegir que si bien en 2013 se presentaron voces gubernamentales de protesta, estas no han trascendido en vista de que, en primer término, fueron producto de la opinión exclusiva de algunos gobiernos influenciados por tendencias ideológicas de izquierda y que actualmente no se encuentran en el poder. En segundo lugar, se evidencia que desde 2013 al presente no se ha presentado ningún incidente

que pueda asociar a la OTAN con la desestabilización de la región y que, por el contrario, las tendencias globales se movilizan en torno de la seguridad cooperativa, con el fin de fortalecer la confrontación de las amenazas comunes y, en este camino, realizar nuevas asociaciones y establecer una red internacional como una responsabilidad compartida de los países.

Recomendaciones

Los programas a los que se ha suscrito Colombia con la OTAN muestran avances sostenidos en los que se requiere de continuidad para alcanzar las participaciones en su modo, tiempo y lugar, puesto que se precisa surtir una cadena de pasos para alcanzar los estándares exigidos por la Alianza. Por lo anterior, se sugiere que el Comando General de las Fuerzas Militares gestione el aplazamiento de la oferta académica del año 2020 por motivos de la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19) para 2021 y de esta manera no se pierda la participación en los 46 cursos en los que tienen cabida 19 integrantes del Ejército Nacional, 14 de la Armada Nacional y 13 de la Fuerza Aérea Colombiana, además de la participación de dos oficiales del Ejército en la maniobra REGEX en Marruecos, que busca reforzar la seguridad cibernética. Es importante que cada una de las fuerzas –Ejército, Armada y Fuerza Aérea–, pese a las dificultades presupuestales que atraviesa la economía nacional y el mundo en términos generales, profundizados por la actual pandemia, programe en sus presupuestos la financiación del 20% de los costos, toda vez que el porcentaje restante es asumido por la OTAN y ello significa un alivio financiero que facilita la participación de los integrantes de las Fuerzas Militares. Es necesario precisar que, aunque las circunstancias económicas actuales son adversas a los presupuestos, los gastos en los que se incurra con motivo de las capacitaciones deben ser analizados como una inversión que va a fortalecer la seguridad. Es de señalar que el marco del acuerdo establece como principal esfuerzo la multiplicación de las capacidades entre países, para contrarrestar tanto las amenazas tradicionales como las no tradicionales –connotaciones políticas, psicosociales, económicas, del medio ambiente, etcétera– de la seguridad.

La consolidación del ingreso del Centro Internacional de Desminado (CIDES) al Centro de Educación y Entrenamiento de Países Socios (PTEC) de la OTAN es un logro significativo de Colombia. Este se debe poner en marcha lo más pronto posible mediante el inicio de los cursos ya ofertados a la

comunidad de la organización. Para ello, se requiere de una acción decidida del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que se logren establecer convenios por intermedio de las embajadas y de los agregados militares en los países socios de la OTAN.

Como segunda medida y dada la experiencia de las Fuerzas Militares en capacidades tales como Fuerzas Especiales, Aviación, Cooperación Civil y Militar (CIMIC), Búsqueda y Rescate (C-SAR), Interdicción Marítima e Interdicción Aérea, se constituye en un objetivo para el Ministerio de Defensa ampliar la oferta colombiana, valiéndose para ello del ya aprobado CIDES, por cuanto esta organización puede ser empleada para incorporar estas nuevas capacidades en su catálogo de ofertas, una vez se cumplan los protocolos exigidos por la OTAN.

En relación con el programa Concepto de Capacidades Operativas (OCC, por su sigla en inglés), cuyo objetivo es el de mejorar los niveles de interoperabilidad, la relación y las capacidades operativas de las unidades socias de la OTAN que contribuyen a las operaciones dirigidas por el Comando Aliado Supremo en Europa y sus Fuerzas de Respuesta de la OTAN (NRF, por su sigla en inglés), se puede observar que tanto el Ejército Nacional como la Fuerza Aérea iniciaron el proceso de estandarización de capacidades que se compone, a su vez, de diversos pasos, en orden de alcanzar su aprobación final por parte de la OTAN. Por el anterior motivo, es recomendable que el Comando General de las Fuerzas Militares designe un jefe de este programa en el seno de su organización, al igual que de las instrucciones para que se hagan los nombramientos respectivos en el interior de cada una de las fuerzas, con la finalidad de gestionar y asegurar el cumplimiento de los procesos requeridos para que las capacidades sometidas a valoración sean reconocidas por la OTAN una vez se provean todos los protocolos. Es oportuno recordar que este tipo de certificaciones incluidas en el programa es requisito *sine qua non* para que las unidades militares colombianas puedan participar en las operaciones conjuntas con los países integrantes de la Alianza.

Por otra parte, la participación de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, máximo instituto de educación superior y centro de pensamiento estratégico del Estado colombiano, ha revestido un valor importante para el ingreso de Colombia a la OTAN, toda vez que acompañó académicamente el proceso mediante el desarrollo de la iniciativa del Ministerio de Defensa (Pinzón Bueno, 2020) con la creación del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES). Su finalidad, y así lo ha cumplido hasta

la fecha, es la de compartir y contribuir desde la educación y prospectiva a los objetivos por los cuales se creó esta nueva relación con la OTAN. En este sentido, es una gran oportunidad para que el Ministerio de Defensa se valga de su potencial como centro de pensamiento y reflexión estratégica y, además, promueva sus programas de posgrado, tales como: Maestría de Seguridad y Defensa Nacionales (acreditada en Alta Calidad), Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Maestría de Estrategia y Geopolítica, Maestría de Ciberseguridad y Ciberdefensa, cuyos estándares se encuentran con su respectivo registro calificado y son llamativos a los intereses de los países que integran la OTAN.

Finalmente, y en la medida de las posibilidades, el Ministerio de Defensa debe considerar la participación de los integrantes de las Fuerzas Militares en los cursos y programas ofrecidos por la OTAN, puesto que se asegura el futuro de la relación en el sentido de que sería el mecanismo que permitiría compartir experiencias en ambas vías; el beneficio de la relación OTAN-Colombia, debe ser mutuo. Desde el punto de vista de la diplomacia militar, hay dos tareas importantes y prioritarias: la primera, lograr que la Agregaduría de la Fuerza Aérea de Colombia en Alemania se encargue, además de sus funciones, del enlace aéreo con la OTAN. La segunda consiste en desarrollar un proceso que permita establecer enlaces militares directos en la OTAN: Ejército (LANDCOM), Armada (MARCOM) y Fuerza Aérea (AIRCOM). Los anteriores programas y objetivos demandan la intensificación del proceso de bilingüismo que vienen adelantando las instituciones castrenses dentro de su programa educativo. La realización de estas tareas no será viable mientras no exista un esfuerzo mancomunado del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el acompañamiento y asesoramiento del Comando General de las Fuerzas Militares, dado que su beneficio también se reflejará en el aumento de las capacidades de la política exterior colombiana, gracias a la simbiosis de la diplomacia tradicional y la diplomacia de defensa.

Referencias

- Álvarez Calderón, C. E. y Duque Cruz, F. A. D. (2020). Oportunidades para las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones multidimensionales de mantenimiento de paz. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 88-109.
- Aparicio, D. (2018). OTAN vs Pacto de Varsovia. *El orden mundial*. Recuperado de: <https://elordenmundial.com/mapas/otan-y-el-pacto-de-varsovia/>.
- Aristizábal Mustafá, M. (2020). La modernización del Ejército Nacional de Colombia. Entrevistado por M. J. Alarcón Moreno.
- Armada Nacional. (2019). *Informe de Gestión 2015-2018*. Recuperado de: https://www.armada.mil.co/sites/default/files/informe_de_gestion_arc_2015-2018_-_final_gcomes.pdf.
- Booth, K. y Wheeler, N. (2008). *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Bulletin of the Atomic Scientists*. (2019). *Nuclear Notebook Multimedia*. Recuperado de: <https://thebulletin.org/nuclear-notebook-multimedia/>.
- Buzan, B. (1991). *Introducción a los estudios estratégicos tecnología militar y relaciones internacionales*. Madrid: Servicio de Publicaciones del E.M.E.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2020). *Departamento de Asuntos Internacionales*. Bogotá: presentación de PowerPoint.
- Congreso de Colombia. (12 de junio de 2017). *Ley 1839 de 2017. Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información*.
- Ejército Nacional. (2015). *Cátedra Colombia ESDEGUE*. Bogotá: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional. (2020a). *Cartilla Proyecto OTAN*. Bogotá: Ejército Nacional.

- Ejército Nacional. (2020b). *Aplicación de las Normas de Transparencia del Ejército*. Recuperado de: https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/organigrama/segundo_comandante_ejercito_403585/direccion_aplicacion_normas_408436.
- Escuela Superior de Guerra. (2017). *Investigaciones de la Armada Nacional, Uran y U.S Navy*.
- Frankopan, P. (2019). *El corazón del mundo. Una nueva historia universal*. Bogotá: Nomos.
- Frankopan, P. (2020). *Las nuevas rutas de la seda. Presente y futuro del mundo*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2019). *Fuerza Aérea Colombiana 100 años*. Bogotá: Villegas Asociados.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2020). *Así se va a las estrellas*. Recuperado de: <https://www.fac.mil.co/>.
- Fuerzas Militares. (1996). *Manual de seguridad y defensa nacional*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- García, A. (2019). 70 años de evolución estratégica en la OTAN. *Boletín IEEE*, 14, 885-909. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM04_2019ANGADA-OTAN.pdf.
- García Encina, C. y Malamud, C. (2013). Colombia, la OTAN y las alarmas que suenan en América Latina. *Real Instituto El Cano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/comentario-malamud-garcia-encina-+colombia-otan-america-latina.
- Jordán, J. (2013). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: Maple Vail Book Manufacturing Group.
- Merino, A (2020). La OTAN en el mundo: miembros y fechas de adhesión. *El orden mundial*. Recuperado de: <https://elordenmundial.com/mapas/paises-otan/>.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Política de Seguridad y Defensa: Todos por un Nuevo País, 2014-2018*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_deguridad2015.pdf.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Políticas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa y Seguridad PDS para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf.
- Ministerio de Defensa Nacional. (1 de junio de 2020). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Obtenido de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Políticas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf.
- Morgenthau, H. J. (1963). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw-Hill.
- NATO. (2019a). *NATO Special Envoy for Women, Peace and Security visits Colombia*. Recuperado de: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_165964.htm?selectedLocale=en.
- NATO. (2019b). *NATO works with Colombia on counter-terrorism at sea*. Recuperado de: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_166712.htm?selectedLocale=en.
- Núñez García-Saúco, A. (2016). *La defensa en la acción exterior del Estado*. Madrid: IIEE.
- Ocaziones Jiménez, F. (Ed.) (2017). *Colombia y el multilateralismo: La agenda de la 61.ª Asamblea General de las Naciones Unidas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

- Organización de las Naciones Unidas. (2020a). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2020b). *Naciones Unidas. Qué hacemos*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/index.html>.
- Organización de los Estados Americanos. (2020). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Recuperado de: http://www.oas.org/xxxvga/espanol/doc_referencia/tratado_asistenciareciproca.pdf.
- OTAN. (2020). *North Atlantic Treaty Organizations*. Recuperado de: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.
- Pinzón Bueno, J. C. (2020). El camino de la OTAN y su participación como ministro de Defensa Nacional. Entrevistado por F. Cabrera Ortiz.
- Pisarenko, N. (19 de julio de 2019). *Pompeo anuncia alianza de cooperación antiterrorista entre Argentina, EE. UU., Brasil y Paraguay*. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/321601-alianza-cooperacion-terrorista-argentina-eeuu-brasil-paraguay>.
- Sánchez, A. (2014). Geopolitical Considerations of the NATO-Colombia Cooperation Agreement. *E-International Relations*. Recuperado de: <https://www.e-ir.info/pdf/47267>.
- Sánchez Pesca, K. (2020). La Fuerza Aérea, su evolución y modernización. Entrevistado por M. J. Alarcón Moreno.
- Segovia Forero, C. (2020). La modernización de la Armada Nacional. Entrevistado por F. Cabrera Ortiz.
- Segura, L. G. (2019). *La OTAN mira hacia América Latina*. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/opinion/luis-gonzalo-segura/321915-otan-mira-america-latina>.
- Segura Manonegra, J. (2020). La OTAN y la región. Entrevistado por M. J. Alarcón Moreno.
- Simón, L. (2015). *Offset strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EE. UU.?* *Análisis del Real Instituto Elcano*, 14.

- The Economist. (9 de junio de 2020). *NATO sets its sights on China*. Recuperado de: <https://www.economist.com/international/2020/06/08/nato-sets-its-sights-on-china>.
- Torres, A. (2020). Comandante del ARC 7 de Agosto en la Operación Atalanta de Ocean Shield OTAN. Entrevistado por F. Cabrera Ortiz.
- U.S. Navy. (2018). *America's Navy. RIMPAC*. Recuperado de: <https://www.public.navy.mil/surfor/Pages/Rimpac-2018.aspx>.
- U.S. Navy. (2019). *America's Navy. US 4th Fleet & Partner Nations Complete the Pacific Phase of UNITAS LX*. Recuperado de: https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=110164.
- Waltz, K. N. (2010). *Reflection on Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press, Inc.
- Webinfomil. (25 de junio de 2019). *Las Fuerzas Especiales de Colombia son las mejores del continente: Campeones por décima vez de Fuerzas Comando*. Recuperado de: <https://www.webinfomil.com/2019/06/las-fuerzas-especiales-de-colombia-son.html>.

Colombia miembro de la OCDE: avances y retos en el marco de la agenda de gobierno de Iván Duque Márquez

Diego Eduardo Davila Benavides*

Introducción

El Estado colombiano inició el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2013, una vez el Consejo de esta organización valoró el interés manifestado por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos. Sin duda, los ingresos del país a la OCDE y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) representaron dos de las más grandes apuestas del gobierno anterior en cuanto al posicionamiento de Colombia en escenarios de cooperación internacional para el desarrollo económico y la promoción de la seguridad. La decisión adoptada por el Consejo de la OCDE en la resolución C(2013)58/FINAL y, posteriormente, la hoja de ruta establecida en la resolución C(2013)110/FINAL, abrieron los debates de adhesión en términos de revisión y ratificación de los instrumentos legales vinculantes por parte del Estado colombiano y las evaluaciones técnicas realizadas por los comités que integran la organización.

* Polítologo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz de la Universidad Javeriana, Bogotá. Magíster en política social de la Universidad Javeriana, Bogotá. Master in Peace and Development Work de la Universidad de Linnaeus, Växjö, Suecia. Estudiante doctoral del programa en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Contacto: diegodavila102@hotmail.com.

Este proceso culminó de forma satisfactoria para el Estado colombiano cuando el Consejo de la OCDE profirió la invitación para pertenecer a la organización, el 25 de mayo de 2018. Esto fue posible debido a las evaluaciones positivas que entregaron los veintitrés comités que realizaron revisiones técnicas del país durante cinco años y la implementación de recomendaciones que derivaron en la expedición de leyes, decretos y resoluciones para diversos sectores del país. Así, el pasado 28 de abril de 2020 Colombia se convirtió oficialmente en miembro de la OCDE después de: 1) el respaldo del Congreso de la República; 2) el concepto positivo proferido por la Corte Constitucional sobre la Ley 1950 de 2019 que aprobó el Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; y 3) el depósito de los instrumentos legales en París para su adhesión.

Si bien el Estado colombiano logró ingresar al selecto grupo de países que conforman la OCDE, los compromisos que asumió el país son desafiantes. Las acciones que deberá adelantar en una ventana de diez años están distribuidas en diversos sectores como comercio, medioambiente, pesca, químicos, empleo y asuntos laborales, política regulatoria, gobernanza pública, entre otros. Para atender estos compromisos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1857 de 2019 por medio del cual se creó la Comisión Intersectorial de Alto Nivel para asuntos OCDE, presidida por la actual vicepresidenta de la República, Marta Lucía Ramírez, e integrada por el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministro de Hacienda y Crédito Público. El propósito de esta comisión será impulsar, en el marco de sus competencias, la coordinación y orientación de la estructuración e implementación de políticas, planes, programas y proyectos, relacionados con la participación de Colombia en la OCDE.

En este escenario, el presente capítulo explora de qué manera han incidido las recomendaciones realizadas por la OCDE en la agenda de gobierno nacional de Iván Duque Márquez. Para este propósito, se toman como referencia de análisis los hallazgos y recomendaciones generales incorporadas en el informe *Colombia, visión general*, extraídas del Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia en 2019 y discutido en el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo de esta organización, el 29 de noviembre del mismo año. Estos hallazgos y recomendaciones están organizados en cuatro ámbitos: 1) políticas macroeconómicas y gobernanza; 2) productividad e integración a la economía mundial; 3) igualdad de oportunidades y calidad de empleo; y 4) crecimiento verde.

Las recomendaciones en conjunto presentan algunos de los principales retos y compromisos que asumió el Estado colombiano con la OCDE y los comités que la integran. Si bien todos los ámbitos tienen una importancia significativa para el cumplimiento de metas en los próximos años, este capítulo abordará de forma particular los hallazgos y recomendaciones asociadas al ámbito de políticas macroeconómicas y gobernanza (ver tabla 1). Esto debido, como se discutirá posteriormente, a las implicaciones que tienen estas recomendaciones en la estabilidad fiscal del país, la atención de la deuda del gobierno central (GC), el crecimiento económico y la modernización institucional e innovación del Estado colombiano.

Para cumplir con dicho objetivo, se contrastarán estas recomendaciones con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* –Ley 1955 de 2019– y otras disposiciones normativas que han venido reglamentando el articulado del PND. Paralelamente, este aporte buscará incorporar algunos elementos de análisis asociados a las implicaciones de la emergencia sanitaria derivada de la propagación del COVID-19 en Colombia. Si bien el alcance de este capítulo no pretende ahondar en potenciales efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en esta coyuntura, es imposible desconocer su efecto en el cumplimiento de las metas asociadas a los compromisos con la OCDE. Por esto, se realizarán las menciones cuando haya lugar, a partir de la información disponible.

Tabla 1. Hallazgos y recomendaciones del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo de la OCDE para Colombia, 2019

Recomendaciones sobre la política macroeconómica y la gobernanza	
Principales hallazgos	Principales recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> • La deuda pública ha aumentado y los ingresos fiscales son volátiles. La exposición a las condiciones financieras mundiales se ha incrementado. • Las metas fiscales se han revisado con frecuencia en los últimos años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir la regla fiscal y aspirar a un déficit estructural del 1% para 2022. • Establecer un consejo fiscal independiente para monitorear los riesgos fiscales y proporcionar análisis técnicos adicionales sobre las metas fiscales y sus revisiones.
<ul style="list-style-type: none"> • La eficiencia del gasto se ve obstaculizada por las rigideces. El gobierno tiene margen para ajustar solo el gasto relacionado con la inversión. • Los programas sociales y las exenciones tributarias contribuyen poco a impulsar la productividad o la equidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir las rigideces presupuestarias mediante el recorte de los gastos obligatorios y de la preasignación de ingresos a fines específicos. • Evaluar los programas sociales y las exenciones tributarias y mantener aquellos que tengan un efecto positivo en la productividad o la equidad.

Recomendaciones sobre la política macroeconómica y la gobernanza	
Principales hallazgos	Principales recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Los ingresos no petroleros siguen siendo relativamente bajos y la estructura tributaria está desbalanceada. Son fundamentalmente las empresas quienes pagan los impuestos y estos apenas contribuyen a reducir la desigualdad. • La evasión tributaria es amplia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la base del impuesto a la renta de las personas reduciendo el umbral de ingresos en base al cual los contribuyentes comienzan a tributar y eliminar exenciones. • Sustituir las tasas reducidas del IVA por transferencias monetarias a familias de bajos ingresos. • Reducir la tasa y ampliar la base de los impuestos sobre las empresas. • Reforzar la administración tributaria y establecer un límite para las grandes transacciones en efectivo.
<ul style="list-style-type: none"> • Las actuaciones apropiadas y oportunas del Banco Central han devuelto la inflación a su meta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la tasa de interés en torno a los niveles actuales siempre que la inflación se sitúe cerca de la meta del 3%. Aumentar la tasa una vez que la brecha del producto comience a cerrarse.
<ul style="list-style-type: none"> • A pesar de los avances conseguidos para impulsar la integridad, la corrupción sigue siendo la principal preocupación de los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir procedimientos de protección de los denunciantes. • Gestionar todas las compras de los gobiernos subnacionales desde la entidad central de compras (Colombia Compra Eficiente). • Regular la financiación de campañas y partidos políticos.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2019).

A partir de las consideraciones expuestas, este capítulo está dispuesto en cinco secciones. La primera está dedicada a una revisión conceptual, muy general, sobre los conceptos de gobernanza global y buena gobernanza como herramientas de análisis de la incidencia de la OCDE en el contexto internacional. La segunda se destina a la revisión del articulado del PND a partir de las recomendaciones asociadas al ámbito de políticas macroeconómicas y de gobernanza extraídas del informe *Colombia, visión general* de la OCDE. La tercera incorpora un balance general de las recomendaciones de la OCDE con respecto a los hallazgos evidenciados en el PND y los instrumentos de política asociados: leyes, decretos y resoluciones. La cuarta, conclusiones, realizará una síntesis de los principales hallazgos del capítulo con respecto a la noción de buenas prácticas de la OCDE. Finalmente, en la sección de recomendaciones, el autor elaborará algunos aportes para la toma de decisiones públicas encaminadas al cumplimiento de los compromisos pos acceso con la OCDE.

La OCDE y su incidencia en la construcción de agendas de políticas públicas

La gobernanza global

El concepto de gobernanza global es producto de los acontecimientos y cambios en el sistema internacional pos Guerra Fría. Emergió a finales de los años ochenta con el trabajo de James Rosenau titulado *Governance without government: Order and Change in World Politics*, sin embargo, únicamente hasta finales de los noventa empezó a incidir en agendas internacionales y círculos académicos afines. Bevir y Hall (2013) condicen que su aceptación en el contexto internacional se ve reflejado con la publicación de la Comisión de Gobernanza Global de Naciones Unidas (CGG-UN) denominada *Our Global Neighborhood* en 1995. En este documento se denomina la gobernanza global como un proceso cooperativo y continuado a través del cual instituciones, públicas y privadas, atienden asuntos, problemáticas comunes e intereses conflictivos (CGG, 2020).

El surgimiento de la gobernanza global responde a los intereses y preocupaciones sobre la gestión de problemáticas públicas transnacionales a través de la interacción entre Estados, organizaciones internacionales y entidades no estatales y la continua discusión sobre aspectos centrales en el funcionamiento de los aparatos estatales, en términos de eficacia, autoridad y rendición de cuentas (Bever y Hall, 2013). En cuanto a la gestión de problemáticas públicas de orden supraestatal, la gobernanza global incidió en las perspectivas teóricas que han dominado el estudio de las relaciones internacionales en tanto, como argumenta Rosenau (1992), la gobernanza provee alternativas para el análisis y la interpretación de las interacciones entre actores del sistema internacional en términos de “sistemas de reglas” y arreglos intersubjetivos entre diversos actores. Esto, sin duda, dista de las teorías tradicionales que asumen las relaciones internacionales como un sistema anárquico, mediado por el comercio internacional, la guerra y la diplomacia (Bever y Hall, 2013).

Con respecto al funcionamiento de los aparatos estatales, la gobernanza global busca explorar nuevas prácticas de gobierno y las respuestas políticas necesarias para producirlas. Igualmente, permite establecer agendas de cambio y transformación de las relaciones internacionales entre diversos actores estatales y no estatales. Por esto, el concepto apunta a diversos ámbitos o

campos de interés internacional en términos de organizaciones, economía, regímenes, leyes –derecho público y privado–, seguridad, entre otros (Bevir y Hall, 2013).

En conjunto, el concepto de gobernanza global establece un marco de referencia para la discusión de nuevas perspectivas teóricas y metodológicas sobre la interacción de diversos actores de un sistema internacional en constante cambio y un escenario para el surgimiento de nuevas agendas de políticas públicas. En cuanto al primero, la gobernanza global plantea como eje de referencia las diversas actividades y los procesos que permiten organizar las relaciones internacionales y, por ende, estudiar los mecanismos y dispositivos que facilitan la gestión de recursos globales comunes, la promoción del desarrollo y la regulación de los mercados financieros globales (Keohane, 2001, citado por Bevir y Hall, 2013).

En cuanto al segundo, la gobernanza global fomenta el desarrollo de agendas internacionales de políticas públicas alrededor de problemáticas comunes. Esto, según Bevir y Hall (2013), ha permitido la consolidación de escenarios de debate y discusión sobre “buenas prácticas” de gobierno para la atención de problemáticas públicas recurrentes en diversos contextos, en particular, países en desarrollo. Así, la agenda de desarrollo 2030 u Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, o el Acuerdo de París del mismo año para la reducción de las emisiones de gases y la lucha contra el calentamiento global, ilustran de forma clara los resultados de interacciones de actores –estatales, organizaciones internacionales y no estatales– en la promoción de acuerdos de interés común para la reducción de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible y el fomento de la buena gobernanza o “*good governance*”.

La buena gobernanza y la OCDE

La buena gobernanza es un concepto con gran ascendencia en los países desarrollados y en vía de desarrollo, en tanto promete beneficios concretos en los ámbitos político, social y económico. Lau (2005) define este concepto como una estructura de incentivos dentro de un sistema basado en el desempeño que, al operar bajo parámetros de transparencia y rendición de cuentas para todos los grupos de interés, “puede reducir la corrupción, incrementar la eficiencia gubernamental y mejorar la distribución de los recursos públicos” (p. 1). Además, argumenta el autor, al agregar mecanismos para la retroalimentación de las decisiones públicas y promover la participación ciudadana,

promete no solo mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, sino también incrementar la confianza de la ciudadanía en el gobierno y proveer un clima más idóneo para los negocios y la inversión.

Esta definición propuesta por Lau (2005) es un referente interesante de análisis, en el marco de la gobernanza global, para la discusión contemporánea sobre la incidencia de organismos internacionales en el desarrollo de agendas locales de modernización e innovación en el sector público, la democratización de las decisiones públicas y el fortalecimiento institucional. En este escenario, la OCDE promueve la colaboración con gobiernos, responsables de políticas públicas y ciudadanos, buscando establecer estándares internacionales y proponer soluciones basadas en datos empíricos a diversos retos sociales, económicos y medioambientales (OCDE, 2020).

La OCDE es considerada como un centro de conocimiento para la recopilación y el análisis de datos, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. Brinda asesoría en asuntos relacionados con el diseño y la implementación de políticas públicas, el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño económico, la creación de empleo, el fomento de una educación eficaz y la lucha contra la evasión fiscal internacional (OCDE, 2020). Actualmente la organización cuenta con treinta y siete miembros y un candidato, Costa Rica.

La incidencia de la OCDE en el desarrollo y la promoción de políticas públicas en el contexto internacional es innegable. Los beneficios para los países miembros de la organización pueden categorizarse en tres: 1) mejores políticas públicas, 2) mayor confianza e inversión en las economías nacionales y 3) mayor posicionamiento e influencia internacional de sus miembros. En cuanto al primero, los países que pertenecen a la organización son evaluados periódicamente en comparación con los mejores estándares internacionales y, por ende, acceden a mecanismos de forma continua para el mejoramiento de sus políticas públicas. Así mismo, cuentan con información de mejor calidad y asesoría especializada para asegurar procesos de toma de decisiones públicas más precisos, eficaces y eficientes (*Portafolio*, 31 de mayo de 2018).

Paralelamente, con respecto a la confianza e inversión, los miembros de la OCDE concentran el 75% de la inversión extranjera directa y alrededor del 60% del comercio y el producto interno bruto (PIB) a nivel mundial (*Portafolio*, 31 de mayo de 2018). Esto, sin duda, representa una ventaja comparativa de los países miembros en el acceso a fuentes de financiación para el fortalecimiento

de sus economías, la reducción de las desigualdades y el fortalecimiento de la innovación y modernización de los sectores público y privado. En tercer lugar, en cuanto al posicionamiento y la influencia internacional, los miembros de la OCDE se han constituido en actores activos en la creación de marcos de referencia técnicos para la toma de decisiones y el fortalecimiento de políticas públicas. De igual forma, a partir de la socialización de buenas prácticas y las evaluaciones continuas, los miembros se han convertido en puentes de interlocución entre contextos sociales y políticos diversos.

Finalmente, en el marco de la gobernanza global, la OCDE ha consolidado un trabajo mancomunado con las Naciones Unidas, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos socios o aliados claves le han permitido posicionarse en las más importantes discusiones globales sobre la seguridad, la cooperación internacional para el desarrollo, la consolidación de la paz y el fortalecimiento de la administración pública. Incluso es un socio activo del G-20.

La agenda del Gobierno nacional en el marco de las recomendaciones sobre políticas macroeconómicas y de gobernanza de la OCDE

Como se mencionó en la introducción, esta sección incorpora un balance general de las recomendaciones de la OCDE con respecto a los hallazgos evidenciados en el PND y los instrumentos de política asociados –leyes, decretos y resoluciones–. Para esto, se ha organizado el análisis en cuatro subsecciones: 1) responsabilidad fiscal, modernización institucional y gobierno digital; 2) Ley de financiamiento y “armonización tributaria”; 3) esquema de devolución del IVA como medida de apoyo económico; y 4) Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) y racionamiento del gasto público.

Responsabilidad fiscal, modernización institucional y gobierno digital

En el marco de las acciones destinadas a garantizar consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales, el PND busca acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades en el país. Para lograrlo, el Gobierno nacional reitera la necesidad de gestionar los recursos públicos bajo un principio de responsabilidad fiscal que garantice la sostenibilidad

de los logros sociales y permita el fortalecimiento del ahorro y la adecuada destinación de recursos de inversión. Esto, sin duda, deberá estar apalancado por un mayor crecimiento económico fundamentado en la productividad y la innovación que, bajo condiciones ideales, permita un crecimiento “real de la economía en 2,7% para 2018; de 3,6% en 2019, con una corrección al alza en los próximos años hasta alcanzar un crecimiento máximo del 4,5% en 2022” (DNP, 2019, p. 1273).

Sin embargo, a diferencia de las provisiones incorporadas en el PND, el crecimiento económico reportado por el Departamento de Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2019 fue del 3,3% y, paralelamente, corrigió a la baja la información para el año 2018, de 2,7 % a 2,5% (*Portafolio*, 14 de febrero de 2020). Esto, en conjunto con las consecuencias previsibles del COVID-19 en la economía mundial y nacional, representará desafíos asociados a la productividad, el recaudo tributario y la reducción del déficit fiscal, temas esenciales para el cumplimiento de las metas de gobierno. Paralelamente, según la información del FMI, la contracción de la economía mundial en el 2020 se estima en -4,9% y, para el caso de las economías emergentes y en desarrollo, -3,0% (FMI, junio de 2020).

Aunque los desafíos son evidentes dadas las nuevas condiciones nacionales e internacionales, las bases del PND incorporaron, entre otras, dos estrategias centrales para garantizar los logros expuestos: 1) estrategia fiscal y macroeconómica; y 2) aseguramiento de la institucionalidad fiscal. En la primera se enuncian medidas para el fortalecimiento del ahorro a través de un política de ajuste en el gasto público, el fortalecimiento del recaudo y los ingresos tributarios a través del fortalecimiento y la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el aumento de los ingresos derivados por la explotación de hidrocarburos –asumiendo un mayor precio internacional del petróleo– y el fortalecimiento del mercado de capitales cimentado en la revolución digital que permitirá un mayor acceso a productos financieros y al comercio de bienes y servicios (DNP, 2019).

Para el caso específico de la DIAN, el Gobierno nacional a través del artículo 55 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el PND, creó el Fondo DIAN para Colombia con el objetivo de financiar o invertir en la modernización de la entidad. Posteriormente, el Decreto 1949 reglamentó los lineamientos para su implementación y definió el origen de los recursos. En este sentido el fondo recibirá recursos del presupuesto general de la nación (PGN), recursos que sean resultados de la comercialización de bienes o

inmuebles administrados por el fondo y que sean propiedad de la DIAN, donaciones y, en particular, operaciones de financiamiento internas o externas garantizadas por la nación. A este respecto, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), tal como lo definió el Decreto 1949, aprobó recientemente operaciones de crédito público externo con la banca internacional por un valor de USD 250 millones.

La modernización de la DIAN hace parte de una iniciativa más amplia denominada Transformación Digital Pública. En el artículo 147 de la Ley 1955 de 2019, el Gobierno nacional insta a las entidades territoriales a incluir en sus planes de acción un componente destinado al aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para el uso de datos públicos en la toma de decisiones (*big data*), a la optimización de la gestión de los recursos públicos y a la promoción de pagos electrónicos y canales digitales para la realización de trámites, entre otros. Todo esto se realizará bajo las directrices del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) en el marco de la implementación de la política de Gobierno Digital establecida mediante el Decreto 1008 de 2018.

La política de Gobierno Digital responde a la continua transformación de los aparatos estatales a través del aprovechamiento de las TIC en el sector público. Después de varios años dedicados a la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea, mediante la cual se lograron importantes avances en materia de eficiencia administrativa, participación y servicios al ciudadano por medios electrónicos (MinTIC, 2019), el Estado colombiano, ante los retos que representa la digitalización de la economía, debe adoptar nuevas medidas para “promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital” (MinTIC, 2019, p. 14).

La política de Gobierno Digital en conjunto con las acciones destinadas a fortalecimiento de la productividad y modernización institucional repercutirán positivamente en el relacionamiento público-privado para la generación de alternativas que fomenten el consumo a través de canales digitales y, paralelamente, fortalecerán la capacidad de seguimiento y recaudo de recursos a favor de la nación. Esto, sin duda, como resultado de los procesos de innovación que se generen en la sinergia Estado, mercado y sociedad. Así, el Gobierno nacional en el Plan Operativo Anual de Inversiones que viene construyendo para el año 2021, pretende invertir alrededor de \$1,4 billones

para financiar, entre otros, el proyecto de masificación de acceso a internet de hogares a nivel nacional –Última Milla– y centros digitales, así como inversiones relacionadas con gobierno digital, fibra óptica e internet de alta velocidad (*El Tiempo*, 21 de julio de 2020), insumos necesarios para la efectividad de las disposiciones incluidas en la política de Gobierno Digital y para el fortalecimiento de la economía.

Por otro lado, en el marco de la estrategia de aseguramiento de la institucionalidad fiscal, el Gobierno nacional pretende robustecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos. En esta línea, se fortalecerá el Portal Central de Transparencia Económica (PCTE) (www.pte.gov.co), el cual ha permitido un acceso continuo y por menorizado sobre la ejecución del presupuesto general de la nación (PGN), información sobre la ejecución de contratos y su estado de ejecución, e incorporó la información financiera del presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR). Este proceso de fortalecimiento permitirá una mayor participación de la ciudadanía en la recolección de información sobre problemáticas y necesidades regionales o locales para una mejor toma de decisiones públicas basadas en datos fiables, así como la veeduría continua en la ejecución de los recursos públicos a nivel nacional.

De igual forma, esta estrategia busca asegurar y aportar a la institucionalidad fiscal en el país mediante la creación del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (SGFP). Este sistema buscará integrar el conjunto de normas, procedimientos y herramientas metodológicas e informáticas que permitan una mayor interoperabilidad de los subsistemas presupuestales del tesoro, programación financiera, control financiero, estadística de finanzas públicas y contables, así como otros subsistemas relacionados (DNP, 2019). EL SGFP será administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) como ente rector en el ámbito financiero y fiscal del país.

Ley de financiamiento y “armonización tributaria”

En el marco de la estrategia fiscal y macroeconómica, el Gobierno nacional buscará fortalecer los ingresos a través de acciones para generar una mayor equidad o “armonización” tributaria entre personas naturales y jurídicas. Esto permitirá, bajo los supuestos establecidos, un mayor recaudo y, por ende, la creación de nuevas fuentes de riqueza a favor de la nación. Paralelamente, la reducción tributaria para las empresas facilitaría una mayor inversión y un aumento en la empleabilidad y generaría condiciones óptimas para

la competitividad empresarial, bases necesarias para favorecer las políticas de desarrollo económico y emprendimiento (DNP, 2019).

Con respecto a la reducción tributaria de las empresas, la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento y Tributación 2019-2022) incorporó una serie de medidas para generar una mayor “armonización tributaria” entre personas naturales y jurídicas y crear nuevas condiciones para impulsar la competitividad en el país. Estas condiciones, según diversos analistas, reducirían la relación recaudo-PIB en -0,5% en el periodo comprendido entre 2020 y 2022, por lo que la presión tributaria caería del 14,5% sobre el PIB en 2020 al 13,2% en 2022. Este sería el resultado de que “los incrementos en la tributación de los hogares más ricos (+0,2% del PIB) y de algunos impuestos específicos (+0,3% del PIB) no logran compensar la pérdida proveniente del recaudo empresarial (-1% del PIB) en el horizonte 2019-2022” (Clavijo, 20 de enero de 2019, párrafo 3).

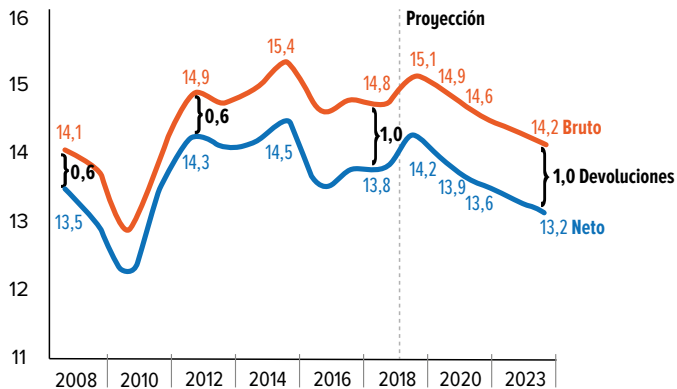
La Ley 1943 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a vicios de procedimiento en términos de la vulneración del principio de publicidad y de participación en el procedimiento legislativo. Sin embargo, permaneció en vigor hasta el 1.º de enero de 2020 según las disposiciones de este tribunal en la Sentencia C-481 de 2019. Así las cosas, el Gobierno nacional sometió nuevamente a consideración del Congreso de la República una nueva versión de la Ley de Financiamiento, con el objetivo de atender la decisión de la Corte Constitucional y mantener, entre otras disposiciones, las reformas tributarias contenidas en el texto original.

Después de avanzar con el trámite legislativo en el Congreso de la República, el Gobierno nacional logró la aprobación de la Ley 2010 de 2019. Si bien la reforma a la tributación incorporada en este nuevo texto de la Ley de Financiamiento –Crecimiento Económico– tiene elementos positivos referidos a la consolidación de ganancias en progresividad, aumentando la tributación de los hogares con mayores ingresos (+0,2% del PIB), mantiene el error de apostarle a una menor tributación empresarial. Así, la reducción agregada en la tributación pasaría del -0,3% del PIB en 2020¹ hacia un -1,2% del PIB en 2023, cuando entren en vigor la totalidad de las reducciones tributarias para las empresas (Vera, Joya y Camelo, 20 de enero de 2020). Infortunadamente, según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), la

¹ Aquí se incluye el recaudo de una nueva ronda de normalización tributaria o amnistía tributaria y las posibles ganancias en la gestión de la DIAN (Vera, Joya y Camelo, 20 de enero de 2020).

presión tributaria estaría cayendo del 14,2% del PIB en 2019 hacia un 13,9% en 2020 y, probablemente, a solo un 13,2% para 2023 (Vera, Joya y Camelo, 20 de enero de 2020) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Recaudo tributario bruto (DIAN) vs. neto (MinHacienda), porcentaje del PIB, 2008-2023



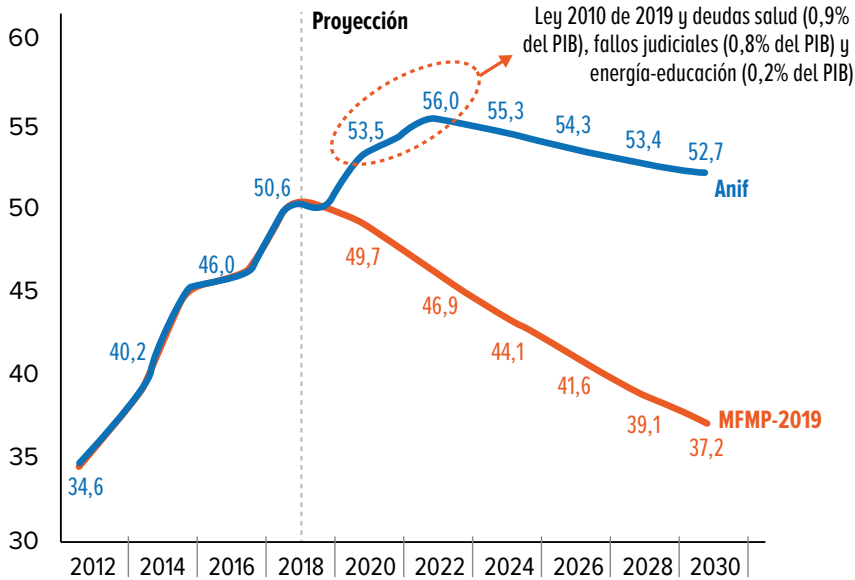
Fuente: Vera, Joya y Camelo (20 de enero de 2020)

Sin embargo, la reducción agregada en la tributación como porcentaje del PIB para el periodo 2020-2023 tendría otras implicaciones para el equilibrio fiscal del país. Según Vera, Joya y Camelo (20 de enero de 2020), la relación deuda pública del gobierno central (GC) con respecto al PIB seguiría escalando del actual 50% hacia niveles cercanos al 56% en los próximos cinco años (ver gráfica 2). Esto debido al efecto agregado de menor recaudo e impuestos y al pago de obligaciones en salud, subsidios de energía, sentencias judiciales en contra del Estado, deudas con los acreedores de buena fe que financiaron el proyecto Ruta del Sol II, entre otros (*Portafolio*, 23 de julio de 2019), y sin contar con la presión fiscal que trae consigo la inversión en programas sociales y fortalecimiento del sector salud en la actual coyuntura de emergencia económica y social derivada de la propagación del COVID-19 en el país.

Paralelamente, es importante recordar que, en el marco de la Ley 2010 de 2019, el Gobierno nacional inició el proceso de pago de obligaciones adeudadas al sector salud por un valor de \$10 billones en el marco del denominado Acuerdo de Punto Final y a través de la emisión de títulos de tesorería (TES) que ha venido colocando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el mercado de valores público colombiano. Esto, sumado a las condiciones de tributación derivadas de la Ley 2010 de 2019, implicará un aumento de la deuda del GC que podría, como lo plantean Vera, Joya y Camelo (20 de enero

de 2020), llevar al Estado colombiano a niveles de endeudamiento insostenibles con relación al PIB.

Gráfica 2. Deuda pública bruta del gobierno central, porcentaje del PIB, 2012-2030



MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Fuente: Vera, Joya y Camelo (20 de enero de 2020).

Esquema de devolución del IVA como medida de apoyo económico

En el marco de la Ley 2010 de 2019, en particular de su artículo 21, el Gobierno nacional incluyó las disposiciones necesarias para adelantar la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) a las familias más pobres del país. Según estimaciones del DNP, esta población destina al pago del IVA el 7,3% de sus ingresos, mientras que los hogares de altos ingresos, el 4,3%. Aunque el Estado colombiano ha adoptado diferentes medidas para mitigar la regresividad del IVA, como tarifas diferenciales en ciertos productos y servicios, exenciones y exclusiones, estas no han conseguido el impacto esperado en términos de eficiencia y efectividad (DNP, 18 de marzo de 2020). En ese escenario, la devolución del IVA permitirá apalancar los programas sociales, a través de instrumentos tributarios idóneos.

Así, el Decreto 419 de 2020 reglamentó las disposiciones necesarias para la puesta en marcha de la devolución del IVA en el país, particularmente, los

criterios para el reconocimiento y pago de la compensación en términos de metodología de focalización de las entidades territoriales, hogares beneficiarios y canalización de los recursos. Posteriormente, el artículo 3 de la Resolución 1058/2020 del DNP definió el monto que recibirían las familias y la focalización del programa. En concreto, los hogares vinculados al programa Familias en Acción del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y al Programa de Protección al Adulto Mayor Colombia Mayor del Ministerio del Trabajo (MinTrabajo) recibirán un giro bimensual equivalente a la suma de 2,1065 unidades de valor tributario (UVT), esto es, aproximadamente, \$75.000 para el año 2020.

El DNP ha estimado que el esquema de devolución del IVA le permitirá al Estado colombiano beneficiar a un millón de personas en 1.100 municipios del país durante el primer año. De igual forma, en los próximos dos años, el Gobierno nacional destinará dos billones de pesos en este esquema que beneficiará a 700 mil hogares del programa Familias en Acción y 300 mil de la lista de priorizados del programa Adulto Mayor (DNP, 18 de marzo de 2020). Es importante mencionar que la puesta en marcha de la devolución del IVA estaba prevista para finales de 2020, principios de 2021, sin embargo, las condiciones sociales y económicas del país como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 y las condiciones de aislamiento preventivo obligaron al Gobierno nacional a implementar esta medida antes de lo previsto.

Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) y racionamiento del gasto público

En el marco de la segunda estrategia vinculada a las bases del PND, aseguramiento de la institucionalidad fiscal, el Gobierno nacional busca establecer mecanismos para “el seguimiento y [la] mitigación de los riesgos fiscales, velar por la transparencia como un pilar de gobierno, y garantizar la consistencia y trazabilidad de la información a partir de parámetros comunes que mejoren la eficiencia de la gestión pública” (DNP, 2019, p. 1295). En esa vía, el Gobierno nacional promoverá y fortalecerá instrumentos como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la normatividad con respecto al endeudamiento y razonamiento del gasto de las entidades territoriales. Para esto, el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 incorpora disposiciones oportunas a fin de garantizar una mayor transparencia en la contratación mínima de las entidades estatales. A su vez, el artículo 52 de esa Ley insta a las entidades del sector descentralizado a incorporar en su MFMP el análisis de la situación

financiera, así como ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener sus resultados en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

Paralelamente, buscando implementar “buenas prácticas” internacionales en cuanto al manejo de los asuntos fiscales, las bases del PND anuncian la creación de un Consejo de Política Fiscal independiente con el objetivo de proveer seguimiento periódico y evaluación crítica sobre cobertura institucional, metodologías, pronósticos, planes, desempeño y sostenibilidad de las finanzas públicas y la política fiscal en el país (DNP, 2019).

Cabe resaltar que bajo la Ley 1473 de 2011 se creó el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), como un consejo que se pronuncia sobre aspectos metodológicos para el cumplimiento de la regla fiscal. Sin embargo, el actual gobierno ha considerado que:

[Aunque] la creación del CCRF ha mostrado resultados positivos, existen oportunidades para fortalecer esta institucionalidad en relación con las mejores prácticas internacionales. En particular, el CCRF se encuentra rezagado en términos de independencia como resultado de la baja frecuencia de su actividad, la agenda de trabajo, la disponibilidad de soporte técnico para su operación y el impacto mediático de sus pronunciamientos. (DNP, 2019, p. 1296)

A este respecto, el Decreto 370 de 2020 modifica sustancialmente la composición del Comité y algunos aspectos procedimentales del mismo. En primer lugar, se definen los nueve perfiles que integraran el comité, así: tres decanos de las facultades de economía de diferentes universidades del país; cuatro miembros de centros de investigación, expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad; y los dos presidentes de las comisiones económicas del Congreso de la República. De igual forma, se define la composición de los grupos técnicos asesores, el procedimiento para la designación de los miembros y la periodicidad mínima entre sesiones. Si bien el decreto en mención modifica aspectos importantes en la conformación del CCRF, no incluye nuevas regulaciones que transformen la misión y el alcance del Comité con respecto a las valoraciones contenidas en las bases del PND. Por ende, las nuevas condiciones que rigen el CCRF no responden a los requerimientos y expectativas en cuanto a un consejo de política fiscal según los estándares OCDE e incluso las condiciones descritas en las bases del PND.

Balance general de la agenda de gobierno con respecto a las recomendaciones de la OCDE

El Gobierno nacional ha adoptado diversas medidas para atender de forma oportuna las recomendaciones y los compromisos pos acceso con la OCDE. Esto se evidencia en la creación de instancias de coordinación interinstitucional como la Comisión Intersectorial de Alto Nivel para asuntos OCDE, presidida por la actual Vicepresidenta de la República, así como diversas disposiciones incluidas en el articulado del PND. Sin embargo, algunas de las medidas puestas en marcha podrían no atender las recomendaciones en el mediano y corto plazo. En primer lugar, la reducción tributaria para las empresas, sin otras fuentes de financiamiento, podría acarrear un impacto negativo en la relación recaudo-PIB y en la deuda acumulada del GC. Sin olvidar que, mediante el esquema de Acuerdo de Punto Final, el Gobierno nacional está colocando TES en el mercado de valores público colombiano para saldar la deuda histórica con el sector salud por un valor de \$10 billones. Esto en conjunto podría representar un aumento del déficit de recursos del GC y un aumento acelerado de la deuda. Según cálculos de ANIF, para el año 2030, podría rondar el 52,7% del PIB (Vera, Joya y Camelo, 20 de enero de 2020).

En segundo lugar, la emergencia sanitaria como consecuencia del COVID-19 ha obligado al Gobierno nacional a romper la regla fiscal. Establecida por medio de la Ley 1473 de 2011, la regla fiscal define las metas de déficit a mediano y largo plazo que garantizarán la sostenibilidad de las finanzas públicas del país. Así, el CCRF se pronunció con respecto a la coyuntura actual y las decisiones que ha adoptado el Gobierno nacional:

[El] Comité Consultivo de la Regla Fiscal se permite informar a la opinión pública que en reconocimiento de la actual emergencia económica y de salud por la que atraviesa el país, concordó de manera unánime en apoyar la iniciativa del Gobierno de hacer uso de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en el Artículo 6 de la Ley de regla fiscal, con el objetivo de atender las necesidades ineludibles que significa la actual coyuntura. (CCRF, 2020, p.1)

Así, el CCRF ha estimado que la contracción de la economía colombiana podría rondar el 5,5%. Paralelamente, como consecuencia de destinación de recursos necesarios para atender el impacto de la emergencia sanitaria, el

gasto del GC podría rondar sobre los \$61 billones, con un déficit fiscal del 6,1% sobre el PIB (*Forbes*, 4 de mayo de 2020).

Estos aspectos asociados a la estabilidad fiscal del país y el recaudo tributario son esenciales en el marco de las prácticas fiscales de los países que pertenecen a la OCDE. Si bien las condiciones actuales han llevado a los organismos como la OCDE, el BM y el FMI a elevar recomendaciones sobre ampliar el gasto público para atender los impactos sociales y sanitarios, los Estados deberán adoptar medidas en el mediano plazo para reajustar sus marcos fiscales y reducir nuevamente el déficit fiscal. Sin embargo, para el caso específico de Colombia, las condiciones existentes en la Ley 2010 de 2019 no son oportunas para atender las necesidades, ahora más urgentes, de recaudo de recursos a favor de la nación. Esto, sin duda, llevará al Gobierno nacional a adoptar una nueva reforma tributaria.

Paralelamente, en cuanto a aspectos positivos, la puesta en marcha del esquema de devolución del IVA de forma acelerada, como respuesta a las necesidades de atención social derivadas de la emergencia sanitaria, ha sido esencial para mitigar los efectos del aislamiento social. El esquema responde a las recomendaciones de la OCDE con respecto a la eliminación de tasas diferenciales de IVA y la adaptación de esquemas redistributivos más eficientes para la atención de las familias más pobres (ver tabla 1). Sin duda, es un avance significativo que permite alinear herramientas tributarias al servicio de los logros sociales que el Estado colombiano ha venido obteniendo a través de diversos programas sociales. No obstante, debido a la dispersión de información de bases de datos para el proceso de focalización, requerirá de un seguimiento estricto del DNP y los órganos de control para asegurar que los recursos sean recibidos por la población realmente en condición de vulnerabilidad.

De igual forma, la implementación de la política de Gobierno Digital es un avance significativo para fortalecer la eficacia y eficiencia en el sector público. La OCDE ha sido reiterativa en pertinencia del uso de las TIC y la innovación al servicio de los aparatos estatales. Así, la transformación digital pública y la implementación de planes de acción en las entidades territoriales, asociadas a las disposiciones de MinTIC con respecto a esta política, son esenciales para el fortalecimiento del Estado y la optimización de procesos y procedimientos hacia el interior de las instituciones públicas. Esto permitirá la reducción de trámites y procedimientos que afectan la productividad y la competitividad de la economía, al tiempo que promoverá sinergias

entre Estado, ciudadanos y mercados. Según las bases del PND, los ahorros estimados, sumados a otras eficiencias, podrían ascender a los \$1,2 billones por año en el periodo 2019-2022 (DNP, 2019). Sin embargo, el Gobierno nacional deberá seguir implementando medidas para la reducción de la brecha digital en el país, en tanto la conectividad es un insumo esencial para el aprovechamiento real de las oportunidades que trae consigo la digitalización del Estado y la economía.

Finalmente, la modernización de la DIAN será esencial para fortalecer el recaudo y reducir la evasión. Este es un avance significativo en el marco de las recomendaciones de la OCDE, en tanto la evasión de impuestos y tributos afecta de forma significativa las finanzas públicas del país. Este proceso de modernización permitiría aumentar el recaudo entre el 3% y 5% del PIB (*Dinero*, 12 de junio de 2020). Sin embargo, para adelantar este proceso, el Gobierno nacional tendrá que adelantar operaciones de crédito externo por un valor de USD 250 millones, lo que aumentará la deuda del GC. Esto, sumado a otras decisiones adoptadas por el Gobierno nacional, seguirá incrementando el déficit en la relación deuda del GC y el PIB.

Conclusiones

Este capítulo, como se mencionó en la introducción, pretendía indagar sobre la incidencia de los hallazgos y recomendaciones de la OCDE en la agenda de gobierno del presidente Iván Duque Márquez. En particular, las recomendaciones asociadas al ámbito de políticas macroeconómicas y gobernanza (ver tabla 1). Para cumplir con este propósito, se realizó un análisis del PND –Ley 1955 de 2019– y los instrumentos de política pública vinculados –leyes, decretos y resoluciones–. En conjunto, diversas disposiciones del Gobierno nacional han estado encaminadas a atender los compromisos pos acceso con la OCDE, por ende, la incidencia ha sido contundente. Sin embargo, las condiciones asociadas a la emergencia sanitaria por el COVID-19 han cambiado al escenario que inicialmente el Gobierno nacional había previsto para el cumplimiento de metas fiscales, reducción de la deuda del GC y crecimiento de la economía.

Las buenas prácticas, en el marco de la buena gobernanza, imponen retos para los Estados que pertenecen a la OCDE. Los procesos de evaluación continuos de la Organización se convertirán en una herramienta valiosa para el

desarrollo de políticas y estrategias en el marco del proceso de recuperación pos COVID-19, sin embargo, también ejercerán presión con respecto a nuevas medidas para la reducción del déficit fiscal en el medio plazo. Estas medidas requerirán, seguramente, de una nueva reforma tributaria, de reducir el gasto asociado a programas sociales y de ampliar la base de tributación de personas naturales. Esto, sin duda, se convertirá en un asunto complejo de imponer ante las condiciones adversas asociadas a la contracción de la economía, estimada en un 5,5% según el CCRF y, a consideración del FMI, en -3,0% para las economías en desarrollo. Sin embargo, los hallazgos y recomendaciones de la OCDE tendrán una incidencia significativa en el acceso a recursos preventivos de operaciones de crédito externo. Es importante recordar que dicha entidad opera de forma mancomunada con organizaciones como el BM y el FMI. Por ende, reformas y ajustes estructurales se convertirán, posiblemente, en condicionamientos para el Estado colombiano al momento de buscar recursos de la banca internacional.

En el apartado institucional, es positivo el avance en los procesos de modernización del sector público en cuanto al programa de Transformación Digital Pública, la implementación de la política de Gobierno Digital y, en particular, la modernización de la DIAN. Esos procesos están encaminados al robustecimiento de los instrumentos al servicio del Estado en el marco de las recomendaciones de la OCDE y como insumo esencial para el fortalecimiento de la relación Estado, ciudadano y mercado. Es un proceso necesario para el diseño y la implementación de políticas públicas más coherentes y pertinentes en el ámbito regional, así como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Dos aspectos de mayor importancia, en tanto el acceso a la información sobre la destinación de recursos es indispensable para generar mayor confianza en las instituciones públicas. Sin olvidar que, en el marco de los hallazgos de la OCDE, es indispensable adelantar mayores esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

En síntesis, los avances en cuanto a la implementación de los compromisos pos acceso a la OCDE son evidentes. Así mismo, la incidencia en la agenda de gobierno del presidente Iván Duque ha sido clara. Sin embargo, los retos en el ámbito macroeconómico y de gobernanza son muy exigentes en el mediano y largo plazo; más aún cuando las condiciones económicas y sociales han cambiado radicalmente como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada de la propagación del COVID-19 en el país. Por esto, el Gobierno nacional, en el tiempo restante de mandato, deberá adoptar nuevas

estrategias para atender los compromisos adquiridos con la OCDE y garantizar un proceso de reducción de déficit fiscal en el mediano plazo. Esto, en tanto las condiciones económicas previstas serán desfavorables para un proceso de reactivación acelerado. Así mismo, la atención a las recomendaciones y buenas prácticas, resultado del proceso de evaluación constante de la OCDE a sus miembros, será indispensable para garantizar el acceso a recursos de banca internacional y como “guiño” favorable para incentivar la inversión extranjera en el país.

Recomendaciones de política pública

Finalmente, se enuncian las siguientes recomendaciones para el cumplimiento de los compromisos pos acceso a la OCDE y el posicionamiento estratégico de Colombia en la organización:

1. Establecer un nuevo marco estratégico con respecto a las recomendaciones de la OCDE y los retos sociales y económicos que ha traído consigo la emergencia sanitaria derivada de la propagación del COVID-19 en el país.
2. El DNP deberá priorizar el gasto en programas sociales a través de la evaluación constante de los esquemas de transferencia monetaria, como la devolución del IVA, debido a la necesidad de focalizar de forma adecuada y oportuna a la población beneficiaria.
3. El Gobierno nacional, a través de las herramientas de planeación oportunas, deberá instaurar una pauta consistente de reducción del déficit fiscal a partir del año 2022 y siguiendo las recomendaciones del CCRF.
4. Robustecer los mecanismos de recaudo de tributos mediante la modernización constante de los instrumentos legales, técnicos y tecnológicos a disposición de las entidades del Estado.
5. Establecer un marco para incidir en el diseño de instrumentos técnicos al servicio de otros países en la región. En el escenario de gobernanza global que promueve la OCDE, es indispensable posicionar los avances en materia de lucha contra la pobreza y modernización institucional adelantados en los últimos años.

6. El Estado colombiano, ejerciendo un liderazgo regional, podría promover agendas de “recuperación” económica pos COVID-19 por medio de los comités que integran la OCDE. Esto es indispensable en tanto el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) agrupa los principales cooperantes a nivel mundial.
7. Finalmente, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán fortalecer las instancias de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de los compromisos pos acceso con la OCDE, en el marco de la nueva realidad económica y social del país.

Referencias

- Bevir, M. y Hall, I. (2013). *The Sage Handbook of Governance*. Recuperado de: <https://doi.org/10.4135/9781446200964>.
- CCRF. (2020). *Comunicado Oficial Comité Consultivo para la Regla Fiscal*. Bogotá.
- CGG. (2020). *Our Global Neighborhood*. Recuperado de: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm>.
- Clavijo, S. (20 de enero de 2019). Ley de financiamiento y tributación 2019-2022. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/ley-de-financiamiento-y-tributacion-2019---2022-2817652>.
- Congreso de la República de Colombia. (5 de julio de 2011). *Ley 1473*.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 2018). *Ley 1943*.
- Congreso de la República de Colombia. (8 de enero de 2019). *Ley 1950*.
- Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2019). *Ley 1955*.
- Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2019). *Ley 2010*.
- Corte Constitucional de Colombia. (16 de octubre de 2019). *Sentencia C-481/19*. Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2019). *El plan nacional de desarrollo 2018-2022: “pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Recuperado de: <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n68.2019.9924>.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (18 de marzo de 2020). *Gobierno nacional implementa devolución del IVA a un millón de hogares para hacer frente a la emergencia derivada del COVID-19*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Devolucion-del-IVA-comienza-para-2-millones-de-familias-pobres.aspx>.

- Dinero. (12 de junio de 2020). *Recaudo tributario de Colombia también se verá afectado en 2021*. Recuperado de: <https://www.dinero.com/economia/articulo/caida-de-recaudo-tributario-de-colombia-en-2021/289522>.
- El Tiempo. (21 de julio de 2020). *Así será el plan anual de inversión en el presupuesto del 2021*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/gobierno-incrementara-presupuesto-general-para-2021-520358>.
- FMI. (Junio de 2020). *Actualización de las perspectivas de la economía mundial*. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.
- Forbes. (4 de mayo de 2020). *Colombia podrá tener un déficit fiscal de 6,1 % en 2020 por coronavirus*. Recuperado de: <https://forbes.co/2020/05/04/economia-y-finanzas/colombia-podra-tener-un-deficit-fiscal-de-61-en-2020-por-coronavirus/>.
- Lau, E. (2005). Construyendo una nueva gobernanza a través del e-gobierno: una visión de la OCDE. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 31, 1-5.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia. (27 de marzo de 2020). *Resolución 1058*.
- MinTIC. (2019). *Manual para la implementación de la estrategia de gobierno digital (Vol. 2019)*. Recuperado de: http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-81473_recurso_1.pdf.
- OCDE. (2019). *Colombia, visión general*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/economy/colombia-economic-snapshot/>.
- OCDE. (2020). *Acerca de la OCDE*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/acerca/>.
- Portafolio. (31 de mayo de 2018). *Lo que gana Colombia con el acceso a la Oede*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/lo-que-gana-colombia-con-el-acceso-a-la-ocde-517675>.
- Portafolio. (23 de julio de 2019). *Gobierno emitirá \$17 billones en TES para atender contingencias*. Recuperado de: <https://www.portafolio.com>.

co/economia/gobierno/gobierno-emitira-17-billones-en-tes-para-atender-contingencias-531840.

Portafolio. (14 de febrero de 2020). *Economía colombiana creció 3,3% en el 2019*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/pib-de-colombia-en-el-2019-538115>.

Presidencia de la República de Colombia. (14 de junio de 2018). *Decreto 1008*.

Presidencia de la República de Colombia. (11 de octubre de 2019). *Decreto 1857*.

Presidencia de la República de Colombia. (25 de octubre de 2019). *Decreto 1949*.

Presidencia de la República de Colombia. (6 de marzo de 2020). *Decreto 370*.

Presidencia de la República de Colombia. (18 de marzo de 2020). *Decreto 419*.

Rosenau, J. N. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>.

Vera, N., Joya, J. S. y Camelo, C. (20 de enero de 2020). Ley de financiamiento 2.0 y tributación 2020-2023. *Informe semanal ANIF*, 1493. Recuperado de: <https://www.anif.com.co/sites/default/files/1493.pdf>.



IV

Relaciones bilaterales de Colombia

La doctrina Duque y el diálogo con Trump

Fabio Bernardo Sánchez Cabarcas*

Introducción

El presidente Iván Duque inició su mandato en agosto de 2018 con el ánimo de consolidar una política exterior “responsable, innovadora y constructiva” (Cancillería de Colombia, 2018b). Su estrategia se enfocó en la búsqueda de la restauración de la democracia en Venezuela, la lucha contra las drogas y el fortalecimiento de la OEA. Estos vectores develan la construcción de una doctrina en política exterior que promueve el rol de Colombia como estabilizador regional. No obstante, se trata de un objetivo complejo y de largo aliento, que requiere de una precisa formulación. Tal y como veremos, en este proceso aparece EE. UU., un actor que ha ejercido un magnetismo histórico (*respice polum*) en los procesos de toma de decisión y formulación de la política exterior colombiana (PEC). La relación bilateral inició en 1822, una vez lograda la independencia de España, y desde entonces constituye un péndulo entre beneficios y dificultades.

Para el Departamento de Estado, Colombia representa una de las democracias más antiguas de la región y con la cual comparte el compromiso de la promoción de la seguridad, la prosperidad y la gobernanza democrática: “en los últimos 20 años, y con el apoyo de EE. UU., Colombia dejó de ser un

* Ph.D. en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor titular de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá (Colombia). Sus temas de interés son la política exterior colombiana, el regionalismo, la globalización y América Latina. Contacto: fabio.sanchez@usa.edu.co.

Estado frágil y se transformó en una democracia vibrante con una creciente economía de mercado” (U. S. Department of State, 8 de agosto de 2018).

La visión de Duque ha coincidido con la de Donald Trump frente a los temas en los que convergen las agendas externas de los dos países: la lucha contra las drogas, el diálogo comercial, el regreso de la democracia a Venezuela y el fortalecimiento de la OEA. Diversos factores sistémicos y domésticos, así como las preferencias de los presidentes y sus asesores, trazan el camino de una relación pendular en la que los dos países se necesitan mutuamente. Está claro que Bogotá requiere de la asistencia técnica y militar, el diálogo comercial y el apoyo económico para combatir contra el mutante negocio de las drogas, a pesar de las dificultades que ya se han comprobado con el enfoque prohibicionista (Crandall, 2002). Y Washington ha encontrado en Duque un actor que ha liderado la lucha contra el régimen dictatorial de Nicolás Maduro, a través de un cerco diplomático construido con el Grupo de Lima, la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuyas resoluciones y comunicados han posicionado ante la opinión pública internacional los horrores de la tiranía y la violación de derechos humanos que impera en el país petrolero, algo que paradójicamente no han rechazado algunos actores de la región. Se trata de la crisis humanitaria y de seguridad más compleja de Latinoamérica en las últimas décadas.

En la primera sección del capítulo veremos los vectores que marcaron un realineamiento de Bogotá con Washington en 2018: una sinergia de preferencias entre las administraciones Duque y Trump. Posteriormente, en 2019, se analiza la construcción de la agenda externa: visitas oficiales, el cerco diplomático a Maduro, la agenda en la OEA, el TIAR y la ONU, la búsqueda de transferencia tecnológica en Silicon Valley, los impases con *The New York Times*, el escándalo Santos-Blum y la certificación en la lucha contra las drogas. En la tercera parte se analiza la agenda de 2020, de la que hacen parte la III Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo, el encuentro del ministro de Defensa Trujillo en Washington con el secretario de Defensa Mark Speer, el encuentro Duque-Trump en Washington en marzo, en busca de reactivar las fumigaciones, el escándalo y fracaso de la Operación Gedeón y la polémica llegada de la Brigada de Asistencia de Fuerzas de Seguridad (SFAB) en junio, que constituyó un *déjà vu* con relación a pasados acuerdos de cooperación militar entre los dos países. Se analiza el giro inesperado en la postura de Trump frente a Guaidó y Maduro, señalando el decantarse por un diálogo con el dictador. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones.

Doctrina y política exterior

Todos los presidentes tienen una estrategia en materia de política exterior. Se trazan objetivos y toman decisiones de acuerdo con sus preferencias y visión de mundo. Todos cuentan con recursos que varían de acuerdo con las características físicas, económicas y sociopolíticas de cada país. El discurso de despedida de George Washington puede ser el inicio de las doctrinas en materia de política exterior, cuando advirtió a los estadounidenses evitar alianzas permanentes (Brands, 2006). Esta doctrina Washington sería opacada por los efectos en el hemisferio occidental de la famosa doctrina Monroe (1823), que blindó a América Latina de cualquier intento de intervención extranjera. Desde entonces, existe una tradición de bautizar diversas y variadas estrategias de política exterior que nacen con declaraciones unilaterales o discursos que buscan movilizar a la opinión pública en momentos de crisis (Crabb, 1982). Incluso la prensa, eventualmente, cumple la función de nombrar estrategias de política exterior que con el paso del tiempo quedan en la memoria colectiva de la opinión pública.

La literatura coincide en que las doctrinas buscan, por un lado, el apoyo de la opinión pública y, por el otro, brindar lineamientos y herramientas para facilitar el proceso de toma de decisión en función de una estrategia determinada (Goldman y Berman, 2000; Overholt y Chou, 1974). Para otros, las doctrinas permiten ejecutar una gran estrategia de seguridad, que debe tener la capacidad de resistir en el tiempo: cambios de administraciones, divisiones políticas y variadas personalidades (Colucci, 2018). No obstante, algunos analistas rechazan la existencia de ciertas doctrinas y, señalan que simplemente eran respuestas en materia de política exterior a diversas situaciones que enfrentaron los líderes en su momento (Weinrod, 1990). Otros niegan su existencia antes de la Guerra Fría (Goldman y Berman, 2000) y, algunos critican que no coinciden con las “grandes estrategias” de la política exterior estadounidense (Weinrod, 1990).

Más allá de la polémica, en las relaciones internacionales se reconocen los efectos de la doctrina Johnson, en su primera –golfo de Tonkín– y en su segunda fase –República Dominicana–, bajo el lema “No más Cubas”. Asimismo, la doctrina Nixon, también conocida como la doctrina Guam o la vietnamización de la política exterior estadounidense (Crabb, 1982); la doctrina Truman, basada en la ayuda a Grecia y Turquía y la contención en Europa; la doctrina Eisenhower, que fue la base para la participación de EE. UU. en la

Guerra Fría árabe en su intento de realinear la política regional a favor de los Estados conservadores y de esta manera evitar el ascenso de fuerzas radicales en Oriente Medio (Takeyh, 2000); la doctrina Kennedy, para la contención del comunismo; la doctrina Carter, para contener las ambiciones soviéticas en el golfo Pérsico; y la doctrina Reagan, que fue una estrategia de apoyo a las revoluciones anticomunistas para detener el avance soviético en Centroamérica, África Asia y, Oriente Medio (Scott, 1996). A su vez, todas buscaban frenar la doctrina Brezhnev, una mezcla de ideología e intervenciones militares para proteger el proyecto soviético, desde sus orígenes en 1968 hasta la era Gorbachov (Ouimet, 2003). Por su parte, la doctrina Reagan buscó debilitar y derrotar al comunismo. La estrategia contempló promover la democracia y brindar apoyo moral, militar y económico a grupos anticomunistas; el propio Presidente señalaba que el comunismo “terminaría en las cenizas de la historia” (Weinrod, 1990).

En la década de 1990, la doctrina Clinton se destacó por el apoyo a la democracia durante la Posguerra Fría y la asertividad humanitaria (Bosnia), así como en su presión a Irán y Corea del Norte como *rogue states* (Dumbrell, 2002). La doctrina George W. Bush se basó en construir una estrategia de defensa para dar respuesta a la gran crisis de seguridad nacional luego de los atentados del 9-11 en Nueva York (Renshon, 2010)¹. Por su parte, la doctrina Obama tiene como pilares: el acomodamiento, la buena voluntad y una reducción gradual de la presencia militar estadounidense en el extranjero (Dueck, 2015). Es aún prematuro valorar una doctrina Trump, marcada por el unilateralismo, el retiro de los compromisos internacionales y la promoción de tensiones con China, Rusia y la Unión Europea (Walt, 5 de marzo de 2019).

2018, vectores de un realineamiento

Una vez ganador de las elecciones presidenciales de mayo de 2018, Iván Duque mostró una clara simpatía hacia los Estados Unidos en el marco de unos claros objetivos en materia de política exterior: la lucha contra las drogas, la crisis de Venezuela y la recuperación del sistema interamericano. Antes de su posesión, en junio, se reunió con el vicepresidente Mike Pence, el secretario de Estado Mike Pompeo, la directora de la CIA Gina Haspel,

¹ Durante este mandato también se habla de la doctrina Powell, la cual se basa en el uso de una fuerza militar contundente, que cuente con el apoyo del público y del Congreso, que tenga objetivos sólidos (interés nacional) y que posea una estrategia de salida clara (Middup, 2015).

John Bolton y Jim Carroll, todos miembros del *staff* próximo del presidente Donald Trump (Gómez, 28 de junio de 2018). Los encuentros con Pence y Pompeo estuvieron marcados por el problema de los cultivos de coca, que de acuerdo con un informe del Departamento de Estado llegaron a las 209.000 hectáreas en 2017.

Asimismo, se reunió con Marco Rubio (republicano) y el representante por Arizona Rubén Gallego (demócrata). Otro encuentro importante fue con Luis Almagro, secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), para tratar la difícil situación de Venezuela. Lo anterior tenía concordancia con lo expuesto en su programa de campaña, en el que proponía una visión constructivista de la política exterior y la defensa del sistema interamericano (Duque, 2018a). Días después en su discurso de posesión, en agosto, destacó: “valoro muchísimo el apoyo que hemos recibido de los Estados Unidos para ser efectivos en la derrota del crimen transnacional” (Duque, 2018b).

En septiembre de 2018, Duque realizó su primer viaje como mandatario a la Asamblea General de la ONU (73.º periodo de sesiones). En su discurso destacó la necesidad de consolidar la paz con legalidad e hizo un llamado para “contar con el apoyo financiero de la comunidad internacional para darle solidez a este proceso” (Duque, 2018c). Asimismo, señaló la meta para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2030 y reiteró la acción contra el problema de las drogas, “un trabajo de todos”, incluidos los fabricantes de los precursores químicos. También destacó el drama humanitario de Venezuela y el rol de Colombia como país cooperante: “Colombia, en menos de dos años, les ha abierto las puertas a casi un millón de hermanos venezolanos” (Duque, 2018c). Hizo un llamado a la comunidad internacional para poner fin a la dictadura y al éxodo trágico, y buscar el retorno a la democracia. Finalizó señalando que el comercio y la cooperación son “el camino de las oportunidades compartidas” (Duque, 2018c).

El 8 de noviembre de 2018, en su primera rueda de prensa sobre la orientación de la política exterior, el canciller Carlos Holmes Trujillo señaló la necesidad de relanzar y fortalecer a la OEA y el sistema interamericano. Sobre EE. UU. precisó que se fortalecería y diversificaría “aún más” la relación con ese país. Asimismo, manifestó el desarrollo de un trabajo conjunto y coordinado “para luchar eficazmente contra el problema mundial de las drogas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018b).

En el Informe de Gestión del canciller Trujillo de 2018 se destacan los memorandos de entendimiento con EE. UU. sobre cooperación y control de la explotación ilícita de oro, y una cooperación triangular entre la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), aportando personal técnico para proyectos en Malawi, Zimbabue, Zambia, Mozambique, Sudáfrica, Botsuana, el Reino de Esuatini, Lesoto y Namibia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018a)². En los meses de agosto y septiembre se suscribieron las enmiendas IX (USD 5.581.628,42) y X (USD 13.600.000) al Acuerdo de Donación de Objetivos de Desarrollo (DOAG 514-012) suscrito con USAID (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018a).

El 13 de diciembre, luego de una reunión del Consejo Nacional de Estupefacientes, fue aprobada la política “Ruta Futuro” para enfrentar el problema de las drogas. Se trata de una política integral en la que participan la Fiscalía, la Procuraduría y los gobiernos locales, basada en la reducción del consumo y la disponibilidad de las drogas en el país, y la desarticulación de las organizaciones criminales, las cadenas logísticas y las redes de lavado de activos para afectar las rentas criminales. El presidente Duque destacó el crecimiento vertiginoso de los cultivos ilícitos: “no podemos dejar que esto siga ocurriendo [...] el daño ambiental que producen el narcotráfico y los cultivos ilícitos, la generación de corrupción, de pobreza, la afectación al territorio y la corrupción que traen consigo” (Presidencia Colombia, 13 de diciembre de 2018). Tal y como hemos visto, el tema de las drogas es central en la relación con EE. UU. En enero de 2019, Mike Pompeo visitaría a Duque en Cartagena y sería enfático en este asunto, que siguió siendo sensible en el diálogo político con EE. UU.

Un 2019 pendular: EE. UU. y Venezuela

De la agenda bilateral propuesta, el tema crítico ha sido Venezuela. El asunto había heredado la iniciativa del denominado “cerco diplomático” al

² En el informe se relaciona una agenda de trabajo con EE. UU. en 2018, meses previos a la posesión del mandatario. La 2.ª Conferencia Extraordinaria de Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Para (MESECVI) (21 de febrero). La presentación del Informe Peer Review sobre la implementación de la Resolución 1540 de 2004 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la no proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas (marzo) (ONU, 2004). Se suscribió la Enmienda VII de recursos al Acuerdo de Donación de Objetivos de Desarrollo (DOAG 514-0129 con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) por un valor de USD 179.828.000 (2 de abril). La 62.ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (12 y 13 de marzo). El 18.º Comité Interamericano contra el Terrorismo (3 y 4 de mayo). El 48.º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (4 y 5 de junio) (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018a).

régimen de Maduro, cuyo punto de partida bien puede ser el Grupo de Lima, cuya declaración inicial condenó la ruptura del orden democrático en Venezuela (*BBC*, 8 de agosto de 2017; Grupo de Lima, 2017), pero desde entonces no ha logrado su objetivo.

El 2 de enero, Duque recibió a Mike Pompeo en Cartagena. Uno de los temas centrales fue la lucha contra el narcotráfico. Pompeo señaló: “Estados Unidos sigue sumamente preocupado por el incremento en la producción de cocaína en Colombia” (*Caracol Radio*, 2 de enero de 2019). Lo anterior, debido al incremento en las hectáreas de cocaína, que de acuerdo con el informe de monitoreo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), pasó de 146.000 hectáreas en 2016, a 171.000 en 2017, con una variación del 17% (UNODC, 2018). Al respecto, Duque señaló: “esta relación bilateral la tenemos que seguir fortaleciendo. El firme compromiso de los Estados Unidos para dismantelar las redes de narcotráfico es vital” (*Caracol Radio*, 2 de enero de 2019). El otro asunto fue la cuestión venezolana y Pompeo felicitó a Duque por el apoyo a más de un millón de migrantes y destacó los casi 92 millones de dólares destinados para ayudar a Colombia, 55 para ayuda militar y 37 para el tema económico (*El Universal*, 2 de enero de 2019). Pompeo finalizó señalando que su país seguiría cooperando con Colombia un aliado clave en el hemisferio occidental.

El 29 de enero se generó una controversia debido a una polémica frase vista en un bloc de notas del asesor de seguridad John Bolton que rezaba: “5.000 militares a Colombia” (*BBC*, 29 de enero de 2019). Previamente, Bolton había anunciado un paquete de sanciones contra la compañía Petróleos de Venezuela (PDVSA) y una semana atrás el presidente Trump había manifestado que todas las opciones estaban sobre la mesa. No obstante, Bolton señaló que el envío de tropas no estaba en los planes. Asimismo, el canciller Trujillo manifestó que se desconocía el alcance de la anotación y reiteró que Colombia seguiría buscando la democracia en Venezuela desde la esfera política y diplomática, a través del Grupo de Lima y con el reconocimiento a Guaidó. También afirmó que Bogotá “seguirá dialogando en forma permanente con Estados Unidos sobre todos los temas de interés común y cooperando con esta nación amiga en asuntos bilaterales, hemisféricos y globales” (*BBC*, 29 de enero de 2019).

Viaje oficial a EE. UU. 2019

El presidente Duque realizó en febrero (del 13 al 17) de 2019 un viaje estratégico hacia EE. UU. en el que trazó la ruta de la agenda bilateral. Luego

de reunirse con el presidente Trump calificó el encuentro como “una reunión muy productiva que deja fortalecida la relación bilateral” (Presidencia Colombia, 13 de febrero de 2019b). Sin lugar a duda, el tema más notable fue la cuestión de Venezuela: “con el presidente Donald Trump compartimos ese objetivo: liberar a Venezuela de la dictadura”. Duque criticó fuertemente al régimen de Nicolás Maduro, ofreció el territorio colombiano para recibir ayuda humanitaria, anunció el Gran Concierto por la Libertad del 22 de febrero y reiteró ante el Consejo Permanente de la OEA que se acercaba el fin de la dictadura venezolana. Dicho concierto, Venezuela Aid Life, generó gran atención mediática gracias al papel de Richard Branson y diversas figuras de la política regional, encabezadas por Duque, Almagro y Guaidó, y del mundo artístico latino. Al otro lado de la frontera se adelantó un contraconcierto, Hands off Venezuela, promovido por el régimen, lo que generó una batalla diplomática que tuvo un tremendo trasfondo sociopolítico: la ayuda humanitaria fue bloqueada, uno de los camiones incluso fue quemado por delincuentes y, al día siguiente, Maduro rompió relaciones diplomáticas con Bogotá (*Semana*, 23 de febrero de 2019)³. La tensión política creció y el canciller Trujillo señaló: “solo el dictador Maduro será responsable si se presentan hechos de violencia en la frontera” (*El Espectador*, 22 de febrero de 2019).

Duque también anunció que Colombia se retiraría de la Unasur y afirmó: “reconocemos en el sistema interamericano el mejor instrumento de diálogo político y de fortalecimiento de nuestras democracias” (Presidencia Colombia, 13 de febrero de 2019b). Un logro notable fue la declaración conjunta con el presidente Trump, en la que se comprometen a resolver la crisis democrática y humanitaria, exhortan a que se reconozca a Juan Guaidó y aclaran que “Estados Unidos está al lado de Colombia ante cualquier provocación por parte del ilegítimo exdictador de Venezuela, Nicolás Maduro, y quienes trabajan en su nombre para socavar la seguridad de la región” (White House, 2019a). Un mes antes, el 10 de enero, el Consejo Permanente de la OEA, a través de la Resolución 1117/19 había acordado “no reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro” (OEA, 10 de enero de 2019).⁴

³ La ayuda humanitaria para Venezuela había llegado procedente de EE. UU en los primeros días de febrero. La gestión se realizó a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, la Gerencia de Fronteras de Presidencia de la República, el MRE y Migración Colombia (Cancillería de Colombia, 2019). No obstante, el régimen de Maduro la rechazó, señalando injerencia en su país e, incluso, argumentando que se trataba de productos en mal estado y que Colombia era el país que en verdad necesitaba ayuda. Para mayor información sobre la crisis del momento, véanse *BBC* (23 de febrero de 2019), *CNN* (22 de febrero de 2019) y *El Periódico* (23 de febrero de 2019).

⁴ CP/RES. 1117/19. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_19/cp40193s05.doc.

Duque también conversó con el presidente interino Juan Guaidó a través de Instagram y se reunió con el embajador de Venezuela Carlo Vecchio en Blair House. Asimismo, postuló oficialmente a Luis Almagro para un segundo mandato como secretario general de la OEA.

El resto de los temas hace parte de la agenda clásica con Washington: drogas, comercio y el clásico *lobby* político ante las bancadas republicana y demócrata. Duque hizo mención sobre la estrategia contra las drogas (Ruta Futuro), en la que destacó la necesidad de trabajar en equipo para luchar contra este problema y así poder pasar de las economías ilegales hacia las legales: “es nuestro deber moral que Colombia esté libre de drogas y de narcotráfico”, a lo que el presidente Trump agregó: “nosotros estamos trabajando juntos para que Colombia pueda erradicar lo que se está cultivando en Colombia, y en este momento podemos decir que están erradicando según su cronograma” (Presidencia Colombia, 13 de febrero de 2019a, 14 de febrero de 2019b y 13 de febrero de 2019b). Duque también manifestó que en los primeros cuatro meses de su administración se habían erradicado 60.000 hectáreas.

En cuanto a la relación comercial, el mandatario intervino en los centros de pensamiento estratégicos Atlantic Council, Wilson Center, Consejo de las Américas, The Dialogue y el Center for Strategic and International Studies (CSIS), y ante más de 200 empresarios de diversos sectores (farmacéutico, infraestructura, manufacturas, TIC, agroindustria, alimentos, sector financiero, turismo y servicios), a quienes les pidió un mayor acceso y rapidez para los productos colombianos en ese país, y agregó: “quiero que ustedes vean a Colombia como el caso de éxito que somos” (Presidencia Colombia, 13 de febrero de 2019b y 14 de febrero de 2019c). También, en diálogo con el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Luis Alberto Moreno, habló de un plan de reactivación económica y sobre la importancia de las pequeñas, medianas y grandes empresas. Estuvo acompañado por el canciller Carlos Holmes Trujillo, el embajador de Colombia en EE. UU. Francisco Santos y los ministros de Defensa, Guillermo Botero, y Comercio, Industria y Turismo, José Manuel Restrepo.

De otra parte, en la reunión con miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado en Washington, el senador Jim Risch (republicano) manifestó: “Colombia es muy importante para EE. UU.”, a lo que Duque agradeció también por su gestión y liderazgo para contar con el apoyo bipartidista en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y para “ponerle fin a la dictadura en Venezuela” (Presidencia Colombia, 14 de febrero de 2019a). Asimismo,

habló con Kevin McCarthy (republicano), líder de la minoría de la Cámara baja, y, con Nancy Pelosi (demócrata), con quien el tema fue la reincorporación de excombatientes y la acogida de migrantes venezolanos. Finalmente, rindió tributo al Batallón Colombia, el cual participó en la guerra de Corea en 1951 bajo el mandato de la ONU. En aquella conflagración se fortaleció la relación y emulación militar de Colombia hacia EE. UU.

Tal y como hemos visto, el presidente Duque, en el marco de su primera visita oficial hacia EE. UU., estableció los temas centrales de la relación bilateral: Venezuela, comercio y drogas. Sobre este último tema, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2018, en un evento denominado “Un llamado global a la acción sobre el problema mundial de las drogas”, el presidente Trump señaló: “queremos trabajar con su nuevo gobierno para erradicar la producción de coca en su país [...] queremos felicitarlo por su gran victoria” (Cancillería de Colombia, 2018a), paradójicamente, este tema tendría complicaciones más adelante.

El Grupo de Lima y el diálogo interamericano

El 25 de febrero se celebró en Bogotá la XI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Lima. El resultado fue la Declaración en Apoyo al Proceso de Transición Democrática y la Reconstrucción de Venezuela. En el documento se condenan las acciones del régimen de Maduro en contra de su población: la prohibición del ingreso de ayuda humanitaria, la represión violenta y la privación sistemática de alimentos y medicinas a los más vulnerables. Asimismo, se solicita a la Corte Penal Internacional (CPI) que revise la grave situación, cuya solicitud ya se había hecho el 27 de septiembre de 2018. También deciden impulsar la designación de un experto por parte de Consejo de Derechos Humanos de la ONU para que investigue las violaciones y hacen un llamado a Michelle Bachelet, alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019a).

El encuentro fue liderado por Duque: “esta reunión tiene que servir para que el cerco [diplomático] sea más poderoso, más efectivo, y permita construir rápidamente esa transición que reclama a gritos el pueblo de Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019c). Lo acompañaron los jefes de Estado de Guatemala y Panamá; los cancilleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Panamá, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela; y los vicepresidentes EE. UU., Mike Pence, y de Brasil, Hamilton Mourão. Al respecto, Pence señaló: “el presidente Trump me pidió que esté

aquí hoy para transmitir un mensaje sencillo al pueblo de Venezuela: estamos con ustedes. Al 100 %” y agregó: “presidente Duque, su país ha recibido a más de un millón de venezolanos con los brazos abiertos [...] el liderazgo de su país ha hecho que Estados Unidos le tenga la mayor gratitud” (U. S. Embassy Bogotá, 25 de febrero de 2019; White House, 2019c). Colombia, por su parte, defendió la necesidad de acompañar la transición democrática en beneficio del pueblo venezolano y de endurecer el cerco diplomático, haciendo un llamado a declarar los activos gubernamentales de Venezuela presentes en cada uno de los países miembros del Grupo bajo el control de la Asamblea Nacional y del presidente interino Juan Guaidó (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019c).

El 8 de abril de 2019, la Misión Permanente de Colombia ante la OEA, en representación de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Paraguay y Perú, solicitó una sesión extraordinaria del Consejo Permanente para considerar la “situación de Venezuela” (OEA, 2019d)⁵. Al día siguiente, a través de la Resolución 1124, el órgano aceptó el nombramiento de Gustavo Tarre “como representante permanente, designado de la Asamblea Nacional”, hasta nuevas elecciones y el retorno de la democracia⁶. No obstante, la decisión no fue unánime: 18 votos fueron a favor frente a 9 en contra, 6 abstenciones y un ausente (CNN, 4 de agosto de 2019). Venezuela argumentó que “la OEA no tiene autoridad para reconocer o desconocer a los gobiernos de sus Estados miembros”. México dejó constancia de su objeción a la Resolución, “que va en contra del derecho internacional”. Uruguay señaló que los procedimientos adoptados “no son acordes con las normas establecidas por la organización” (OEA, 2019f). México, Nicaragua, Bolivia, Uruguay, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Dominica, Guyana, Surinam y Barbados manifestaron su rechazo a la Resolución por violar la Carta de la OEA y afectar la institucionalidad del organismo (OEA, 2019f). Lo anterior devela el esfuerzo de Colombia en la búsqueda del retorno de la democracia a Venezuela y, asimismo, la división en las preferencias regionales sobre la crisis humanitaria de dicho país. En los días siguientes se presentó un problema con uno de los diarios más influyentes de EE. UU.

El 3 de abril se realizó la X Reunión del Grupo de Asuntos Consulares (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019b). Paradójicamente, ese mismo

⁵ CP/doc.5499/19 Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_19/cp40633s05.doc.

⁶ CP/RES. 1124 (2217/19) Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_19/cp40718s03.doc.

mes Trump hizo unas desafortunadas declaraciones sobre Duque. Manifestó que era “un tipo realmente bueno”, pero luego vino la crítica: “dijo cómo iba a detener las drogas. Ahora mismo están saliendo más drogas de Colombia que antes de que fuera presidente, así que no ha hecho nada por nosotros” (*Gran Época*, 2019). Posteriormente, dijo que el negocio de las drogas había subido un 50 % y que Colombia enviaba sus peores criminales a EE. UU. (*El Tiempo*, 11 de abril de 2019). El presidente Duque respondió: “a Colombia nadie le tiene que decir qué hacer” y añadió: “porque Colombia es un país que sabe construir alianzas, porque este es un país que nunca ha tenido una política internacional servil” (*El Tiempo*, 12 de abril de 2019).

El viaje tecnológico

Durante los primeros días de mayo (del 7 al 10), Duque viajó a San Francisco y Seattle. En Silicon Valley se reunió con directivos de Apple, Cisco, Google, Microsoft y Amazon con el ánimo de “poner el emprendimiento en el centro de la agenda de desarrollo” (*El Tiempo*, 9 de mayo de 2019a). El Presidente fue acompañado por 14 emprendedores e Ignacio Gaitán, el director de iNNpulsa Colombia, entidad que firmó un memorando de entendimiento con 500 *startups*, una importante aceleradora de emprendimientos (*El Tiempo*, 9 de mayo de 2019a; Presidencia Colombia, 8 de mayo de 2019). Asimismo, se reunió con Satya Nadella, CEO de Microsoft, firma con la que se acordaron temas sobre ciberseguridad y migración, y una inversión de 10.000 millones para conectividad en regiones alejadas (*El Tiempo*, 9 de mayo de 2019b). También se logró vincular a Microsoft con el Centro para la Cuarta Revolución Industrial de Medellín (RutaN, 2019). Por último, se destacan las reuniones con Tim Cook (Apple) y Michael Timmeny (Cisco), con quienes se acordaron temas sobre seguridad y educación. Con Google se concertó utilizar su plataforma para “democratizar el acceso a la cultura” (*El Tiempo*, 8 de mayo de 2019)⁷.

La crisis con *The New York Times*

La crisis inició el 18 de mayo entre el gobierno y *The New York Times*. El periodista Nicholas Casey presentó un informe que contenía declaraciones anónimas de tres oficiales de alto rango, quienes señalaron que se les estaba

⁷ El 14 de mayo, Duque lanzó C Emprende, una iniciativa para favorecer y dinamizar el emprendimiento e innovación, facilitando la interacción entre la academia, la empresa privada y el Estado. A propósito del tema destacó: “Colombia se va a convertir en el Silicon Valley de América Latina” (MinCIT, 2019; Presidencia Colombia, 14 de mayo de 2019).

pidiendo “doblar los resultados”, lo cual fue rechazado por el comandante del Ejército, el general Nicasio Martínez, quien señaló: “el respeto absoluto a los derechos humanos es lo más importante” (Casey, 18 de mayo de 2018). Al día siguiente, el canciller Trujillo y el ministro de Defensa Guillermo Botero enviaron una carta al editor del diario, señalando que la visión del escrito era distorsionada y que, dada la compleja situación de seguridad del país, las Fuerzas Armadas operan bajo la Constitución, el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario: “*The Government of Colombia will keep working hard to guarantee peace with security and security with legality for all Colombians*” (*El Tiempo*, 21 de mayo de 2019). El 24 de mayo, el editor del diario Dean Baquet firmó una carta de respuesta señalando que “discrepaban” de ciertos puntos de la carta y que habían dado la oportunidad al general Martínez para que aclarara el sensible tema de las órdenes, las cuales, de acuerdo con Martínez, habían sido “malinterpretadas por los oficiales bajo su mando y sacadas de contexto”. Agregan en la carta que “su única objeción fue que, según él, no le ordenó a los comandantes que ‘duplicaran’ sus resultados, a pesar del hecho de que sus órdenes sí piden dicho incremento por escrito” (*El Tiempo*, 24 de mayo de 2019b).

En respuesta, Duque anunció la creación de una comisión de excelencia para preservar los derechos humanos durante operaciones del Ejército y revisar los procedimientos de la Fuerza Pública. Dicha delegación fue conformada por los exmagistrados Mauricio González (Corte Constitucional) y Hernando Yepes (Consejo de Estado), y el exfiscal Alfonso Gómez Méndez, a lo que el mandatario agregó: “es muy importante que para el pueblo colombiano no haya ninguna duda de la excelencia de nuestras fuerzas militares” (*El Tiempo*, 24 de mayo de 2019a). La embajada de EE. UU., a través de un comunicado, señaló: “es del interés de Estados Unidos una Colombia más fuerte y estable que proteja los DD. HH. [...] Nuestros dos gobiernos trabajan juntos” (*El Tiempo*, 24 de mayo de 2019a; U. S. Embassy Bogotá, 24 de mayo de 2019). Asimismo, el Ejército prometió ajustar los formularios de compromiso de los comandantes con el ánimo de evitar “posibles interpretaciones incorrectas” de quienes no pertenecen al ejército” (Casey, 2018).

El 25 de mayo de 2019 Duque sancionó la Ley del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (*El Tiempo*, 26 de mayo de 2019). Una de las líneas se denomina “Colombia en la escena global”, en la que se propone una política exterior responsable, innovadora y constructiva (DNP, 2019). Para esta línea se destinaron COP 0,68 billones, de los COP

132,7 billones del plan completo. Entre sus objetivos están la proyección de los intereses de Colombia en el mundo, el regular y ordenar las migraciones, el retorno de connacionales, las fronteras seguras y el cumplimiento de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo anterior para que el país juegue un “rol protagónico en la respuesta a los desafíos de la gobernanza internacional” (DNP, 2019).

La OEA, el TIAR y la ONU

En Medellín sesionó la 49.^a Asamblea General de la OEA, denominada “Innovando para fortalecer el multilateralismo hemisférico”, propuesta por la Misión de Colombia ante la organización durante los días 26, 27 y 28 de junio de 2019 (OEA, 2019c). Entre los temas a tratar durante la cumbre se destacaron: la crisis venezolana, la problemática migratoria, la situación en Nicaragua, los derechos humanos en Colombia, el fortalecimiento de la democracia y la promoción de la seguridad hemisférica (OEA, 2019b).

El transcurso de la Asamblea se vio opacado por visiones confrontadas respecto a Venezuela. Algunos Estados miembros mostraron su inconformismo por la presencia de los representantes del Gobierno interino de Guaidó. Argumentaron que Venezuela había denunciado el Tratado Constitutivo de la OEA, dejando de ser Estado miembro el 27 de abril de 2019. Por ello, no aceptaron las credenciales presentadas por la Delegación de Guaidó y manifestaron no estar obligados a firmar ninguna resolución o declaración emitida en el marco del encuentro (Barbados, Dominica, Antigua y Barbuda, Bolivia, Surinam, México y Nicaragua) (OEA, 2019b). Por lo anterior, Uruguay se retiró resaltando un “progresivo deterioro de la institucionalidad de la Organización” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 2019). Lo anterior confirmó la aún existente división en la OEA, siendo criticados la Asamblea General, su presidente y el secretario general por permitir vulnerar la institucionalidad y afectar los derechos de los Estados miembros. Colombia, a pesar de sus esfuerzos, no logró consolidar un consenso.

Posteriormente, el 12 de julio de 2019 sesionó el Consejo de Seguridad de la ONU en Bogotá. Duque destacó 16 planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Plan de Acción Oportuna (PAO) para evitar la muerte de líderes sociales y el trabajo mancomunado con a la Misión de Observación de la ONU⁸, dirigida por Carlos Ruiz Massieu, señalando que: “le he entregado al

⁸ Sitio web: <https://colombia.unmissions.org/>.

señor Presidente del Consejo de Seguridad, la carta que ratifica que queremos el acompañamiento de la misión por un año más” (Presidencia Colombia, 12 de julio de 2019). El 12 de septiembre de 2019, los 15 miembros del Consejo de Seguridad de la ONU aprobaron por unanimidad prorrogar hasta el 25 de septiembre de 2020 el mandato de la Misión de Verificación (ONU, 2019)⁹.

En el marco de una sesión de Consejo Permanente de la OEA, el 11 de septiembre, el canciller Trujillo hizo la Convocatoria del Órgano de Consulta del TIAR debido a los vínculos del régimen de Maduro con el ELN y el grupo residual de las FARC-EP, liderado por ‘Iván Márquez’ y ‘Jesús Santrich’. La iniciativa se aprobó con 12 votos a favor, 5 abstenciones y 1 ausente (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019d; OEA, 2019a)¹⁰. En efecto, el Órgano de Consulta del TIAR se reunió el 23 de septiembre en Nueva York. La Resolución resuelve “identificar o designar personas y entidades asociadas al régimen de Nicolás Maduro involucradas en actividades ilícitas de lavado de activos, tráfico ilegal de drogas, terrorismo y su financiación” (OEA, 2019e). Asimismo, hace un llamado a “utilizar todas las medidas disponibles para investigar, perseguir, capturar, extraditar y sancionar a los responsables y disponer el congelamiento de sus activos” (OEA, 2019e). Igualmente, exhorta a identificar funcionarios del régimen que hayan participado en graves violaciones a los derechos humanos para elaborar un listado de estas. Finalmente, se solicita al secretario general informar la Resolución al Consejo de Seguridad de la ONU (OEA, 2019e).

Lo anterior constituye la antesala para la agenda del Presidente durante el 74.º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Es evidente el contexto divergente en la región ante el cerco diplomático a Maduro y el reconocimiento de Guaidó. Asimismo, se destacan como vectores clásicos el medio ambiente, el posconflicto y la guerra contra las drogas.

El Presidente intervino en la Cumbre sobre el Cambio Climático, en donde resaltó que el país solo representa el 0,4 % de las emisiones de gases de efecto de invernadero y que posee la sexta matriz energética más limpia del planeta: “tenemos el 50 % de los páramos del planeta y más del 40 % de nuestro territorio puede considerarse selva tropical húmeda, mucha ella ubicada en nuestra Amazonía” (Presidencia Colombia, 23 de septiembre de 2019). De la misma manera hizo énfasis en la transición energética hacia energías renovables no

⁹ S/RES/2487 Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2487\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2487(2019)).

¹⁰ CP/RES. 1137 (2245/19) rev. 2. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_19/cp41447s03.doc.

convencionales (solar y eólica) y en los riesgos de la deforestación, y señaló que la protección de los recursos naturales constituye un “asunto de seguridad nacional”, al igual que la lucha contra la minería ilegal, los cultivos ilícitos y la expansión irresponsable de la frontera agrícola (Presidencia Colombia, 23 de septiembre de 2019). Concluyó destacando el valor del Pacto de Leticia por la Amazonía¹¹ y agregó:

Hemos logrado en un año la primera Política Regional de Economía Circular, y hoy pudimos participar en esta coalición por los bosques tropicales [...] nuestra meta es llegar a 2050 con esta gran coalición que nos permita nosotros ser carbono neutral. (Presidencia Colombia, 23 de septiembre de 2019)

Durante el discurso central en la Asamblea General destacó el perfil biodiverso del país y la importancia de la “economía naranja” que apoya nuevas creaciones tecnológicas. También resaltó los avances del Proceso de Paz: 13.000 colombianos en proceso de reincorporación y 29 proyectos productivos colectivos en el marco de un proceso de paz con legalidad, con el acompañamiento y trabajo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas: “el apoyo y la validación de la comunidad internacional ha sido invaluable en este proceso de estabilización” (RCN, 25 de septiembre de 2019). Tal y como veremos más adelante, el diálogo con este organismo se verá afectado por los informes de ese año. Igualmente, se refirió a la erradicación y sustitución de 90.000 hectáreas de cultivos ilícitos y de la iniciativa de crear un Corte Penal Anticorrupción en el marco del multilateralismo (RCN, 25 de septiembre de 2019).

La cuestión sobre Venezuela tuvo especial énfasis. Se refirió al esfuerzo y la solidaridad del país al acoger 25.000 niños nacidos desde 2017 y casi 1,4 millones de refugiados: “la tragedia venezolana tiene nombre y apellido, y todos los conocemos. La posición de Colombia frente a la dictadura no se trata de disputas geopolíticas, sino de la necesidad que tiene el pueblo venezolano de ver su democracia restaurada” (RCN, 25 de septiembre de 2019). Calificó a la dictadura venezolana como un eslabón más del terrorismo internacional y dijo que haría entrega al presidente de la Asamblea y al secretario general de la ONU de un *dossier* de 128 páginas con pruebas de las relaciones del régimen de Maduro con carteles terroristas que operan en Colombia, principalmente el ELN: “1.438 hombres en armas pertenecientes a los bloques más

¹¹ Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/siete-paises-suscriben-pacto-leticia-amazonia>.

peligrosos del ELN, y 207 ubicaciones controladas por esta organización criminal en territorio venezolano” (RCN, 25 de septiembre de 2019). El informe fue criticado debido a imágenes que no correspondían a la presencia del ELN en territorio venezolano (*France 24*, 28 de septiembre de 2019). El Ejército ordenó investigaciones y señaló que las imágenes eran “de ilustración” (*El Espectador*, 29 de septiembre de 2019) y el canciller Trujillo afirmó que el dossier sería actualizado con imágenes propias de la Fuerza Pública y destacó que “aquí lo que importa es la gravísima amenaza del régimen de Maduro a la paz y la estabilidad en Colombia [...] no se puede entonces desviar la atención de lo principal al accesorio, no nos podemos distraer” (*Conexión Capital*, 30 de septiembre de 2019).

El 26 de septiembre, Duque presidió la Comisión de Consolidación de la Paz, órgano consultivo en 2005, del hacen parte 31 países y cuyo mandato es consolidar esfuerzos para una paz sostenible. En el encuentro destacó los avances de Colombia en la construcción de paz y ofreció a Roch Marc Christian Kaboré, presidente de Burkina Faso, “todo el apoyo de las experiencias de Colombia que puedan ser exitosas en su país” (Presidencia Colombia, 26 de septiembre de 2019).

Certificación en la lucha contra las drogas

En agosto, la administración Trump certificó a Colombia en la lucha contra las drogas. Lo hizo a través de un memorando al secretario de Estado, destacando: “*In Colombia, President Ivan Duque has made early progress in rolling back the record-high coca cultivation and cocaine production levels inherited from his predecessor and in leading efforts to restart a Colombian-led aerial eradication program*” (White House, 2019b). Agregó que se trabajaría de forma conjunta durante cinco años para reducir el cultivo y la producción de cocaína a la mitad para el año 2023. Días antes, los legisladores de la Florida Marco Rubio y Rick Scott (republicanos) habían enviado una carta a Trump destacando los esfuerzos antinarcóticos de Bogotá (Fernández, 12 de agosto de 2019).

Asimismo, el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) destacó una reducción del 1,2 % con relación a 2017 (171.000 a 169.000 hectáreas) (UNODC, 2019). Duque recibió las buenas noticias sin triunfalismos y agregó: “lo recibimos dándonos cuenta de que vamos en la dirección correcta y que debemos ser cada vez más fuertes, más rigurosos y más exitosos” (Fernández, 12 de agosto de 2019).

Vale la pena recordar que desde 2017 el país enfrentaba el riesgo de ser descertificado, según la Oficina Nacional para las Políticas sobre el Control de Drogas (ONDCP, por su sigla en inglés) al no estar “totalmente comprometido”. En marzo, el propio Trump había señalado pedir más dinero si se reiniciaban las fumigaciones con glifosato; el proyecto incluía una petición de 448 millones de dólares a la oficina dedicada a la lucha antinarcóticos del Departamento de Estado, de los cuales el país recibiría 209 millones de dólares: un incremento del 46 % con relación a los 143 millones de dólares del período fiscal anterior (*El Espectador*, 12 de marzo de 2019). No obstante, las fumigaciones fueron suspendidas en 2015 por el Consejo Nacional de Estupefacientes durante el mandato de Juan Manuel Santos (*BBC*, 15 de mayo de 2015). Posteriormente fueron prohibidas por mandato de la Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia T-236 de 2017¹², debido a los diversos riesgos para la salud (cancerígeno) identificados por diversos expertos y la propia OMS¹³. Por petición del gobierno, la sentencia fue revisada y, el 18 de julio de 2019, la propia Corte la aclaró pero no la flexibilizó, y mantuvo las seis condiciones de la sentencia original (*Semana*, 18 de julio de 2019b). Esta difícil solicitud por parte de Washington aparecerá de nuevo en la agenda bilateral en 2020.

El 19 de noviembre, Philip S. Goldberg presentó sus credenciales al presidente Duque en la Casa de Nariño y destacó que trabajaría bajo los valores democráticos compartidos, los vínculos económicos y la promoción de la paz en Colombia (U. S. Embassy Bogotá, 17 de septiembre de 2020).

¹² La sentencia resuelve: “3.º Ordenar al Consejo Nacional de Estupefacientes no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG). 4.º El Consejo Nacional de Estupefacientes solo podrá modificar la decisión de no reanudar el PECIG, cuando haya diseñado y se haya puesto en marcha, por medio de las medidas legales y reglamentarias que sean pertinentes, un proceso decisorio con las siguientes características mínimas: i) La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, e independiente de esas mismas entidades. ii) La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada. iii) El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público. iv) La investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia. v) Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo y, vi) En todo caso, la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente” (Corte Constitucional Colombia, 2017).

¹³ Para más información, véase Guyton *et al.* (2015).

El impase diplomático Santos-Blum

El miércoles 20 de noviembre se filtró información sobre una polémica conversación entre el embajador en Washington Francisco Santos y la futura canciller Claudia Blum. El encuentro se desarrolló en un salón reservado del Hotel Mandarin en la capital estadounidense y en este, básicamente, Santos le dijo a Blum que el Departamento de Estado no funcionaba como antes, que si bien Pompeo era importante no era tan influyente en la política exterior y le recomendó tener buen diálogo con Trump, ya que “todo gira alrededor de él” (*BBC*, 21 de noviembre de 2019). Con relación a Venezuela, señaló que Trump no se “metería” en ese país y que si Maduro seguía en el poder, Colombia no tendría futuro, “nos va a hacer la vida imposible” (*BBC*, 21 de noviembre de 2019). Con relación al vecino país, Blum señaló: “lo que hemos hecho no funciona. Está desgastado y la gente ya no cree” (*BBC*, 21 de noviembre de 2019). Asimismo, Santos le ofreció la posibilidad de ponerla en contacto en Guaidó y que él mantenía contacto con Carlos Vecchio en la capital (*BBC*, 21 de noviembre de 2019). También Santos señaló la debilidad del Grupo de Lima: “está totalmente debilitado. El Grupo de Lima hay que reforzarlo y no veo cómo” (*BBC*, 21 de noviembre de 2019). Finalmente, las críticas más fuertes fueron hacia el saliente canciller y recién designado ministro de Defensa Carlos Holmes Trujillo, de quien dijo no tener estrategia: “nos ponía a correr, a sacar citas y cancelaba, y nunca hubo una dirección”; y sobre el anterior jefe de la cartera de Defensa, Guillermo Botero, señaló: “tengo un problema, no tengo interlocutor en defensa, porque Botero no trabajaba, no hablaba inglés y no venía” (*BBC*, 21 de noviembre de 2019; *Forbes*, 20 de noviembre de 2019).

La información filtrada generó una profunda molestia y Duque pidió al embajador Santos su regreso al país para sostener una conversación (*Caracol Radio*, 20 de noviembre de 2019). En el impase aparecen dos de los temas centrales de la doctrina Duque: la relación con EE. UU. y el cerco diplomático a Venezuela. Es evidente el costo político en aquel momento dadas las críticas de la oposición y de su propio partido (Centro Democrático), en el marco de una sensible transición de las carteras de Relaciones Exteriores y Defensa. Hecho que también fue cubierto con preocupación por *The New York Times* y *The Washington Post*.

Posteriormente, el 27 de noviembre, Duque posesionó a Claudia Blum como canciller¹⁴. Afirmó que apoyaría al gobierno para fortalecer la agenda

¹⁴ Blum se desempeñó como embajadora de Colombia ante la ONU durante el período 2006-2010.

social y las instituciones democráticas: “la política exterior juega un papel significativo en el logro de los objetivos de legalidad, emprendimiento y equidad [...] que promueva y salvaguarde los intereses nacionales en todos los ámbitos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 27 de noviembre de 2019). La historia para Francisco Santos fue diferente, pues renunció el 17 de enero de 2020 dada la difícil situación en la que se encontraba luego de los comentarios filtrados en Washington. En su carta de renuncia agradeció a Duque sus nuevos ofrecimientos, pero enfatizó: “pienso que ha llegado para mí el momento de recuperar la posibilidad de opinar con libertad sobre la interesante y desafiante coyuntura que está viviendo nuestro país y que reclama plena franqueza” (*Semana*, 17 de enero de 2020). Destacó importantes logros, como los 5.000 millones de dólares de la institución financiera de desarrollo internacional de los EE. UU. para inversión en zonas afectadas por el narcotráfico, el posicionamiento de la crisis venezolana y la apertura de puertas para negocios agroindustriales: “ha quedado claro que Colombia es la última frontera agrícola del continente”. Y reiteró: “hoy tenemos una relación bipartidista fortalecida en el Congreso y una agenda estratégica con el gobierno americano al más alto nivel” (*Semana*, 17 de enero de 2020; *Vanguardia*, 17 de enero de 2020)¹⁵.

Finalmente, el informe de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2019 señala que en el marco de acuerdos suscritos con EE. UU. se firmó un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento de Energía de EE. UU. de cooperación en asuntos energéticos y un marco para afianzar la cooperación en el fortalecimiento financiero y el mercado en materia de energía e infraestructura (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019b).

2020, una doctrina en construcción

El domingo 20 de enero se desarrolló en Bogotá la III Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo. Los participantes emitieron un comunicado condenando al terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones” y reconocieron que el terrorismo transnacional “no conoce frontera geográfica” (Presidencia Colombia, 20 de enero de 2020, núm. 1). Por ello,

¹⁵ Santos seguiría como embajador hasta el 31 de marzo de 2020, no obstante, a finales de mes, la canciller Claudia Blum le envió una carta pidiéndole seguir en el cargo de manera indefinida hasta que se normalizara la agenda nacional e internacional debido a los efectos del covid-19 (Gómez, 24 de marzo de 2020).

hicieron un llamado a negar refugio, albergue o asilo a quienes planifiquen, financien y cometan actos terroristas o “a quienes les presten colaboración” (Presidencia Colombia, 20 de enero de 2020, núm. 2). Además, reconocieron su preocupación por varios grupos terroristas ISIS/Daesh, Al Qaeda, Hezbo-lá, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos armados organizados residuales (GAO) (Presidencia Colombia, 20 de enero de 2020).

Con relación a los esfuerzos multilaterales, hicieron un llamado al fortalecimiento de la cooperación con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) y la Red Interamericana contra el Terrorismo¹⁶. Asimismo, resaltaron la importancia de luchar contra las amenazas a la seguridad en internet, de contrarrestar todas las formas de financiación del terrorismo (lavado de activos) y de fortalecer los controles de las fronteras para evitar el tránsito de terroristas extranjeros (Presidencia Colombia, 20 de enero de 2020).

En el encuentro de nuevo aparecen los vectores de la política exterior colombiana de Duque: drogas y Venezuela. También se destacó la presencia de Mike Pompeo, quien celebró los esfuerzos del gobierno colombiano en contra de los cultivos ilícito, pero discretamente agregó que “aún queda mucho trabajo por hacer” (Meza, 20 de enero de 2020). Asimismo, insistió en la necesidad de “restaurar la democracia y poner fin a la tiranía” del régimen de Maduro. También hizo presencia Juan Guaidó, quien llegó a Bogotá desafiando la medida del Tribunal Supremo de Justicia al salir de territorio venezolano. Finalmente, tanto Duque, como Pompeo y Guaidó rindieron homenaje a los 22 cadetes muertos tras el atentado del ELN en 2019 (Meza, 20 de enero de 2020).

El 7 de febrero, el ministro de Defensa Trujillo se reunió en Washington con el secretario de Defensa Mark Speer. De nuevo, los vectores ya señalados aparecen: drogas y Venezuela. En el encuentro, Trujillo destacó los lazos de cooperación y amistad en diversas áreas: “compartimos los mismos valores e ideales, en particular la protección y el fortalecimiento de la democracia” (Mindefensa, 7 de febrero de 2020). Asimismo, resaltó que la política de seguridad buscaba mayor cooperación con Washington y que con relación al problema de las drogas se continuaba con la erradicación manual y los programas de sustitución, y destacó que el país estaba listo para restablecer “toda

¹⁶ Iniciativa propuesta en la Reunión Preparatoria de Santiago de Chile y acordada en la II Conferencia contra el Terrorismo, en Buenos Aires, en 2019.

la integración de herramientas” (Mindefensa, 7 de febrero de 2020). Lo anterior ante la difícil tarea de cumplir las condiciones establecidas por la Corte Constitucional en 2017. Al respecto, Speer señaló estar complacido con la erradicación del año pasado y reiteró que “los alentamos a un mayor esfuerzo este año” (Mindefensa, 7 de febrero de 2020). Asimismo, Speer calificó como “urgente” poner fin a la dictadura de Maduro y destacó a Colombia como “el mejor aliado de EE. UU. en la región” (*El Tiempo*, 7 de febrero de 2020). Trujillo también se entrevistó con el almirante Craig Faller, jefe del Comando Sur de los Estados Unidos (Southcom).

El lunes 2 de marzo de 2020, Duque se reunió de nuevo con Trump en Washington. Trump fue enfático: “hay que fumigar porque si no se fumiga, no vamos a acabar con las drogas en Colombia” (Gómez, 2 de marzo de 2020). Duque, por su parte, destacó la importancia de utilizar diversos métodos y manifestó que se puede regresar a la aspersión aérea cumpliendo con lo exigido por la Corte Constitucional, tal y como se revisó en apartado previo, que son los seis condicionamientos de la Sentencia T-236 de 2017.

El 23 de abril, Duque señaló haber hablado con Trump sobre la cooperación entre las dos naciones para enfrentar la epidemia del COVID-19. En el marco del programa *Acción y Prevención* señaló que EE. UU. vendería equipos en el marco de la alianza histórica de principios compartidos “que va más allá de cualquier periodo de gobierno” (Presidencia Colombia, 23 de abril de 2020).

El 3 de mayo se presentó un fallido desembarco de mercenarios en las playas Chuao y Macuto. La Operación Gedeón buscaba capturar a Maduro y enviarlo a EE. UU. Entre los participantes se encontraban dos mercenarios estadounidenses, Luck Deiman y Berry Aian, quienes estaban vinculados con la empresa de seguridad Silvercorp, cuyo representante es el exmiembro de las fuerzas especiales Jordan Goudreau. De acuerdo con la prensa, intervinieron políticos, militares y empresarios, lo cual comprometió la imagen y legitimidad de Juan Guaidó ante la oposición que lo ha acompañado y la comunidad internacional (*El Mundo*, 7 de mayo de 2020; *El País*, 16 de mayo de 2020). Al respecto, Trump negó cualquier participación y Duque advirtió: “yo no auspicio ni invasiones ni ningún tipo de triquiñuelas. Yo obro de frente, porque soy un defensor de la democracia” (*CNN*, 8 de mayo de 2020).

El 13 de mayo, el Departamento de Estado informó que tanto Cuba como Venezuela fueron incluidos en la lista Arms Export Control Act (AECA) de países que no cooperan en la lucha antiterrorista (U. S. Department of State,

13 de mayo de 2020). El alto comisionado de Paz Miguel Ceballos manifestó que el país “celebraba” dicha decisión y que constituía un “espaldarazo” del gobierno estadounidense hacia Colombia (*Europapress*, 14 de mayo de 2020). Lo anterior, en el marco de la petición a Cuba de los negociadores del ELN luego del atentado a la Escuela de Policía General Santander en 2019. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, a través de una carta, solicitó aclarar si los comentarios de Ceballos constituían la posición oficial del gobierno y, así mismo, conocer la postura sobre el rol de Cuba como garante del proceso de paz (*El Mundo*, 13 de mayo de 2020; *El Tiempo*, 1.º de junio de 2020). Posteriormente, el 26 de mayo, el consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación Emilio Archila y miembros de la FARC acordaron invitar a Cuba a participar en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI). Archila reiteró que la administración Duque “nunca ha puesto en duda el papel de Cuba como país garante, sino que –por el contrario– espera que siga ejerciendo esa función” (*Caracol Radio*, 26 de junio de 2020).

Pocos días después se presentó una polémica debido a la llegada de una brigada de asistencia de las Fuerzas de Seguridad (SFAB, por sus siglas en inglés) con el objetivo de cooperar en la lucha antinarcóticos. Los militares llegaron en los primeros días de junio, siendo la primera vez que esta fuerza trabaja con un país de la zona, “hecho que reafirma una vez más el compromiso de los Estados Unidos con Colombia, su mejor aliado y amigo en la región” (U. S. Embassy Bogotá, 27 de mayo de 2020). El almirante Craig Faller, jefe del Comando Sur, señaló que “es una oportunidad de mostrar nuestro compromiso mutuo contra el narcotráfico y el apoyo a la paz regional, el respeto de la soberanía y a la promesa duradera de defender los ideales y valores compartidos” (*El Tiempo*, 2 de junio de 2020a). Al respecto, el ministro Trujillo manifestó que se trataba de un grupo interdisciplinario, “compuesto por especialidades de maniobra, protección, sostenimiento y comunicaciones, que solo cumplirá esas tareas de asesoría, entrenamiento y capacitación” (Mindefensa, 4 de junio de 2020). El equipo, conformado por 53 miembros, estaría desplegado durante cuatro meses en los Estados Mayores de las Fuerzas de Tarea Conjunta Omega (La Macarena), Hércules (Tumaco) y Vulcano (Tibú), así como de la Brigada contra el Narcotráfico (Bogotá) (*El Tiempo*, 2 de junio de 2020a; Mindefensa, 4 de junio de 2020). El comandante de las Fuerzas Militares, el general Luis Fernando Navarro, manifestó que incluso se podría hacer un relevo del personal, ya que “ese tiempo se puede ampliar por un periodo aún sin definir” (*El Tiempo*, 30 de mayo de 2020).

La situación fue criticada por sectores de oposición (*RCN Radio*, 28 de mayo de 2020). El presidente del Consejo de Estado, Álvaro Namén Vargas, solicitó a Duque un “informe oficial” sobre “las actividades que se pretenden adelantar y su finalidad” (*El Tiempo*, 2 de junio de 2020b). El ministro Trujillo señaló que los militares venían como asesores, que no estarían en operaciones y que no se trataba de “tránsito de tropas”, por lo cual no se requería pedir permiso al Congreso o al Consejo de Estado para su ingreso (*El Tiempo*, 2 de junio de 2020b). Y destacó los tres acuerdos de cooperación bilateral que Colombia ha firmado con EE. UU.: (1) el Acuerdo Militar entre Estados Unidos y Colombia de 1952, (2) el Convenio General para Ayuda Económica, Técnica y Afines entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia de 1962, y (3) el Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos de 1974. Además, resaltó que:

Este acuerdo es un desarrollo y una expresión de la soberanía, de la capacidad que tiene el Estado, y que tiene el Presidente de la República investido con la cláusula general de competencia en materia de relaciones internacionales, para comprometerse con otros Estados. (Mindefensa, 4 de junio de 2020)

Este episodio hace recordar el fallido Acuerdo de Cooperación de 2009, durante la administración de Álvaro Uribe, en medio de un complejo mapa geopolítico suramericano marcado por el giro a la izquierda y, desde entonces, las tensiones entre Bogotá y Caracas (Sánchez, 2012).

El 17 de junio, Duque apoyó la postulación de Mauricio Claver-Carone para ocupar la presidencia del BID. Al día siguiente, una carta firmada por varios expresidentes latinoamericanos criticó la postura de Washington, señalando que implicaba la ruptura de una norma no escrita pero respetada y recordando lo dicho por el presidente Eisenhower en 1958: “para que esta institución tenga éxito, la función de liderarla debe pertenecer a los países latinoamericanos” (*La FM*, 18 de junio de 2020; Presidencia Colombia, 17 de junio de 2020). Lo anterior confirma de nuevo la alineación de Duque con Trump.

El 22 de junio, Trump dio un giro en su estrategia frente a Venezuela. Señaló al portal de noticias *Axios* dudas acerca del respaldo brindado por su administración a Guaidó y habló sobre la posibilidad de entrevistarse con Maduro (*El País*, 22 de junio de 2020). Sin embargo, aclaró que solo se reuniría para discutir una “salida pacífica del poder” (*El Tiempo*, 22 de junio de

2020). Algo que confirma el posible desgaste de la “opción Guaidó” para el retorno de la democracia en Venezuela¹⁷.

Conclusiones

La política exterior de la administración Duque posee vectores que convergen con la agenda externa de Trump: la búsqueda de la restauración de la democracia en Venezuela, la lucha contra las drogas y el fortalecimiento de la OEA. Tal y como hemos visto, estos temas están acompañados de una agenda compuesta por varios temas que han sido clásicos en la relación bilateral con Washington: tecnología, comercio, cooperación militar y ayuda para el desarrollo.

Asimismo, se destacó el despliegue diplomático de Duque previo a su posesión en 2018, que le permitió preparar la agenda de trabajo con Washington, centrada en los vectores de su doctrina: lucha contra las drogas, diálogo comercial, fortalecimiento de la OEA y el regreso de la democracia a Venezuela, temas que, tal y como hemos visto, ponen a prueba constantemente el *performance* de los decisores.

Los esfuerzos en la lucha contra las drogas se siguen moviendo en un escenario complejo marcado por las divergencias entre la postura de la responsabilidad compartida y el devaluado enfoque prohibicionista (Crandall, 2002). La presión de Washington para reiniciar la fumigación con glifosato, que generó episodios desafortunados entre Duque y Trump, choca con el mandato de la Corte Constitucional, que continúa firme con las seis condiciones de la Sentencia T-236 de 2017. Mientras no se resuelva esta situación se debe continuar con el enfoque integral que promueva alternativas económicas y desestime el cultivo y producción de hoja de coca.

Está claro que el retorno a la democracia en Venezuela es un *leitmotiv* de la política exterior colombiana de Duque. Este objetivo le ha permitido fusionar esfuerzos para rehabilitar a la OEA y el TIAR, ponderar el Grupo de Lima, y promover el liderazgo regional de Colombia. No obstante, los resultados del cerco diplomático y el reconocimiento de Guaidó son relativos, pues si bien ha puesto en la escena global los horrores del régimen venezolano, no ha logrado consolidar la transición democrática; más ahora con la desconcertante declaración de Trump de evaluar la posibilidad de dialogar con Maduro, lo cual deja a la deriva parte de la estrategia de empoderamiento de Guaidó.

¹⁷ Para más información véase Bolton (2020), especialmente el capítulo 9: “Venezuela libre”.

Los desafíos del postconflicto siguen vigentes. El impase con *The New York Times* develó problemas de las Fuerzas Militares con relación a los derechos humanos. Asimismo, la llegada de la brigada SFAB en junio de 2020 confirmó la molestia que genera en ciertos sectores la cooperación militar con Washington, incluso en la lucha contra las drogas.

La doctrina Duque se encuentra a mitad de camino. Tanto en la OEA como en la ONU, el Presidente ha justificado los vectores que delinear su acción externa. Se trata de temas altamente sensibles que seguirán desafiando la efectividad de la política exterior colombiana, más ahora, ante los cambios y la nueva agenda del presidente Joe Biden a partir del 20 de enero de 2021.

Recomendaciones

- El Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores deben mantener e incrementar la relación comercial y la ayuda al desarrollo con EE. UU.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben consolidar los programas de cooperación tecnológica con los gigantes de Silicon Valley.
- El Estado debe fortalecer la estrategia integral contra las drogas y promover en Washington el enfoque de responsabilidad compartida. El regreso de la fumigación con glifosato es poco probable debido a las condiciones que exige la Corte Constitucional (Sentencia T-236/2017) y a los efectos nocivos para la salud identificados por la comunidad científica.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores debe fortalecer el *staff*, las preferencias y el rol de la Embajada de Colombia en Washington. Lo mismo para las misiones permanentes ante la OEA y la ONU.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa deben elaborar informes precisos sobre la grave situación humanitaria en Venezuela, para ser presentados ante la ONU, la OEA y la Unión Europea.
- El Estado debe evaluar el cerco diplomático a Maduro y la estrategia de apoyo a Guaidó. Es oportuno conformar una comisión de alto nivel (que incluya a EE. UU.) para entablar negociaciones con el régimen de Maduro en busca de una transición pacífica hacia la democracia.

Referencias

- BBC. (15 de mayo de 2015). *Colombia suspende uso del polémico pesticida glifosato contra cultivos de coca*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150514_colombia_glifosato_suspension_nc.
- BBC. (8 de agosto de 2017). *Cancilleres de 12 países de América y el Caribe suscriben en la “Declaración de Lima” que Venezuela “no es una democracia”*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/40871449>.
- BBC. (29 de enero de 2019). *“5.000 militares a Colombia”: El llamativo mensaje en el cuaderno de John Bolton, consejero de seguridad de EE. UU., en medio de la crisis de Venezuela*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47037351>.
- BBC. (23 de febrero de 2019). *Crisis en Venezuela: Maduro rompe relaciones diplomáticas con Colombia y da 24 horas a sus diplomáticos para que abandonen el país*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47341056>.
- BBC. (21 de noviembre de 2019). *Colombia: 5 frases polémicas de la grabación entre la canciller y su embajador en EE. UU. que desató una tormenta política*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50511903>.
- Bolton, J. (2020). *The Room Where It Happened. A White House Memoir*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Brands, H. W. (2006). Presidential Doctrines: An Introduction. *Presidential Studies Quarterly*, 36(1), 1-4. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2006.00281.x>.
- Cancillería de Colombia. (2018a). *Canciller Carlos Holmes Trujillo acompañó al presidente Duque en el evento “Un llamado global a la acción sobre el problema mundial de las drogas”, liderado por el presidente Donald Trump*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/canciller-carlos-holmes-trujillo-acompano-presidente-duque-evento-llamado-global>.

- Cancillería de Colombia. (2018b). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva (2018-2020)*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>.
- Cancillería de Colombia. (2019). *Primeras ayudas humanitarias para Venezuela llegaron a Cúcuta*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/primeras-ayudas-humanitarias-venezuela-llegaron-cucuta>.
- Caracol Radio. (2 de enero de 2019). *Los resultados de la visita en “tiempo récord” de Pompeo*. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2019/01/02/internacional/1546458578_239419.html.
- Caracol Radio. (20 de noviembre de 2019). *Duque pide al embajador Francisco Santos regresar a Colombia*. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2019/11/20/politica/1574252144_331475.html.
- Caracol Radio. (26 de junio de 2020). *Gobierno y FARC envían un mensaje a Cuba para que se una a la CSIVI*. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2020/06/27/nacional/1593217062_985738.html.
- Casey, N. (2018). Colombia anunció que revisará las órdenes militares para garantizar los derechos humanos. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2019/05/25/espanol/america-latina/colombia-ivan-duque-ejercito.html>.
- Casey, N. (18 de mayo de 2018). Las órdenes de letalidad del Ejército colombiano ponen en riesgo a los civiles, según oficiales. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2019/05/18/espanol/america-latina/colombia-ejercito-falsos-positivos.html>.
- CNN. (4 de agosto de 2019). *OEA acepta nombramiento de Tarre, designado de Guaidó, como representante de la Asamblea Nacional de Venezuela*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/09/oea-acepta-nombramiento-de-tarre-designado-de-guaido-como-representante-de-venezuela/>.
- CNN. (22 de febrero de 2019). *Venezuela Aid Live: el concierto que hizo vibrar la frontera de Colombia y Venezuela*. Recuperado de: <https://>

cnnspanol.cnn.com/2019/02/22/venezuela-aid-live-el-concierto-que-hizo-vibrar-la-frontera-de-colombia-y-venezuela/.

CNN. (8 de mayo de 2020). *Iván Duque niega acusaciones del gobierno de Maduro*. Recuperado de: <https://cnnspanol.cnn.com/2020/05/08/alerta-colombia-ivan-duque-niega-acusaciones-del-gobierno-de-maduro/>.

Colucci, L. (2018). American Doctrine: The Foundation of Grand Strategy. *World Affairs*, 181(2), 133-160. DOI: <https://doi.org/10.1177/0043820018790793>.

Conexión Capital. (30 de septiembre de 2019). *Dossier entregado a la ONU será actualizado: Canciller*. Recuperado de: <https://conexioncapital.co/dossier-entregado-a-la-onu-sera-actualizado-canciller/>.

Corte Constitucional Colombia. (2017). *Sentencia T-236-17*. Magistrado ponente: Aquiles Arrieta Gómez. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm>.

Crabb, C. V. (1982). *The Doctrines of American Foreign Policy: Their Meaning, Role, and Future*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Crandall, R. (2002). *Driven by Drugs. US Policy toward Colombia*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>.

Dueck, C. (2015). *The Obama Doctrine. American Grand Strategy Today*. Nueva York: Oxford University Press.

Dumbrell, J. (2002). Was There a Clinton Doctrine? President Clinton’s Foreign Policy Reconsidered. *Diplomacy & Statecraft*, 13(2), 43-56. DOI: <https://doi.org/10.1080/714000309>.

Duque, I. (2018a). *162 propuestas para el futuro de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República.

Duque, I. (2018b). *El Pacto por Colombia. Discurso de posesión del presidente de la República, Iván Duque Márquez*. Recuperado de:

<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>.

Duque, I. (2018c). *El pacto por la equidad está en marcha. Palabras del presidente de la República, Iván Duque Márquez, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 73.º periodo de sesiones ordinarias*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180926-EL-PACTO-POR-LA-EQUIDAD-ESTA-MARCHA-Palabras-Presidente-Duque-Asamblea-General-Naciones-Unidas.aspx>.

El Espectador. (22 de febrero de 2019). *¿Qué pasa hoy en Cúcuta? Conciertos, ayuda y tensión*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/que-pasa-hoy-en-cucuta-conciertos-ayuda-y-tension-articulo-841185>.

El Espectador. (12 de marzo de 2019). *Trump pidió más dinero para Colombia si retoma fumigaciones con glifosato*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/trump-pidio-mas-dinero-para-colombia-si-retoma-fumigaciones-con-glifosato-articulo-844472>.

El Espectador. (29 de septiembre de 2019). *Ejército acepta que tres fotos en dossier entregado a la ONU son de ilustración*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ejercito-acepta-que-tres-fotos-en-dossier-entregado-la-onu-son-de-ilustracion-articulo-883540>.

El Mundo. (7 de mayo de 2020). *Operación Gedeón: las seis claves de la misión suicida contra Nicolás Maduro*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/07/5eb279bffc6c839b5f8b4576.html>.

El Mundo. (13 de mayo de 2020). *EE. UU. incluye a Cuba en su lista de países que no cooperan contra el terrorismo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/13/5ebc4b08fdddffdd0c8b4642.html>.

El País. (16 de mayo de 2020). *Operación Gedeón: Mitos, egos y torpeza: anatomía de un complot disparatado en Venezuela*. Recuperado de:

<https://elpais.com/internacional/2020-05-16/mitos-egos-y-torpeza-anatomia-de-un-complot-disparatado-en-venezuela.html>.

El País. (22 de junio de 2020). *Trump asesta un golpe a Guaidó al expresar dudas sobre su reconocimiento y abrir la puerta a verse con Maduro*. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2020-06-22/trump-asesta-un-golpe-a-guaido-al-expresar-dudas-sobre-su-reconocimiento-y-abrir-la-puerta-a-verse-con-maduro.html>.

El Periódico. (23 de febrero de 2019). *Venezuela: la ayuda no entra y Maduro rompe relaciones con Colombia*. Recuperado de: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190223/la-ayuda-humanitaria-no-pudo-entrar-y-maduro-rompio-relaciones-con-colombia-7320964>.

El Tiempo. (11 de abril de 2019). *Tras críticas de Trump: qué pasa con alianzas entre EE. UU. y Colombia*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/tras-criticas-de-trump-que-pasa-con-alianzas-entre-ee-uu-y-colombia-348584>.

El Tiempo. (12 de abril de 2019). *“A Colombia nadie le tiene que decir qué hacer”*: Duque. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/a-colombia-nadie-le-tiene-que-decir-que-hacer-duque-348822>.

El Tiempo. (8 de mayo de 2019). *Apple, Cisco y Google, “los gigantes” que le apostarán a Colombia*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-y-cisco-capacitaciones-con-el-sena-uno-de-los-pilares-del-memorando-de-entendimiento-firmado-358982>.

El Tiempo. (9 de mayo de 2019a). *Duque en Silicon Valley: el presidente se reunió con Apple, Cisco, Google, Microsoft y Amazon*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-en-silicon-valley-el-presidente-se-reunio-con-apple-cisco-google-microsoft-y-amazon-359564>.

El Tiempo. (9 de mayo de 2019b). *Visita de Duque a Microsoft: ciberseguridad y migración, temas de la reunión con Nadella*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/visita-de-duque-a-microsoft-ciberseguridad-y-migracion-temas-de-la-reunion-con-nadella-359502>.

- El Tiempo. (21 de mayo de 2019). *Gobierno envía carta a The New York Times por artículo sobre militares*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gobierno-envia-carta-a-the-new-york-times-por-articulo-sobre-militares-364844>.
- El Tiempo. (24 de mayo de 2019a). *Duque nombra comisión para evaluar procedimientos de la Fuerza Pública*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-nombra-comision-para-evaluar-procedimientos-de-la-fuerza-publica-366482>.
- El Tiempo. (24 de mayo de 2019b). *La respuesta del New York Times al Gobierno de Colombia*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/la-respuesta-del-new-york-times-al-gobierno-de-colombia-366200>.
- El Tiempo. (26 de mayo de 2019). *Presidente Iván Duque sanciona Ley del Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-ivan-duque-sanciona-ley-del-plan-nacional-de-desarrollo-366908>.
- El Tiempo. (7 de febrero de 2020). *Reunión de ministro de Defensa con secretario de Defensa de Estados Unidos*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/reunion-de-ministro-de-defensa-con-secretario-de-defensa-de-estados-unidos-460020>.
- El Tiempo. (30 de mayo de 2020). *La misión de grupo élite de EE. UU. que encendió polémica en Colombia*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/detras-de-la-polemica-por-la-llegada-de-tropas-de-estados-unidos-a-colombia-501450>.
- El Tiempo. (1.º de junio de 2020). *Cuba pide a Colombia aclarar su posición sobre proceso con ELN*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cuba-pide-a-colombia-aclarar-su-posicion-sobre-proceso-con-eln-501716>.
- El Tiempo. (2 de junio de 2020a). *Bajo el mayor hermetismo llegaron militares de EE. UU. a Bogotá*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/llegada-a-colombia-de-cuerpo-elite-de-ee-uu-genera-polemica-502170>.

- El Tiempo. (2 de junio de 2020b). *Consejo de Estado pide informe oficial a Presidencia sobre ingreso de militares de EE. UU. a Colombia*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/consejo-de-estado-pide-infome-oficial-a-presidencia-sobre-ingreso-de-militares-de-eeuu-a-colombia-502714>.
- El Tiempo. (22 de junio de 2020). *Trump dice que solo se reuniría con Maduro para hablar de su salida*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/donald-trump-critica-a-guaido-y-habla-de-reunirse-con-nicolas-maduro-509666>.
- El Universal. (2 de enero de 2019). *Los temas que hablaron Duque y Pompeo en Cartagena*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/los-temas-que-hablaron-duque-y-pompeo-en-cartagena-XD544110>.
- Europapress. (14 de mayo de 2020). *Colombia celebra como un “espaldarazo” la inclusión de Cuba y Venezuela en la “lista negra” de EE. UU. por terrorismo*. Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-colombia-celebra-espaldarazo-inclusion-cuba-venezuela-lista-negra-eeuu-terrorismo-20200514131735.html>.
- Fernández, A. (12 de agosto de 2019). *Es solo el comienzo: EE. UU. certifica a Colombia en lucha antidrogas*. *Panam Post*. Recuperado de: <https://es.panampost.com/felipe-fernandez/2019/08/12/eeuu-colombia-antidrogas/>.
- Forbes. (20 de noviembre de 2019). *Polémica filtración pone en la cuerda floja al embajador de Colombia en EE. UU.* Recuperado de: <https://forbes.co/2019/11/20/politica/polemica-filtracion-pone-en-la-cuerda-floja-al-embajador-de-colombia-en-eeuu/>.
- France 24. (28 de septiembre de 2019). *El presidente colombiano, en una controversia por fotos presentadas ante la ONU*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20190928-presidente-colombiano-polemica-fotos-onu>.
- Goldman, E. O. y Berman, L. (2000). *Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy*. En C. Campbell y B. A. Rockman (Eds.), *The Clinton Legacy* (pp. 226-254). Nueva York: Chatham House.

- Gómez, S. (28 de junio de 2018). Así fue el primer día de la gira política de Duque en Washington. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/por-que-viajo-ivan-duque-a-estados-unidos-a-reunirse-con-autoridades-de-la-administracion-de-trump-237156>.
- Gómez, S. (2 de marzo de 2020). “Si no se fumiga, no vamos a acabar con las drogas en Colombia”: Trump. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/trump-pide-a-colombia-la-reanudacion-de-las-fumigaciones-aereas-468152>.
- Gómez, S. (24 de marzo de 2020). Canciller pide a Pacho Santos permanecer en embajada de EE. UU. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/canciller-pide-a-pacho-santos-permanecer-en-embajada-de-ee-uu-476672>.
- Gran Época. (2019). *Trump está perdiendo la paciencia con Colombia ante el aumento de la producción de drogas*. Recuperado de: https://es.theepochtimes.com/trump-esta-perdiendo-la-paciencia-con-colombia-ante-el-aumento-de-la-produccion-de-drogas_462928.html.
- Grupo de Lima. (2017). *Declaración de Lima sobre la situación de Venezuela*. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170808-Declaracion-de-Lima-sobre-la-situacion-de-Venezuela>.
- Guyton, K. Z., Loomis, D., Grosse, Y., El Ghissassi, F., Benbrahim-Tallaa, L., Guha, N., Straif, K. (2015). Carcinogenicity of tetrachlorvinphos, parathion, malathion, diazinon, and glyphosate. *The Lancet Oncology*, 16(5), 490-491. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1470-2045\(15\)70134-8](https://doi.org/10.1016/S1470-2045(15)70134-8).
- La FM. (18 de junio de 2020). *Expresidentes latinoamericanos rechazan candidatura de EE. UU. al BID*. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/internacional/expresidentes-latinoamericanos-rechazan-candidatura-de-eeuu-al-bid>.
- Meza, A. (20 de enero de 2020). Desde Colombia, Mike Pompeo instó a “poner fin a la tiranía de Maduro” en Venezuela. *France 24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20200120-colombia-venezuela-pompeo-duque-guaido>.

Middup, L. (2015). *The Powell Doctrine and US Foreign Policy*. Farnham y Burlington: Ashgate Publishing Limited.

MinCIT. (2019). *Gobierno nacional presenta C Emprende, el campus latinoamericano para el desarrollo de emprendimiento*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/gobierno-nacional-presenta-c-emprende-el-campus-la>.

Mindefensa. (7 de febrero de 2020). *En encuentro con secretario de Defensa de EE. UU., ministro Holmes Trujillo resaltó cooperación en seguridad y defensa entre Colombia y EE. UU.* Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://916f0a8826cda58fc2eca2650cedc093>.

Mindefensa. (4 de junio de 2020). *No hay tránsito de tropas de Estados Unidos por Colombia: Mindefensa ante plenaria del Senado*. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://5cf47cb90d2806d6e5ec8f23fc3ff64c>.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018a). *Informe de Gestión 2018*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/informe_de_gestion_2018.pdf.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018b). *Primera rueda de prensa del canciller Carlos Holmes Trujillo sobre la orientación de la política exterior*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/audio/primera-rueda-prensa-canciller-carlos-holmes-trujillo-orientacion-politica-exterior>.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019a). *Declaración del Grupo de Lima en apoyo al proceso de transición democrática y la reconstrucción de Venezuela*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-grupo-lima-apoyo-proceso-transicion-democratica-reconstruccion-venezuela>.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019b). *Informe de Gestión 2019*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/informe_de_gestion_2019.pdf.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019c). *Presidente Duque resaltó logros del Grupo de Lima y pidió endurecer el cerco diplomático contra la dictadura venezolana*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/presidente-duque-resalto-logros-grupo-lima-pidio-endurecer-cerco-diplomatico-dictadura>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019d). *Tras denuncia del canciller Holmes Trujillo contra régimen de Maduro en la OEA, el Consejo Permanente aprobó convocatoria del órgano de consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/denuncia-canciller-holmes-trujillo-regimen-maduro-oea-consejo-permanente-aprobo>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (27 de noviembre de 2019). *Presidente Duque posesionó a Claudia Blum de Barberi como nueva ministra de Relaciones Exteriores de Colombia*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/presidente-duque-posesiono-claudia-blum-barberi-nueva-ministra-relaciones-exteriores>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. (2019). *El Uruguay se retiró hoy de la 49.ª Asamblea General de la Organización de Estados Americanos*. Comunicado de Prensa n.º 75/19. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/7519-49a-asamblea-general-oea-medellin>.
- OEA. (2019a). *Convocatoria a la Reunión del Órgano de Consulta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. CP/RES. 1137 (2245/19) rev. 2. Washington: OEA. Recuperado de: http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_19/cp41447s03.doc.
- OEA. (2019b). *Declaraciones y resoluciones aprobadas por la Asamblea General en el Cuadragésimo Noveno Periodo Ordinario de Sesiones*. Medellín: OEA. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/council/AG/regular/49RGA/>.
- OEA. (2019c). *Información General 49.ª Asamblea General OEA Colombia 2019*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/49ag/introduction.asp>.
- OEA. (2019d). *Nota de la Misión Permanente de Colombia para considerar la situación en Venezuela*. CP/doc.5499/19. Washington: OEA.

Recuperado de: http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_19/cp40633s05.doc.

- OEA. (2019e). *Resolución de la Trigésima reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. RC.30/RES. 1/19. Recuperado de: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_19/RC00290S03.doc.
- OEA. (2019f). *Resolución sobre la situación de Venezuela*. CP/RES. 1124 (2217/19). Washington: OEA. Recuperado de: http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_19/cp40718s03.doc.
- OEA. (10 de enero de 2019). *Consejo Permanente de la OEA acuerda “no reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro”*. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-001/19.
- ONU. (2004). *Resolución 1540*. S/RES/1540. Recuperado de: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540\(2004\)&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540(2004)&referer=/english/&Lang=S).
- ONU. (2019). *Resolución 2487*. S/RES/2487. Recuperado de: [https://undocs.org/es/S/RES/2487\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2487(2019)).
- Quimet, M. J. (2003). *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Overholt, W. H. y Chou, M. (1974). Foreign Policy Doctrines. *Policy Studies Journal*, 3(2), 185-188. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1974.tb01304.x>.
- Presidencia Colombia. (13 de diciembre de 2018). *Declaración del presidente Iván Duque en la presentación de la política integral “Ruta Futuro” para enfrentar el problema de las drogas*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181213-Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-presentacion-politica-integral-Ruta-Futuro-enfrentar-problema-drogas.aspx>.
- Presidencia Colombia. (13 de febrero de 2019a). *“Es nuestro deber moral que Colombia esté libre de drogas y de narcotráfico”*: presidente

Iván Duque. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190213-Es-nuestro-deber-moral-que-Colombia-este-libre-de-drogas-y-de-narcotrafico-Presidente-Ivan-Duque.aspx>.

Presidencia Colombia. (13 de febrero de 2019b). *Visita oficial del presidente Iván Duque a Estados Unidos*. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/especiales/190213_VisitaOficialEstadosUnidos/index.html.

Presidencia Colombia. (14 de febrero de 2019a). *Presidente Duque destaca apoyo bipartidista del Congreso de Estados Unidos a Colombia*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190214-Presidente-Duque-destaca-apoyo-bipartidista-del-Congreso-de-Estados-Unidos-a-Colombia.aspx>.

Presidencia Colombia. (14 de febrero de 2019b). *Presidente Duque explicó la estrategia “Ruta Futuro” contra las drogas y los cultivos ilícitos en Colombia*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190214-Presidente-Duque-explico-la-estrategia-Ruta-Futuro-contras-las-drogas-y-los-cultivos-ilicitos-en-Colombia.aspx>.

Presidencia Colombia. (14 de febrero de 2019c). *Presidente Duque expuso en Washington el nuevo rumbo de la política comercial de Colombia*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190214-Presidente-Duque-expuso-en-Washington-el-nuevo-rumbo-de-la-politica-comercial-de-Colombia.aspx>.

Presidencia Colombia. (8 de mayo de 2019). *En Silicon Valley, presidente Duque estuvo acompañado por 14 emprendedores colombianos*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190508-En-Silicon-Valley-Presidente-Duque-estuvo-acompanado-por-14-emprendedores-colombianos.aspx>.

Presidencia Colombia. (14 de mayo de 2019). *Presidente Duque dice que Colombia se va a convertir en el Silicon Valley de América Latina*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190514-Presidente-Duque-dice-que-Colombia-se-va-a-convertir-en-el-Silicon-Valley-de-America-Latina.aspx>.

Presidencia Colombia. (12 de julio de 2019). *Declaración del presidente Iván Duque al término de la reunión con el Consejo de Seguridad de la ONU*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/>

prensa/2019/190712-Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-al-termino-de-la-reunion-con-el-Consejo-de-Seguridad-de-la-ONU.aspx.

Presidencia Colombia. (23 de septiembre de 2019). *Intervención del presidente Iván Duque en la Cumbre sobre el Cambio Climático en Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Intervencion-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Cumbre-sobre-el-Cambio-Climatico-en-Naciones-Unidas-190923.aspx>.

Presidencia Colombia. (26 de septiembre de 2019). *Presidente Duque afirmó, en Comisión de la ONU, que Colombia tiene el deseo de ser un promotor de la paz en el mundo, una paz con justicia*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-afirmo-Comision-ONU-que-Colombia-tiene-deseo-de-ser-promotor-de-paz-en-el-mundo-una-paz-justicia-190926.aspx>.

Presidencia Colombia. (20 de enero de 2020). *Comunicado Conjunto de la III Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Comunicado-Conjunto-de-la-III-Conferencia-Ministerial-Hemisferica-de-Lucha-contra-el-Terrorismo-200120.aspx>.

Presidencia Colombia. (23 de abril de 2020). *EE. UU. apoyará a Colombia en lucha contra la pandemia, acordaron los presidentes Duque y Trump*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/EE-UU-apoyara-a-Colombia-lucha-contra-la-pandemia-acordaron-los-presidentes-Duque-y-Trump-200423.aspx>.

Presidencia Colombia. (17 de junio de 2020). *Colombia respalda candidatura de Mauricio Claver-Carone a la presidencia del BID*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Comunicado-Colombia-respalda-candidatura-de-Mauricio-Claver-Carone-a-la-Presidencia-del-BID-200617.aspx>.

RCN. (25 de septiembre de 2019). *Discurso completo del presidente Iván Duque ante la ONU*. Recuperado de: <https://noticias.canalrcn.com/nacional/este-es-el-discurso-completo-del-presidente-ivan-duque-ante-la-onu-347484>.

- RCN Radio. (28 de mayo de 2020). *Llegada de soldados norteamericanos a Colombia: Congreso responde*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/politica/mision-de-eeuu-que-llego-colombia-debio-ser-autorizada-por-el-congreso>.
- Renshon, S. A. (2010). *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*. Nueva Jersey: Routledge.
- RutaN. (2019). *En Medellín se inauguró el Centro para la Cuarta Revolución Industrial*. Recuperado de: <https://www.rutanmedellin.org/es/noticias-rutan/item/en-medellin-se-inauguro-el-centro-para-la-cuarta-revolucion-industrial>.
- Sánchez, F. (2012). Cooperation and Discord in South America in the Twenty-First Century. En B. M. Rajae y M. J. Miller (Eds.), *National Security under the Obama Administration* (pp. 159-176). Nueva York: Palgrave Macmillan US. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137010476_10.
- Scott, J. M. (1996). *Deciding to intervene: The Reagan Doctrine and American Foreign Policy*. Durham: Duke University Press.
- Semana. (23 de febrero de 2019). *Nicolás Maduro rompe unas relaciones que ya estaban rotas con Colombia*. Recuperado de: <https://www.semana.com/mundo/articulo/nicolas-maduro-rompe-unas-relaciones-que-ya-estaban-rotas-con-colombia/602699>.
- Semana. (18 de julio de 2019). *Corte aclara, pero no modifica sentencia sobre fumigaciones aéreas con glifosato*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-deja-la-pelota-del-glifosato-en-la-cancha-del-gobierno/623993>.
- Semana. (17 de enero de 2020). *Francisco Santos renuncia a la Embajada de Colombia en Washington*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/francisco-santos-renuncia-a-la-embajada-de-colombia-en-washington/648327>.
- Takeyh, R. (2000). *The Origins of the Eisenhower Doctrine: the US, Britain and Nasser's Egypt (1953-195)*. Londres: McMillan Press Ltd.
- U. S. Department of State. (8 de agosto de 2018). *U. S. Relations with Colombia*. Recuperado de: 2020 de <https://www.state.gov/u-s-relations-with-colombia/>.

- U. S. Department of State. (13 de mayo de 2020). *Countries Certified as not Cooperating Fully with U. S. Counterterrorism Efforts*. Recuperado de: <https://www.state.gov/countries-certified-as-not-cooperating-fully-with-u-s-counterterrorism-efforts/>
- U. S. Embassy Bogotá. (25 de febrero de 2019). *Declaraciones formales del vicepresidente Michael R. Pence al Grupo de Lima*. Recuperado de: <https://co.usembassy.gov/es/declaraciones-formales-del-vicepresidente-michael-r-pence-al-grupo-de-lima-bogota-colombia/>.
- U. S. Embassy Bogotá. (24 de mayo de 2019). *U. S. Embassy Bogotá en Twitter: “Declaración de la Embajada de Estados Unidos https://t.co/4e9ThSRbsY”*. Recuperado de: <https://twitter.com/USEmbassyBogota/status/1131972621887787008>.
- U. S. Embassy Bogotá. (27 de mayo de 2020). *Misión SFAB viene a Colombia*. Recuperado de: <https://co.usembassy.gov/es/mision-sfab-viene-a-colombia/>.
- U. S. Embassy Bogotá. (19 de septiembre de 2020). *Embajador Philip S. Goldberg presentó credenciales al presidente Iván Duque Márquez*. Recuperado de: <https://co.usembassy.gov/es/embajador-philip-goldberg-presento-credenciales-al-presidente-ivan-duque-marquez/>.
- UNODC. (2018). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: UNODC. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf.
- UNODC. (2019). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Bogotá: UNODC. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf.
- Vanguardia. (17 de enero de 2020). *Francisco Santos renunció a la Embajada de Colombia en los Estados Unidos*. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/colombia/francisco-santos-renuncio-a-la-embajada-de-colombia-en-los-estados-unidos-MB1883835>.

- Walt, S. M. (5 de marzo de 2019). The Tragedy of Trump's Foreign Policy. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2019/03/05/the-tragedy-of-trumps-foreign-policy/>.
- Weinrod, W. B. (1990). The Reagan Doctrine: Problems and prospects. *Small Wars & Insurgencies*, 1(1), 9-14. DOI: <https://doi.org/10.1080/09592319008422937>.
- White House. (2019a). *Declaración Conjunta del presidente Donald J. Trump y del presidente Iván Duque Márquez sobre la crisis en Venezuela*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190213-Declaracion-Conjunta-del-Presidente-Donald-J-Trump-y-del-Presidente-Ivan-Duque-Marquez-sobre-la-crisis-en-Venezuela.aspx>.
- White House. (2019b). *Memorandum on the Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2020*. Washington: White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-presidential-determination-major-drug-transit-major-illicit-drug-producing-countries-fiscal-year-2020/>.
- White House. (2019c). *Vice President Mike Pence to Travel to Colombia*. Washington: White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/vice-president-mike-pence-travel-colombia>.



La relación de la Unión Europea con Colombia: ¿una asociación estable?

Eric Tremolada Álvarez*

Preámbulo

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) hace ya un tiempo considerable que se estructuran a través de tres pilares: el diálogo político, los proyectos de cooperación y los acuerdos comerciales (Tremolada, 2013). Se utiliza el término en plural “relaciones” y no “relación” porque la interacción se da de distintas formas, no siempre de región a región. Además, en América Latina y el Caribe, la UE se relaciona con interlocutores a distintos niveles: regional, subregional y estatal (Tremolada, 2019, p. 24).

Malamud (2012) denomina el relacionamiento con diferentes interlocutores “regionalismo ligero a muchos niveles”. Dicha denominación nos sirve, con base en un estudio anterior, para caracterizar el unilateralismo terco y

* Profesor e investigador de la Universidad Externado de Colombia. Abogado con posdoctorado en Derecho Internacional y doctorado en Derecho de la Universidad de Valencia, España. Máster en Análisis y Gestión de Ciencia y Tecnología en 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.

repetitivo de las políticas exteriores de los Estados latinoamericanos, que debilita su posición a la hora de lograr alianzas políticas y de negociar acuerdos comerciales, y que, en general, no suma al diseño del concepto interregionalista (Tremolada, 2019). Un problema estructural –no superado– que ya hace más de una década señalaba Günther Maihold (2007).

Estas relaciones no solo enfrentan problemas habituales, sino que están sujetas a un contexto global en constante efervescencia: las crisis financieras, los declives económicos en los Estados del sur de Europa, los conflictos alrededor del mundo, el terrorismo, las migraciones, la caída de los precios del petróleo, la devaluación de las monedas nacionales, la irrupción asiática, los cambios de gobierno y, como si fuera poco, la pandemia que venimos sufriendo.

De conformidad con lo anterior, para poder conocer qué tan cercana y profunda es la relación de Colombia con la UE, resulta necesario abordar, primero, las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe. Lo haremos desde una perspectiva cronológica que recorrerá el relacionamiento de las dos regiones a lo largo de seis periodos. Segundo, ya centrados en el relacionamiento bilateral, es necesario identificar los asuntos más relevantes de esta relación, verificar su estabilidad en la agenda y constatar si trascienden a los énfasis que imprimen los diferentes gobiernos de Colombia. En ambos casos, de manera transversal, nos referiremos al diálogo político, la cooperación y el comercio.

Las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe, perspectiva cronológica

Un periodo de relaciones suspicaces (1958-1969)

Mientras que la Comunidad Económica Europea (CEE) manifestaba tempranamente su intención de alcanzar una estrecha relación y cooperación con la región latinoamericana, aclarando, además, que las propuestas comerciales de la región no se verían perjudicadas por las preferencias internas del comercio intracomunitario europeo, la región interpretó el memorando de acercamiento con desconfianza. Parafraseando a Glenn Mower (1982, p. 138), el acercamiento se leyó como una amenaza a las exportaciones latinoamericanas y de ahí la respuesta regional. En 1960, surge la Asociación Latinoamericana

de Libre Comercio (Alalc)¹ no solo como respuesta a las –entendidas– políticas proteccionistas de la Comunidad Económica Europea, sino también a la imposibilidad de ampliar nuevos acuerdos preferenciales en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Todo esto sumado a la recomendación de una integración regional por parte de la Cepal, como estrategia para superar la monoexportación de productos básicos sin valor agregado, la vulnerabilidad de los sectores externos, la concentración del comercio con determinados países y la estrechez de los mercados nacionales para emprender procesos de industrialización, explicaron la génesis de este proceso y los de carácter subregional que le sucedieron.

De esta manera, los acercamientos en un primer quinquenio, comprendido entre 1958 y 1963, se dieron entre la Comunidad Económica Europea y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y entre la Comunidad Económica Europea y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)², mercado que nació unos meses después de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Los acercamientos de la Comunidad Económica Europea con Latinoamérica no terminan de cuajar en el quinquenio 1963-1967, toda vez que los énfasis europeos se dirigieron al fortalecimiento de los vínculos con sus excolonias del continente africano. Así, los Acuerdos de Yaundé le brindaron una serie de preferencias comerciales a estos territorios, situación que los latinoamericanos catalogaron de discriminatoria y que generó que varios de sus diplomáticos en Bruselas emitieran el Memorando Latinoamericano de 1966, en el cual enfatizaban en la necesidad de una política económica interregional que fuera comprensiva y no discriminatoria. Documento que, por cierto, no obtuvo respuesta alguna por parte de la Comunidad Económica Europea (Mower, 1982, p. 138).

Entre 1967 y 1970, última etapa desde este periodo, el relacionamiento no solo no mejora, sino que se enfría, en particular por una marcada inactividad del Consejo de la Comunidad Económica Europea frente a las posiciones

¹ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) es una organización comercial del ámbito latinoamericano creada en virtud del Tratado de Montevideo, el 18 de febrero de 1960, que entró en vigor el 2 de junio de 1961. Los Estados fundadores fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En 1961 se suman Colombia y Ecuador, en 1966 lo hace Venezuela y Bolivia en 1967 (Eumed, s.f.).

² El Mercado Común Centroamericano (MCCA) está conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Este bloque comercial se creó a través del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960, que entró en vigencia el 4 de junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el 27 de abril de 1962 para Honduras y el 23 de septiembre de 1963 para Costa Rica (Legiscomex, s.f.).

latinoamericanas. De esta manera, los contactos durante este lapso se redujeron a intercambios informales de opinión entre ambas regiones.

Particularizando la relación de la Comunidad Económica Europea con Colombia, no hay prácticamente nada que señalar, debido a la centralidad de las relaciones de Colombia con Estados Unidos. No obstante, el Reino Unido, en esos años no miembro de la Comunidad Económica Europea, se convirtió en el mayor inversionista para la extracción de petróleo del país, siendo pioneros en el desarrollo de uno de los principales sectores de la economía colombiana (Tremolada, 2019, p. 27).

La génesis de un diálogo y el inicio de la cooperación (1970-1979)

La desconfianza de los latinoamericanos empieza a cambiar con la emisión de la Declaración de Buenos Aires, que se adopta en 1970, gracias al liderazgo ejercido por Gabriel Valdés, ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Drekonja-Kornat (1998, p. 9) y Martín (2002, p. 48) nos recuerdan que, gracias a esta declaración, se gestaron una serie de conversaciones que, luego de la de junio de 1971, se convertirían en el diálogo regular de alto nivel del Grupo Latinoamericano (Grula), conocido más tarde como el Diálogo de Bruselas³. Conversaciones que empiezan a dar frutos, intensificando las relaciones bilaterales, al punto que se concluyen acuerdos no preferenciales de la Comunidad Económica Europea con Argentina en 1971, con Brasil y Uruguay en 1973, y con México en 1975 (Drekonja-Kornat, 1998, p. 10).

Estos acuerdos de primera generación fueron clasificados por Martín (2002) –con fundamento en Mower– como “acuerdos comerciales bilaterales”, refiriéndose a los suscritos con Argentina, Brasil y Uruguay; “acuerdo de cooperación económica”, el firmado con México; y otros posteriores los denomina “acuerdos particulares” y “arreglos especiales de cuotas”. En el caso de los primeros hace alusión a los de contenido textil con Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú y Uruguay, y en el caso de los segundos, a los arreglos de cuotas para ciertos productos artesanales celebrados con Uruguay, Brasil, Ecuador, Paraguay, Honduras, Perú y El Salvador (Martín, 2002, p. 58).

³ Diálogo de Bruselas, que reunía regularmente al grupo de embajadores latinoamericanos en Bruselas con los representantes de la Comunidad Económica Europea.

No obstante, las prioridades de la Comunidad Económica Europea se dirigían a atender los compromisos derivados de la Convención de Lomé y a aquellos países que hacían parte de un sistema de asistencia preferencial. Es poco después cuando se consolida el Sistema Generalizado de Preferencias que enmarcó, y enmarca aún, muchas de las relaciones entre ambas regiones.

En esta etapa, como mecanismo de reforzamiento del diálogo político, se empiezan a dar reuniones interparlamentarias birregionales, que más tarde fueron claves en el proceso de la institucionalización de las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y América Latina. A partir de 1974, las reuniones interparlamentarias entre el Parlamento Europeo y el Latinoamericano han tenido lugar cada dos años, representando uno de los principales mecanismos de diálogo político interregional. Este diálogo parlamentario, denominado Asamblea Parlamentaria Europea-Latinoamericana (Eurolat), está conformada por 150 miembros: 75 del Parlamento Europeo y 75 del componente latinoamericano. La representación de América Latina y el Caribe se compone, a su vez, por los miembros de los parlamentos de las subregiones: el Parlatino (Parlamento Latinoamericano), Parlandino (Parlamento Andino), Parlacen (Parlamento Centroamericano) y Parlasur (Parlamento del Mercosur). Además, por parlamentarios de los congresos nacionales de México y Chile. Con ello, se garantiza la participación de toda la región. Eurolat organiza su trabajo por comisiones sectoriales y, aunque sus decisiones no crean derecho, sus resoluciones, recomendaciones y mensajes sí son un canal apropiado para concertar políticas birregionales sobre temas cruciales para ambos lados del Atlántico. Entre otras cosas, propició que se incluyera en la agenda bilateral la lucha por la paz y los derechos humanos (Asamblea Parlamentaria Europea-Latinoamericana, 2016).

El relacionamiento de la Comunidad Económica Europea con América Latina durante esta etapa se orientó hacia el reforzamiento de la integración y la transferencia progresiva de recursos, primero, intentando balancear la cooperación que realizaba con otras regiones del mundo, y segundo, confiando en que se promovería un mayor flujo de inversiones privadas en los negocios de la región.

Periodo en el que Europa anuncia un marcado interés en América Latina (1980-1989)

Un verdadero impulso a las relaciones birregionales fue la negociación y suscripción de acuerdos de segunda generación. Nos referimos, con

fundamento en Martín (2002, p. 60), a los acuerdos firmados con Brasil en 1980, con los países andinos en 1983 y con los de América Central en 1985.

Si bien uno puede evidenciar el interés de la Comunidad Económica Europea por potenciar los procesos subregionales de integración —y de ahí la necesidad de cooperar de bloque a bloque—, los hechos y logros no se correspondían con los pronunciamientos políticos y expresiones respecto a estrechar los lazos con la región. De ahí que discrepemos con Martín, que se inclina por sobrevalorar los acuerdos de cooperación, y nos identificamos con Drekonja-Kornat (1988) y Durán, que son más críticos (Tremolada, 2019, p. 29).

Esta tendencia de sobrevalorar las relaciones también se da en el inicio del Diálogo de San José, que en ese momento era solo una forma de concretar la agenda bilateral de la lucha por la paz. Lo que no se discute es que comprometió a la Comunidad como una colectividad para la promoción de la paz y la reconstrucción de América Central, convirtiéndose en un actor clave en la resolución de los conflictos de esta subregión. Este rol, en palabras de Crawley (2000, p. 12), sería el mayor éxito de la política exterior de la hoy UE, que le sirvió de contrapeso al enfoque y actuación que ejercían los Estados Unidos.

Es en este contexto en que se suman España y Portugal a la Comunidad Económica Europea, y aunque se entendía que las relaciones bilaterales recibirían un impulso adicional, esto no fue tan marcado como se creía⁴. Los profesores Roy y Galinsoga (1997, p. 3) lo explican con base en tres fundamentos: primero, que la influencia de los nuevos socios de la Comunidad Económica Europea en América Latina era dispareja, tímida y a medias; segundo, la limitada experiencia y recursos de ayuda para el desarrollo con la que contaban; y tercero, la escasa inversión pública y privada que tenían en la región.

Esta década de los ochenta, si bien nos puede dejar dudas respecto de una participación más decidida de Europa en la región, en lo que respecta a incentivos para una cooperación más profunda no hubo nada que extrañar. La transición que atravesaban las democracias latinoamericanas después de las intensas dictaduras militares en la mayoría de los países de la región y la crisis sociopolítica centroamericana eran atractivos que le permitieron a la

⁴ Francia y el Reino Unido, debido al interés que tenían de respaldar a sus excolonias, tuvieron un rol muy marcado en la cooperación que recibían África, el Caribe y el Pacífico. Rol que se entendía asumirían muy tempranamente España y Portugal respecto de Latinoamérica una vez ingresaran a la CEE.

Comunidad Económica Europea –con el paso de los años– mostrarse como una nueva alternativa para la región. De hecho, como mencionamos, soportados en Van Klaveren (2004), en la búsqueda de una solución negociada de los conflictos en El Salvador, Nicaragua y Honduras se hacía un claro contrapeso a la política estadounidense, que descartaba la resolución por medios pacíficos.

Periodo de relaciones más estrechas e intensificación de los vínculos con Colombia (1990-1994)

El ya tan citado Martín (2004, p. 56) nos recuerda que el Consejo de la Comunidad Económica Europea, entendiendo las transformaciones internacionales y el papel político que podía asumir en ese nuevo orden, aprobó en 1990 las “Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia” (PVDALA). El documento marcó el inicio de la formalización de las relaciones políticas que tradicionalmente habían tenido una naturaleza más informal entre la región de América Latina y Europa. Además, también permitía identificar regiones y países con diferentes niveles de desarrollo, con el fin de definir los distintos niveles y énfasis de cooperación con la región, teniendo como resultado programas enfocados en las necesidades específicas de dichas subregiones y Estados.

En este periodo, el diálogo político y la cooperación son más fluidos, y de ahí que se concretaran varios acuerdos que muchos llaman de “tercera generación”, en especial porque en estos se incluyen cláusulas referidas a la democracia y la evolución (desarrollo) de los mismos. La denominada cláusula democrática es un condicionamiento que se mide en dos momentos: primero, para ser socio de la UE se constataría el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos, y segundo, ya en desarrollo del acuerdo la Comunidad Económica Europea tendría el derecho a revocar su asistencia en materia de cooperación si el ejercicio de los principios democráticos y los derechos humanos no tienen garantías. Por su parte, la cláusula evolutiva implica que compromisos adicionales que se asuman pueden pactarse entre las partes en el marco y como desarrollo del acuerdo primigenio (Tremolada, 2013, p. 197)⁵.

Dos nuevos mecanismos de diálogo político surgen en 1991, por un lado, replicando la experiencia del Diálogo de San José con los centroamericanos,

⁵ Esto permitió las dos fases de los acuerdos de asociación con Chile y México: la primera recogió lo relativo a los valores comunes y la segunda incluyó el contenido económico.

se crea uno con el Grupo de Río, abriendo un espacio inédito y directo de consulta y concertación política con Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela y México. Adicionalmente, surgen las conferencias iberoamericanas con reuniones anuales de jefes de Estado y de Gobierno, en el que por el lado europeo participan España y Portugal.

Dicho diálogo birregional, que como mencionamos, encuentra concreción parcial con los acuerdos firmados con Argentina y Chile en 1990, México y Uruguay en 1991, Paraguay, Mercosur y Brasil en 1992, y América Central y Pacto Andino en 1993. Martín (2002, p. 57) precisa con propiedad que la comunión en valores democráticos —como requisito para estos acuerdos— contribuyeron a la consolidación democrática regional y a la inclusión en las agendas internas de lógicas relativas a las dimensiones sociales del desarrollo y de desarrollo sustentable.

Por otra parte, respecto de Colombia, en esta etapa, la Comunidad Económica Europea, con fundamento en su experiencia en procesos de pacificación y ante el recrudecimiento del conflicto armado, ofrece un enfoque diferente al militar, que se concreta en una estrategia bilateral acordada en 1990 con el gobierno de Virgilio Barco, dirigida a la búsqueda de la paz y la lucha contra las drogas.

Construcción de una agenda política diversificada (1995-2000)

Los denominados acuerdos de cuarta generación que se dan en este periodo son claves para entender cómo se diversifica la agenda. Como incluían la cláusula evolutiva que explicamos líneas arriba, se podían celebrar compromisos por fases que atendían temas diversos de la agenda. En este periodo se suscribieron el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el Mercosur de 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación con Chile de 1996 y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México de 1997. Como veremos, salvo en el caso del Mercosur, primero México y luego Chile concretaron una segunda fase de contenido económico que liberalizó una parte significativa del comercio que implicaba la liberalización del comercio de bienes y servicios de manera bilateral, preferencial, progresiva y recíproca; políticas de competencia y derechos de propiedad, bienes y servicios entre el bloque europeo y estos Estados.

La línea de relacionamiento fijada por los europeos en el documento *The European Union and the World*, que nos resume Knud (2006), reconoce tres

grupos subregionales en América Latina para avanzar en relaciones bloque a bloque: Mercosur, la Comunidad Andina y América Central. Esto facilita que en lo referente a la dimensión política se dé un diálogo multinivel, que incluye la celebración de acuerdos de reciprocidad e interés mutuo, el diálogo sobre el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos, y la cooperación.

Adicionalmente, las relaciones multinivel se fortalecen gracias a las cumbres que reúnen jefes de Estado y de Gobierno de ambos lados del Atlántico. Así, la primera cumbre en Río de Janeiro en 1999 y la de Madrid en 2002 son hitos claves para el relacionamiento posterior. En este contexto se empieza a hablar de una asociación estratégica birregional que, como mencionamos, se desarrolla a tres niveles: regional, subregional y estatal, y que ha utilizado el diálogo político como eje prioritario que diversifica la agenda y estrecha las relaciones con América Latina y el Caribe; relaciones que cada vez tienden a ser más institucionalizadas (Tremolada, 2013, pp. 57-62).

En lo referente a Colombia, pocos años antes del nuevo milenio, la Unión Europea ya era su segundo socio comercial. Esto se explica principalmente por el Sistema Generalizado de Preferencias-Droga (SGP-Droga), que facilitó –en mayor medida– el acceso al mercado europeo (Grupo de Trabajo Unión Europea - Consorcio Proyecto Colombia Internacional, 2004).

Periodo de profundización económica (2000-2018)

Este periodo –en especial– profundiza las relaciones comerciales. En octubre de 2008 se celebró el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Trinidad y Tobago, y República Dominicana, salvo este último, todos Estados miembros del Cariforum⁶.

En diciembre de 2012 se cristalizó el Acuerdo en esta materia con los centroamericanos, en marzo de 2013 con Perú y en agosto del mismo año con Colombia. De los andinos, el último en unirse ha sido Ecuador, que lo hizo en enero de 2017. Este Acuerdo se está aplicando de forma provisional, toda vez

⁶ El Cariforum es un subgrupo del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico y sirve de base para el diálogo económico con la Unión Europea. Con la firma de un Acuerdo de Asociación Económica, el Caribe y Europa tienen como objetivo aprovechar los vínculos económicos que venían estableciéndose desde hace tiempo para fomentar el crecimiento, el empleo y el desarrollo en esta región (Comisión Europea, 15 de octubre de 2008).

que los procedimientos de ratificación siguen en curso. Por su parte, desde 2017 se empezaron a actualizar los acuerdos con Chile y México, este último concluido el pasado 28 de abril, quienes, por cierto, son los primeros socios comerciales de esta región con la UE (Tremolada, 2019, pp. 31-32).

En 2016 se reanudaron las negociaciones con vistas al tan esquivo acuerdo comercial con Mercosur, el cual se cristalizó en la reunión del G20 de Osaka, celebrada al finalizar junio de 2019. La suscripción de este acuerdo representó el final de un proceso que se inició hace más de 20 años, pero que diversos gobiernos frenaron por intereses coyunturales⁷.

La UE ha celebrado acuerdos de libre comercio con 30 países de América Latina y el Caribe. El total de los intercambios comerciales de bienes entre la UE y América Latina y el Caribe se ha duplicado en la última década, ya que sumó 221.600 millones de euros en 2017 y la UE se constituyó como tercer socio comercial de América Latina y el Caribe. En materia de inversión extranjera, la Unión Europea es el actor que más inversión directa realiza en Latinoamérica, ya que tiene un inventario de inversiones en la región de 642.300 millones de euros (más que sus inversiones en China, India y Rusia) (Zornoza, Alarcón y Camacho, 8 de noviembre de 2018).

La UE sigue siendo el mayor proveedor de ayuda oficial al desarrollo con destino a los países de América Latina y el Caribe, pues concedió subvenciones por 3.600 millones de euros para el periodo 2014-2020 (Instrumento de Cooperación al Desarrollo, 2014-2020).

El surgimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)⁸ genera una nueva dinámica birregional. La Celac, conformada por 33 Estados, y la UE, por 27, suman 60 Estados que, a su vez, conforman un tercio de los Estados miembros de las Naciones Unidas y casi la mitad de

⁷ Una vez entre en vigor, *grosso modo*, los europeos –en un plazo máximo de 10 años– desgravarán el 99% de los bienes del Mercosur que ingresan a su mercado. De inmediato se beneficiarán el 80% de los productos industriales y en una transición de hasta 10 años se liberalizará prácticamente la totalidad. En relación con los bienes agroindustriales, para el 81,7% de los productos se eliminará los aranceles de importación y para el 17,7% se ofrecerá cuotas o preferencias fijas que se administrarán de forma compartida, y se evitará la discrecionalidad en su utilización. Mercosur otorgará a la UE, en 15 años, preferencias al 91% de sus productos. Respecto a los bienes industriales, se eliminarán el arancel del 35% para vehículos, entre el 14% y el 18% para los componentes de automóviles, entre el 14% y el 20% para maquinaria, hasta el 18% para químicos, hasta el 14% para productos farmacéuticos, el 35% para textiles y calzado, y el 26% para tejidos de punto. Los productos agroalimentarios obtendrán reducciones arancelarias: chocolates y confitería, 20%; vinos, 27%; licores y refrescos, del 20% al 35%. Además, el sector lácteo obtendrá acceso sin aranceles, pero sujeto a cuotas (Tremolada, 11 de julio de 2019).

⁸ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) es una estructura destinada a la coordinación política de los 33 países de la región que se instituyó oficialmente durante una cumbre regional celebrada en diciembre de 2011.

los miembros del Grupo de los Veinte (G-20). En consecuencia, si se actúa mancomunadamente, la concertación birregional representaría una coalición decisoria importante en las discusiones sobre las nuevas formas de organizar los Estados, las economías y las sociedades. Esto es perfectamente factible, toda vez que existe una identidad de principios y valores comunes entre la UE y América Latina y el Caribe, consecuencia en gran parte del colonialismo europeo y de la posterior recepción de sus doctrinas y tradición jurídica. Así lo destaca la Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación de la Comisión Europea (Comisión Europea, 7 de agosto de 2014), al expresar que el fundamento de la alianza entre UE-América Latina y el Caribe son precisamente los lazos históricos y culturales, el tránsito constante de personas de región a región, y la fuerte y creciente fluctuación de tratados e inversiones; pero también, el profundo lecho sobre el que reposan todas esas relaciones que son las aspiraciones y los valores compartidos (la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos y el Estado de derecho, la búsqueda de la cohesión social y el desarrollo sostenible).

Lamentablemente, esta instancia no ha sido preponderante, en particular por el unilateralismo que reina en América Latina y el Caribe. No obstante, en materia de ciencia e investigación se han intensificado los esfuerzos para desarrollar un espacio común de investigación UE-Celac, centrándose –a partir de la Cumbre de 2015– en tres pilares estratégicos: movilidad de los investigadores, acceso a infraestructuras de investigación y solución conjunta de los retos globales compartidos (Icade, 19 de marzo de 2018). Dichos pilares se ven reforzados por la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación (Jiri).

Cabe resaltar que, en el caso del conflicto colombiano, la UE por más de veinte años no solo apostó a construir paz en medio de la guerra⁹, sino que después de que el país alcanzara la paz con las FARC-EP, creó el Fondo Fiduciario para el Posconflicto en Colombia, que cuenta con un aproximado de 120 millones de euros.

El desarrollo económico y social de América Latina en los últimos años ha determinado, por parte de la Unión Europea, un enfoque más orientado a la colaboración.

⁹ Como herramienta de cooperación técnica y financiera de la Unión Europea, nacen en Colombia los Laboratorios de Paz. El primero comenzó en 2002, en el Magdalena Medio, y para darle continuidad se aprobó la ejecución de un segundo Laboratorio de Paz para tres regiones de Colombia: Norte de Santander, oriente antioqueño y Macizo Colombiano - alto Patía (en los departamentos de Cauca y Nariño). Los programas Laboratorios de Paz I, II y III se ejecutaron del 2002 a 2011. En 2011 surge el programa Nuevos Territorios de Paz, que se desarrolló hasta 2017. Además, de 2009 a 2014 se emprendieron los programas de Desarrollo Regional y Estabilidad I y II.

El relacionamiento bilateral

El desarrollo de la relación UE-Colombia

Los permanentes altibajos y una interlocución predominantemente, mediada por los bloques regionales de integración latinoamericanos, han caracterizado las relaciones políticas y comerciales del bloque europeo con Colombia. No obstante, en los últimos años esas relaciones se han distinguido por el diálogo bilateral y la estabilidad. Esto se explica, principalmente, con ocasión de los primeros cinco años de implementación del Acuerdo Comercial que entró en vigor en 2013 (Tremolada, 2019, p. 58).

Las relaciones comerciales de la Comunidad Europea con los países andinos entre 1957 y 1983 fueron bastante exiguas. A pesar de la vocación cooperativa que el Tratado de Roma consagró en sus orígenes expresados en la idea de “reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar” y la pretensión de “asegurar el desarrollo de su prosperidad, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas”, la prioridad de la naciente Comunidad Europea tardó mucho en emprender acciones concretas hacia América Latina y, de hecho, inició a dar cumplimiento a ese propósito con los países en vía de desarrollo del continente africano. En adición, la implementación de la Política Agrícola Común (1957) significó una barrera de competitividad para los productos latinoamericanos y, a la postre, una importante reducción de las exportaciones agrícolas de origen latinoamericano hacia la Comunidad Económica Europea (Becerra Rodríguez, 2009, p. 85).

Por su parte, los objetivos del Pacto Andino de 1969 estuvieron orientados por una línea marcadamente proteccionista en cuanto a sus políticas de comercio internacional: restricciones a las empresas multinacionales, sustitución de importaciones y la implementación de una tarifa exterior común. En el caso colombiano, inicialmente esto se materializó con las políticas de sustitución de importación (desde 1945) y una estructura arancelaria proteccionista (1959), con el aumento de tarifas para los bienes finales y la reducción para los bienes intermedios y de capital. Una orientación similar se impuso en los otros países latinoamericanos durante todo este periodo, promoviendo una suerte de veto sobre las posibilidades de crear individualmente líneas de comercio entre los países miembros del naciente Pacto y el bloque europeo (Aguayo, Portillo y Esposito, 2001).

A pesar de los obstáculos señalados, hubo diversos esfuerzos por concretar anhelos de acercamiento entre el bloque andino y el bloque europeo. En el caso colombiano, por ejemplo, se acreditó un embajador ante la Comunidad Económica Europea desde 1961, y para 1971, la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (Cecla) había adelantado y concretado contactos con la Comunidad Económica Europea, derivándose en la instauración de un diálogo el Grupo de Misiones Latinoamericanas. Ya en 1977, los países andinos empezarían a nombrar embajadores ante la Comunidad Económica Europea —con rango exclusivo—, como había sucedido en el caso de Colombia (Ramírez, 1989, p. 10).

Para 1979, el presidente Julio César Turbay Ayala fue designado por los países del Acuerdo de Cartagena para gestionar un grupo de trabajo que con éxito terminó por fortalecer las relaciones entre los dos bloques, considerando incluso un posible acuerdo birregional de cooperación. Sin embargo, estos acercamientos se verían suspendidos, en principio, por un golpe de Estado en Bolivia en 1979, pero de manera más contundente por el conflicto bélico de las Malvinas (1981), que congeló y deterioró en ambos sentidos las relaciones y los esfuerzos construidos hasta el momento entre las dos regiones (Ramírez, 1989, p. 11).

En 1983, como vimos, se suscribe el primer Acuerdo de Cooperación entre América Latina y la Comunidad Económica Europea, justamente con el bloque de países que conformaban en esa época el Pacto Andino (Sánchez, 1998, p. 60). Por sus características, este acuerdo es considerado de “segunda generación” por incluir, además de temas comerciales, aspectos de cooperación y políticos. El Acuerdo fue suscrito en Cartagena (1983), recibió el aval del Parlamento Andino por medio de la Decisión 190 suscrita en Lima (1983) y fue ratificado en Colombia por la Ley 34 de 1985 (Tremolada, 2019, p. 60).

El contenido del Acuerdo responsabilizaba a las partes en el propósito de fortalecer los valores democráticos, las libertades individuales y los principios constitucionales, así como hacer de dicha integración regional un instrumento para el desarrollo de los pueblos bajo los principios de progreso social y solidaridad. Además de los elementos obvios sobre relacionamiento económico, desarrollo empresarial, promoción de actividades industriales, agropecuarias y mineras, el acuerdo también involucraba asuntos de cooperación en materia científica, técnicas de desarrollo, medio ambiente, turismo, etcétera. Dichos elementos han caracterizado el liderazgo europeo en las relaciones internacionales con los países en vía de desarrollo (Becerra Rodríguez, 2009, p. 88).

Lamentablemente, los anhelos y esfuerzos plasmados en el acuerdo se vieron limitados en su real alcance por las demoras de los países andinos en incorporar y ratificar el Acuerdo en sus respectivas legislaciones internas (por ejemplo, en Colombia, la Ley 34 de 1985 solo vino a entrar en vigencia hasta 1987), la inexistencia práctica de una integración regional entre las naciones andinas, las diferencias y desigualdades en el interior de la subregión en materia de desarrollo económico y la situación económica general de la región por la famosa crisis de la deuda. Resultó más viable para la Comunidad Económica Europea establecer relaciones bilateralmente con cada país, atendiendo además a necesidades de cooperación diferenciadas (Leoncini, 2002).

En la década de los noventa, el mundo y, en particular, la región latinoamericana terminarían por adoptar un proceso muy fuerte de liberalización económica. En ese marco se viabilizó un nuevo esfuerzo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los países andinos: el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGP). Aunque este sistema fue creado en 1971, la aplicabilidad que tuvo en los años noventa lo hicieron el instrumento de políticas más importante entre los dos bloques por más de dos décadas.

El Sistema fue aprobado por el Consejo Europeo para las naciones andinas en 1990. El primer programa entró en vigor para la Comunidad Andina en 1991, para un periodo de cuatro años, y consistió en una forma de cooperación para conceder una mayor facilidad de acceso de los productos andinos al mercado europeo, todo esto en el marco de la ayuda a la región en la lucha contra el narcotráfico. El primer Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias consistía en un régimen especial para los países andinos y uno general para los europeos. Con la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1994, que si bien fue incorporando normas que facilitarían las exportaciones de los países en desarrollo, no evitó que prevalecieran los intereses de los países desarrollados al mantener una protección elevada en aquellos sectores donde no les convenía la competencia de los países en desarrollo; además, implicaría reformas importantes para el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias al momento de su renovación que limitaron el provecho de los países andinos (Herdero de Pablos, 2002, p. 196).

Para 1993 se dio otro paso muy importante, la concreción de un acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros celebrado en Copenhague, que significó el punto de partida para la edificación de las relaciones entre la naciente Unión Europea y lo que sería la Comunidad Andina (CAN).

La base del Acuerdo es el tema de cooperación extensible al desarrollo económico en la mayor cantidad de aspectos posibles, la promoción del desarrollo social y la diversificación del comercio, en especial, en lo referido a la cláusula de la nación más favorecida. En comparación con el Acuerdo de 1983, este no se centró en el fortalecimiento institucional andino sino en la profundización de las relaciones Unión Europea-CAN, enfocado en el comercio y el desarrollo con cooperación en el área industrial, científica y tecnológica (Comunidad Andina, 2008).

Debe reconocérsele a este acuerdo un alcance más amplio para las relaciones comerciales entre los dos bloques, sin embargo, de nuevo, razones de tipo político, social y económico terminaron por limitarlo e imposibilitaron un mayor alcance. Desde problemas de coordinación de las políticas cambiarias, pasando por la reiterada lentitud en la ratificación de este, tanto en Europa como en los países andinos, hasta los problemas de índole político como el golpe de Estado en Perú (1992), la oposición de Fujimori a un arancel externo común dentro de la CAN, los acercamientos de Bolivia y Venezuela al Mercosur, el rompimiento diplomático por el Estado venezolano, los cuatro años sin reuniones del Consejo Presidencial Andino, las aplazadas y necesarias reformas en los temas de seguridad y política exterior de la Unión Europea, la crisis de las vacas locas en Gran Bretaña y su impacto en la Comisión Europea, el conflicto militar en la antigua Yugoslavia y muchos otros (Sánchez, 1998, pp. 60-71).

En 1996, bajo el pretexto de la lucha contra las drogas (y previas reuniones ministeriales sobre este tema) y las intenciones de materializar un canal de diálogo político más estrecho, se refuerzan las relaciones con la firma de la Declaración de Roma, que institucionaliza el diálogo político, constituyéndose así en un mecanismo de debate multiniveles: por un lado, cumbres presidenciales (convocadas por el jefe de Estado del país que ejerce la Presidencia del Consejo Europeo o el Consejo Presidencial Andino, y por el presidente de la Comisión Europea); en segundo lugar, encuentros periódicos de los ministros de relaciones exteriores y, por último, la incorporación de la idea de establecer reuniones alrededor de un tema en específico motivado por las circunstancias. Este diálogo político más fluido sería el antecedente más importante para la aprobación posterior de un recargado SGP+ (Tremolada, 2019, p. 62).

En 2002, para la Cumbre UE-América Latina y el Caribe realizada en Madrid, se resolvió negociar un acuerdo de diálogo político y cooperación que

sería el reemplazo del de 1993 y la Declaración de Roma de 1996. Se suscribió el 15 de diciembre de 2003, y con este se profundizan los vínculos entre ambas regiones al extender su aplicación a la paz y seguridad, la democracia y gobernabilidad, el comercio, el desarrollo económico y social, las migraciones, el medio ambiente y la biodiversidad (Cumbre de Madrid UE-ALC, 17 de mayo de 2002).

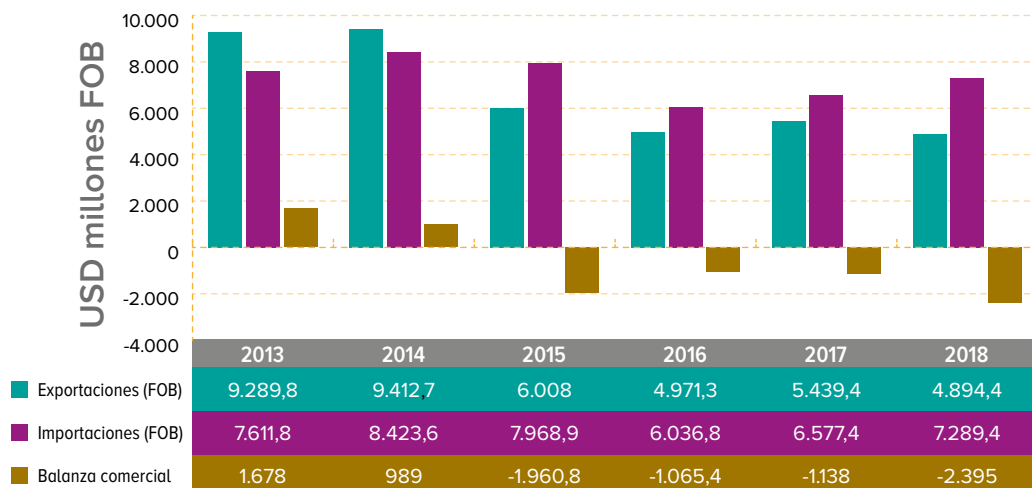
Pese a lo anterior, el desarrollo de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea se encontraba estancado. La UE, en ese entonces, por un lado, prestaba más atención a los desafíos de la nueva ampliación y a la ratificación del frustrado tratado constitucional y, por el otro, tenía dudas y reservas de la política exterior colombiana orientada hacia la búsqueda del apoyo norteamericano para desarrollar el concepto de seguridad interna (Grupo de Trabajo Unión Europea - Consorcio Proyecto Colombia Internacional, 2004).

Con la Declaración de Guadalajara en 2004, la CAN y la UE instituyeron un procedimiento para establecer la iniciación de un acuerdo de asociación que vio la luz de manera oficial en 2005, en un lanzamiento a cargo de la Comisión Mixta UE-CAN. Producto de esto, la CAN expidió la Decisión 667 de 2007, que dio vida al marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Por su parte, la UE sancionó el Documento Regional de Estrategia Regional (RSP) 2007-2013 para la Comunidad Andina el 12 de abril de 2007. Paradójicamente, en el mismo periodo que se fortalecía la institucionalidad entre los dos bloques, hizo carrera la oposición en varios gobiernos latinoamericanos sobre el modelo de relacionamiento con los países desarrollados, corriente que llegó al poder en muchos países de la región con voces como la de Hugo Chávez, Lula da Silva, Néstor Kirchner, Evo Morales, Rafael Correa y otros, que terminaron por cerrar la puerta a otras iniciativas comerciales y por impedir una negociación conjunta en el marco de la CAN con la Unión Europea en el propósito del acuerdo comercial planteado. De nuevo la escasa integración en el interior del bloque andino y los cambios políticos y sociales terminarían por interrumpir el diálogo con los países europeos. Las negociaciones bilaterales se volvieron a imponer. Colombia y Perú avanzaron en las negociaciones con la Unión Europea, y para el caso colombiano, el 1.º de agosto de 2013 dicho acuerdo por fin entraría en vigor (Tremolada, 2019, pp. 63-64).

En materia comercial, la Unión Europea es el segundo socio más importante de Colombia y una de las fuentes de inversión extranjera más relevante. En 2017, Colombia ocupó el lugar 42 entre los principales socios comerciales

de la UE en el mundo, es el primero en la Comunidad Andina y el quinto en Latinoamérica. Con el Acuerdo Comercial, esa relación se ha fortalecido. Desde su entrada en vigor el 1.º de agosto de 2013, la UE ha liberalizado su mercado para todos los bienes industriales y de la pesca, dando un acceso directo a un mercado –incluyendo al Reino Unido¹⁰– de más de 500 millones de consumidores de un alto poder adquisitivo. Colombia ha reducido progresivamente los aranceles para los bienes originarios de la Unión, mientras los más sensibles se liberalizan progresivamente, lapso para que las autoridades colombianas y el sector privado hagan las mejoras en competitividad que requieran (Tremolada, 2019, p. 64).

Gráfica 1. Balanza comercial Colombia-Unión Europea



Fuente: Mincomercio (2019, p. 46).

Sin embargo, para apreciar los resultados y el aprovechamiento del Acuerdo Comercial, necesitamos verificarlo en perspectiva. La balanza comercial –un año antes de entrar en aplicación el Tratado– arrojaba un superávit por 2.096 millones de dólares a favor de Colombia, superávit que ha venido disminuyendo hasta que, en 2015, presentó un déficit de 1.961 millones de dólares (Mincomercio, 2019).

Dicho déficit, en los años 2016 y 2017, registró un número menor para Colombia de 1.065 millones y 1.138 millones de dólares, respectivamente. No obstante, en 2018, se disparó y alcanzó los 2.395 millones de dólares. El Ministerio

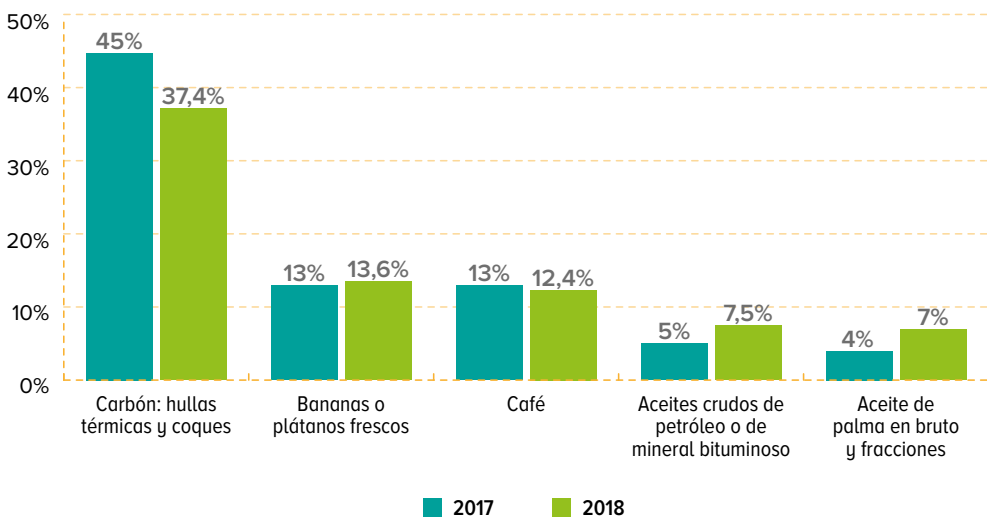
¹⁰ Véase Presidencia de la República (2020a). Hasta el 31 de diciembre de 2020, la relación comercial de Colombia con el Reino Unido continuará rigiéndose por el Acuerdo con la Unión Europea.

de Comercio colombiano, en el citado informe sobre los acuerdos comerciales vigentes (2019, p. 46), señala que el déficit que se registra desde 2015 en la balanza comercial obedece “a la caída de los precios internacionales de los productos básicos y por el lento crecimiento económico de la Unión Europea”.

En 2018, las exportaciones hacia la UE –respecto al valor registrado durante 2017– disminuyeron 10,02%, entre otras razones, por efecto de la caída de las hullas térmicas (-27%) y el café (-12%). Sumaron un total de 4.894 millones de dólares. Las importaciones también presentaron una disminución de 4,2% respecto el año anterior, y alcanzaron, en 2018, los 7.289 millones de dólares. Se destacan, entre otros, el crecimiento en importaciones de aviones y demás aeronaves (77,9%), de medicamentos, vacunas, reactivos y productos inmunológicos (11%), y la demanda de vehículos de transporte terrestre (35%) (Mincomercio, 2019, p. 46).

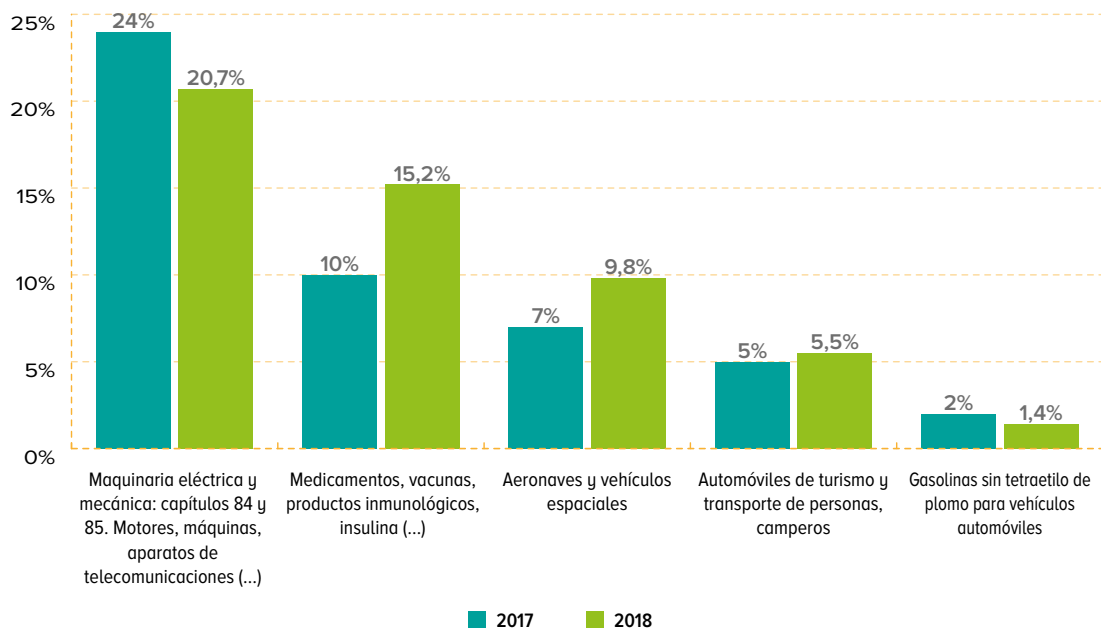
La Unión Europea –después de los Estados Unidos– sigue siendo el segundo destino de las exportaciones de Colombia, representando el 14,4%. Del total que exporta Colombia al mundo, los Países Bajos representan el 4%, seguido por España, con el 3%, y Bélgica, con el 1%. Después de EE. UU. y China, la UE se posiciona como el tercer proveedor de bienes para Colombia, representando el 15% del total de sus importaciones. Se destaca como origen de estas importaciones Alemania, con el 4%, seguido por Francia (2%) y España (2%) (Mincomercio, 2019, p. 46).

Gráfica 2. Principales productos exportados a la Unión Europea



Fuente: elaboración propia con base en Mincomercio (2019, p. 46).

Gráfica 3. Principales productos importados de la Unión Europea



Fuente: elaboración propia con base en Mincomercio (2019, p. 46).

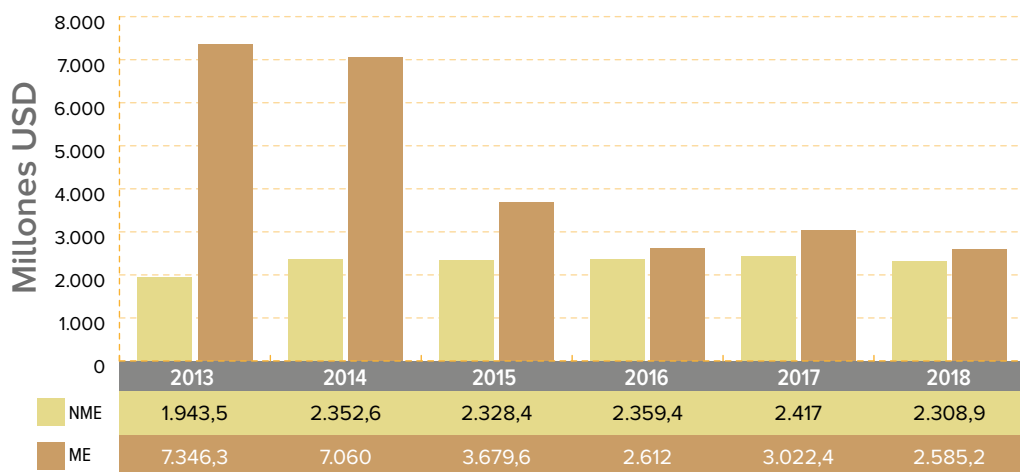
En 2018, se mantiene la tendencia a la diversificación de la canasta exportadora colombiana que se evidencia desde la entrada en vigor del Acuerdo Comercial. Los productos no minero energéticos (NME) participaron con 47,2% del total de las exportaciones de Colombia a la UE, con un valor total de 2.308,9 millones de dólares. Dentro de estos productos no minero energéticos exportados a la Unión Europea en 2018 se destacan el aceite de palma en bruto, las flores, los productos del café y las frutas, y entre estas, el aguacate. Por su parte, las exportaciones de servicios desde Colombia hacia la UE ascendieron a 1.769 millones de dólares, aumentando el 7% respecto al año anterior. En esta materia se destacan los viajes, el transporte y los *call centers* hacia España, Alemania y Francia.

Como ejemplos del aprovechamiento del Acuerdo Comercial se puede destacar que, principalmente, las frutas y el café¹¹ impulsaron los productos agropecuarios dentro del periodo comprendido entre 2012 y 2018, logrando

¹¹ Uno de los grandes ganadores del mercado europeo es el café, teniendo en cuenta que las exportaciones a la UE totalizaron 609,9 millones de dólares en 2018.

un incremento del 25%. Refiriéndose al 2018 en particular, el aguacate Hass¹² fue, sin duda, lo más destacado, totalizando 60,6 millones de dólares (Mincomercio, 2019, p. 52).

Gráfica 4. Exportaciones no minero energéticas y minero energéticas de Colombia a la Unión Europea



Fuente: Mincomercio (2019, p. 48).

En relación con la inversión extranjera directa (IED), la UE se mantiene como el principal inversionista en Colombia. En 2018, esta alcanzó los 4.146 millones de dólares, con una disminución del 23,1% frente al año anterior. Sin embargo, esta se ha mantenido desde que entró en vigor el Acuerdo Comercial con alrededor de los 4.000 millones de dólares; la disminución, respecto a 2017, obedece a que en ese año se registró la mayor inversión de los europeos en Colombia (5.390 millones de dólares). Los Estados miembros de la UE que registraron en 2018 mayor participación en la inversión extranjera directa fueron España, con 35% del total, seguido por Reino Unido, con 33%; Luxemburgo, con 11%; y Francia, con el 6% (Mincomercio, 2019, p. 49).

Por su parte, como ha señalado Tremolada (2019, p. 65), el relacionamiento es de doble vía y no se circunscribe a lo económico. En agosto de 2014, la Unión Europea y Colombia celebraron un acuerdo marco que facilitó la participación del país en las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE y que obedecen a su política común de seguridad y defensa. Como muestra

¹² El aguacate Hass no se exportaba en 2012 y en 2018 tuvo un crecimiento del 16% frente al año inmediatamente anterior.

de su compromiso, Colombia desplegó al Cuerno de África un buque militar en apoyo de la Operación Atalanta de la fuerza naval de la Unión Europea (Eunavfor).

La agenda bilateral

Como lo precisa la embajadora de la Unión Europea en Colombia, Patricia Lombart Cussac (comunicación personal, 4 de junio de 2020), las relaciones de la UE con Colombia son estrechas y por dos vías, la que se da entre bloques regionales, en especial con la CAN y la bilateral. En ambos casos se soportan en tres pilares: diálogo político, comercio y cooperación. Se trata de una relación que trasciende los gobiernos y que corresponde a intereses comunes de largo plazo. Los énfasis a destacar en la agenda giran en torno a la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En el marco del proceso de paz, los asuntos más relevantes que se canalizaron a través del Fondo Europeo para la Paz y que constituían prioridad para 2019, fueron las víctimas, la reincorporación y el desarrollo rural con enfoque territorial.

En materia de medio ambiente, la UE apoya iniciativas de mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, y financia proyectos que buscan construir modelos de desarrollo sostenible. Así, las iniciativas que promueve de construcción de paz –teniendo en cuenta que es uno de los países con más alta biodiversidad en el mundo–, se hacen bajo el enfoque del Acuerdo de París.

El diálogo político de alto nivel se da anualmente, así como un diálogo en materia de derechos humanos, siempre antecedido por un encuentro con la sociedad civil, de tal forma que sus preocupaciones sean tenidas en cuenta. Son lazos –enfatisa la embajadora Lombart– que se vienen estrechando con las distintas administraciones, incluida la actual¹³.

Como señalamos, sin lugar a dudas, la construcción de la paz es un tema central de la relación de la Unión Europea con Colombia. Esta es una apuesta

¹³ A lo largo del mandato del presidente Duque se han llevado a cabo alrededor de 23 visitas o encuentros entre el gobierno colombiano y los altos mandatarios de la Unión Europea. En dichos acercamientos se han discutido “el firme compromiso con la reincorporación de los excombatientes de las Farc, los logros de la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad, y la defensa del medioambiente” (Presidencia de la República, 2020b).

de largo aliento, que antes del Acuerdo de Paz, ya desarrollaba programas como los Laboratorios de Paz y Nuevos Territorios de Paz (Comisión Europea, 28 de marzo de 2007). Actualmente acompaña y brinda apoyo a la implementación del acuerdo de paz, de ahí que desde 2015 la Unión Europea designó a un enviado especial para el Proceso de Paz, Eamon Gilmore, quien desde el año pasado es también representante especial para los Derechos Humanos en todo el mundo. Su trabajo con Colombia se mantiene muy activo, incluso en estas épocas de pandemia en las que todo ha tenido que adaptarse a la virtualidad. Antes de ello, Gilmore realizó constantes visitas y diálogos con diversos actores y sectores en Colombia, y ha expresado que quedaron “muy tranquilos con el compromiso del presidente Duque y su gobierno de implementar los acuerdos, y nosotros, también, le aseguramos a él y a su gobierno que la Unión Europea continuará su apoyo en favor de su trabajo en ese sentido” (Posso, 9 de julio de 2019).

La protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático son dos ejes cruciales de la relación actual y futura. El Pacto Verde Europeo es la hoja de ruta para lograr una economía neutra en emisiones, una agricultura sostenible y la protección de la biodiversidad. Colombia, además, es un socio estratégico para Europa en este sentido porque persigue objetivos similares en el marco de los acuerdos multilaterales de los que ambos hacen parte.

En materia comercial, la embajadora señala que en virtud del acuerdo suscrito en 2012 por la Unión Europea y sus Estados miembros con Colombia no solo se ha generado una importante diversificación de la canasta exportadora colombiana (caracterizada tradicionalmente por los productos minero-energéticos), con una participación cada vez mayor de los productos agrícolas, sino que, además, el Acuerdo tiene un efecto estabilizador para el comercio exterior colombiano ante la caída de los precios del petróleo o ante una crisis como la generada por el COVID-19.

Así mismo, a partir del Acuerdo, no solo se impacta la agenda comercial, también a las agendas de agricultura y medio ambiente. Apoyar al desarrollo sostenible y la inversión extranjera son temas también muy relevantes de la agenda. De ahí que en Colombia se encuentre la sede para América Latina del Banco Europeo de Inversiones, y sea un destino atractivo y promisorio para la inversión europea, al punto que es el primer inversor extranjero del país.

Además, se brinda un apoyo humanitario muy importante a la crisis migratoria desde Venezuela, puesto que la Unión Europea reconoce la solidaridad

con la que Colombia y el resto de la región han acogido a la población venezolana y se suma a esta causa.

En el marco del posconflicto, el balance de la cooperación ha sido muy positivo. Teniendo en cuenta que el Acuerdo de Paz firmado en 2016 en Colombia tiene muchos aspectos innovadores con respecto a otros procesos de paz en el mundo y que va más allá del desarme de un grupo y su reincorporación, con una ambición de alcance nacional para resolver problemas históricos, la Unión Europea reconoce y valora este alcance, y lo apoya con su cooperación.

La creación del Fondo Europeo para la Paz en 2016 es una respuesta y muestra del compromiso de la UE. En él se reúne el apoyo financiero y de cooperación de veinte Estados miembros de la Unión Europea más el Reino Unido y Chile. Con más de 120 millones de euros¹⁴, el Fondo apoya programas para la implementación tanto del componente de reincorporación del Acuerdo de Paz (Punto 3) como la Reforma Rural Integral (Punto 1). Así, la UE apoya los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Las relaciones con el consejero para la Estabilización, Emilio Archila, son armónicas y productivas, y ambas partes entienden que se trata de asuntos con muchos desafíos y un largo camino por delante.

En el marco del posconflicto, la Unión Europea también brinda cooperación en otros elementos del Acuerdo. Ha apostado por apoyar las tres principales instituciones del sistema de justicia transicional creado por el Acuerdo. También da una ayuda importante a la Unidad Especializada de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (Fiscalía General de la Nación, s.f.), para avanzar lo más rápido posible en el esclarecimiento de los crímenes contra líderes sociales y excombatientes, y en el desmantelamiento de las organizaciones criminales detrás de esta violencia. Incluso apoya al instituto Kroc¹⁵ en su labor de monitoreo independiente al avance de la implementación. El balance de estos apoyos también es positivo.

Refiriéndose a las perspectivas de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea, la embajadora Lombart considera que la crisis global del coronavirus está obligando a repensar las formas de apoyo y solidaridad:

¹⁴ Dicho fondo cuenta con un total de 121,6 millones de euros en aportes, que están destinados a la consolidación de la paz y el desarrollo económico y social de los territorios más afectados por el conflicto armado.

¹⁵ El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame para Estudios Internacionales de Paz fue escogido para hacer la verificación y el monitoreo de la implementación del Acuerdo de Paz.

Empezamos a afrontar una de las crisis económicas más fuertes de nuestra historia, y en este marco la cooperación para la resiliencia y la recuperación a través del desarrollo sostenible son un eje de la perspectiva de la Unión Europea, tanto en referencia a la situación de los Estados miembro, como hacia afuera, hacia el resto del mundo.

En el caso particular de Colombia, considera que la buena relación se seguirá estrechando, toda vez que los intereses y las apuestas comunes no son de corto plazo, así que la UE seguirá apoyando a Colombia y aprendiendo de sus experiencias para los propios desafíos, siempre trabajando en profundizar la relación (Llombart Cussac, comunicación personal, 4 de junio de 2020).

Colofón y recomendaciones

La relación de la –hoy– Unión Europea con América Latina inició con la desconfianza de esta última, al entender que la Comunidad Económica se fundaba en el proteccionismo, situación que se agravó cuando los primeros dirigieron sus esfuerzos al fortalecimiento de los vínculos con sus excolonias del continente africano y con el decaído interés de los órganos decisorios europeos.

La desconfianza de los latinoamericanos empieza a desvanecerse en los años setenta, pues se da un diálogo regular de alto nivel (Diálogo de Bruselas) que empiezan a dar frutos, intensificando las relaciones bilaterales que se traducen en acuerdos de primera generación: los bilaterales de carácter comercial con Argentina, Brasil y Uruguay; el acuerdo de cooperación económica con México; y los acuerdo particulares, unos de contenido textil, con Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú y Uruguay, y otros de cuotas para ciertos productos artesanales, con Uruguay, Brasil, Ecuador, Paraguay, Honduras, Perú y El Salvador. En este contexto surge el diálogo político interparlamentario denominado Asamblea Parlamentaria Europea-Latinoamericana (Eurolat), orientado al reforzamiento de la integración y la transferencia progresiva de recursos: esto último, balanceando la cooperación que realizaba con otras regiones del mundo, y confiando en que se promovería un mayor flujo de inversiones privadas.

Ya en los ochenta no se duda del marcado interés europeo en América Latina, se impulsan las relaciones birregionales y se dan los acuerdos de segunda generación con Brasil y los países andinos y centroamericanos. También se da inicio al Diálogo de San José, que sirvió para concretar la agenda

bilateral de la lucha por la paz y convirtió a los europeos en un actor clave en la resolución de los conflictos en Centroamérica, así como un contrapeso en la región a la política estadounidense, que descartaba la resolución de los conflictos por medios pacíficos.

Las orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (PVDALA) marcaron el inicio de la formalización de las relaciones políticas que, como señalamos, habían tenido una naturaleza más informal. En los noventa, los europeos identificaban regiones y países con diferentes niveles de desarrollo, con el fin de definir los distintos niveles y énfasis de cooperación con la región, por lo que surgen programas enfocados en las necesidades específicas de subregiones y Estados. Fluye el diálogo político y la cooperación, y se concretarán acuerdos de tercera generación (Argentina y Chile en 1990, México y Uruguay en 1991, Paraguay, Mercosur y Brasil en 1992, y América Central y Pacto Andino en 1993), que incluyen cláusulas referidas a la democracia (respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos) y cláusulas evolutivas (desarrollo del acuerdo primigenio). En estos años se da el Diálogo con el Grupo de Río, lo que abre un espacio inédito y directo de consulta y concertación política con Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela y México. Además, surgen las conferencias iberoamericanas con reuniones anuales de jefes de Estado y de gobierno, en el que por el lado europeo participan España y Portugal.

En la segunda mitad de los años noventa, gracias a la cláusula evolutiva, se empezaron a celebrar acuerdos por fases (cuarta generación): el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el Mercosur de 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación con Chile de 1996 y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México de 1997. Los dos últimos concretaron una segunda fase de contenido económico que liberalizó el comercio de bienes y servicios de manera bilateral, preferencial, progresiva y recíproca. Por su parte, se reconocen tres grupos subregionales para afianzar relaciones bloque a bloque, Mercosur, la Comunidad Andina y América Central, lo que facilita un diálogo multinivel (regional, subregional y estatal), que incluye la celebración de acuerdos de reciprocidad e interés mutuo. Estas relaciones multinivel, gracias a las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno de ambos lados del Atlántico, se fortalece.

En el nuevo milenio, en especial, se profundizan las relaciones comerciales. Se da primero el Acuerdo de Asociación Económica con –salvo uno– los

miembros del Cariforum, y luego con los centroamericanos, Perú, Colombia y Ecuador. Después de más de veinte años se cristaliza la fase comercial del Acuerdo con Mercosur (aún no en vigor) y se negocian las actualizaciones de los acuerdos comerciales con Chile y México, esta última ya concluida. De esta manera, la UE ha celebrado acuerdos de libre comercio con treinta países de América Latina y el Caribe. En este periodo, la UE sigue siendo el mayor proveedor de ayuda oficial al desarrollo con destino a los países de América Latina y el Caribe.

En clave colombiana, la relación con Europa ha tenido una interlocución mediada por los bloques regionales que explica los altibajos. No obstante, en los últimos años, un fluido diálogo político, la cooperación comercial y los esfuerzos conjuntos para lograr un desarrollo sostenible y respaldar la consolidación de la paz no nos dejan dudas sobre su estabilidad.

En materia comercial, la Unión Europea es el segundo socio más importante de Colombia, ya que representa el 14,4% del total que exporta, y se posiciona como el tercer proveedor de bienes para Colombia, representando el 15% del total de sus importaciones. Adicionalmente, la UE es la fuente de inversión extranjera más relevante del país. En 2017, Colombia ocupó el lugar 42 entre los principales socios comerciales de la UE en el mundo, siendo el primero en la Comunidad Andina y el quinto en Latinoamérica. Desde 2013, con la entrada en vigor del Acuerdo Comercial, esa relación se ha fortalecido con el impulso de la diversificación de la canasta exportadora colombiana y al ganar peso los productos no minero energéticos, que alcanzan una participación de más del 47% del total de las exportaciones de Colombia a la UE. Las frutas y el café tuvieron mucho que ver en el incremento de las exportaciones agropecuarias.

Sin embargo, en materia comercial, no todo son luces. La balanza comercial que un año antes de entrar en aplicación el Acuerdo Comercial presentaba un superávit a favor de Colombia, empezó a disminuir en los siguientes años, hasta que, en 2015, presentó un déficit que se ha sostenido y crecido, que alcanza los 2.395 millones de dólares. En parte, esto se explica con la caída de los precios internacionales de los productos básicos y por el lento crecimiento económico de la Unión Europea. En todo caso, la tendencia hacia la diversificación exportadora que favorece el Acuerdo Comercial tiene un efecto estabilizador para el comercio exterior colombiano ante la caída de los precios del petróleo y ante una crisis como la generada por la pandemia que atravesamos.

Así, las relaciones de la UE con Colombia se soportan en tres pilares: diálogo político, comercio y cooperación, que son estrechas y se dan por dos vías: la que se da entre bloques regionales, en especial con la CAN, y la bilateral. Los énfasis a destacar en la agenda bilateral, que trasciende a los gobiernos y que corresponde a intereses comunes de largo plazo, giran en torno a la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

La consolidación de la paz ha sido la piedra angular de la cooperación. Con una apuesta decidida y trabajando con los distintos gobiernos por más de veinte años, desarrolló en el país programas en medio de la guerra que favorecieron el desarrollo local productivo, la generación de ingresos, el esfuerzo institucional local, la participación ciudadana y los derechos humanos¹⁶. Un total de 614 proyectos en los ámbitos del desarrollo económico, los derechos humanos y la gobernanza democrática han beneficiado a 300.000 personas de 220 municipios pertenecientes a 19 departamentos colombianos (European External Action Service, s.f.).

En materia de la consolidación del Acuerdo de Paz, los asuntos más relevantes se canalizaron a través del Fondo Europeo para la Paz, donde la prioridad, para 2019, fueron las víctimas, la reincorporación y desarrollo rural con enfoque territorial. En materia ambiental, la UE apoya iniciativas de mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, y financia proyectos que buscan la construcción de paz a través de modelos de desarrollo sostenible.

La UE sigue contribuyendo a la construcción de una paz estable y duradera con programas que apoyan medidas a corto y medio plazo en forma de asistencia técnica, subvenciones y préstamos. El Fondo suma aproximadamente 121,6 millones de euros en subvenciones y es el instrumento en pro de la estabilidad y la paz, que apoya el plan de respuesta rápida del gobierno colombiano con 19 proyectos, que en 2019 sumaban cerca de 40 millones de euros (European Commission, s.f.); los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones alcanzan los 400 millones de euros y la cooperación en el periodo 2014-2017 superó los 67 millones de euros; de esta manera, estamos frente a un paquete global de ayuda de alrededor de los 600 millones de euros (European External Action Service, s.f.).

¹⁶ Los programas Laboratorios de Paz I, II y III se ejecutaron de 2002 a 2011. En 2011 surge el programa Nuevos Territorios de Paz, que se desarrolló hasta 2017. Además, de 2009 a 2014 se emprendieron los programas de Desarrollo Regional y Estabilidad I y II.

Otro ejemplo de estabilidad y que trasciende a las distintas administraciones de Colombia es que el diálogo político y de derechos humanos se ha consolidado con periodicidad anual, este último, siempre antecedido por un encuentro con la sociedad civil para que sus preocupaciones sean tenidas en cuenta.

Por otra parte, Colombia es un socio en la lucha contra las drogas ilegales y la delincuencia organizada a través de una colaboración constructiva en el marco de las organizaciones regionales, en particular Celac, CAN y la Alianza del Pacífico.

En materia de justicia, mantiene una apuesta decidida apoyando la Jurisdicción Especial de Paz y la Unidad Especializada de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de que se avance lo más rápido posible en el esclarecimiento de los crímenes contra líderes sociales y excombatientes, y se dé el desmantelamiento de las organizaciones criminales detrás de esta violencia. También refuerza el trabajo del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame para Estudios Internacionales de Paz en su labor de verificación y monitoreo de la implementación del Acuerdo de Paz.

Estamos, pues, frente a una relación perfectible, pero que como bien señala la embajadora de la Unión Europea en Colombia, Patricia Llobart Cusac, es cercana, profunda y estable.

A modo de recomendación de política exterior, para Colombia y la UE, actores con capacidad jurídica y capacidad política plena, autónoma y eficaz reconocidas internacionalmente, fundamentados en Calduch (1993), la permanente velocidad con la que se desarrollan los acontecimientos internacionales, la burocratización de sus órganos y las rutinas con las que se deciden y ejecuta su actividad exterior provoca un solapamiento de las fases de su política exterior, donde la elaboración, la ejecución y el control se ven atropellados por la sucesión de decisiones y actuaciones.

En el caso colombiano, estas decisiones y actuaciones comprenden –exclusivamente– la política gubernamental, sin participación de órganos estatales o sociales. Protagonismo excesivo del gobierno de turno que conspira con la estabilidad de un relacionamiento y una agenda, que en los últimos años se ha mantenido –sobre todo– por el esfuerzo europeo. Colombia debe comprender el alcance de los pilares en que se soporta su relacionamiento con la UE y los intereses intrínsecos en cada uno de estos, sin olvidar que la relación se da tanto por la vía de bloques regionales y bilateral.

La política exterior colombiana, de acuerdo con los fines u objetivos que aspira a alcanzar con la UE, debe incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de esos objetivos; de ahí la necesidad de comprender el alcance de los pilares y las vías de relacionamiento de forma armónica y coherente. El diálogo político y de derechos humanos que se tiene con la UE, pese a su periodicidad anual y que es antecedido por un encuentro con la sociedad civil, no puede seguir siendo visto por el país como como un simple requisito de la UE, sino como un ejemplo de participación de entes sociales y estatales distintos al Gobierno.

Una de las funciones de la política exterior es la adaptación del sistema estatal a su entorno, materializando las demandas que se generan en su seno y que se dirigen al contexto internacional, pero al mismo tiempo, y ahí está el arte, acomodar las posibilidades y los condicionamientos procedentes del exterior y que inciden en la vida interna del Estado (Calduch, 1993, p. 19). En Colombia, la constante más evidente de los distintos gobiernos, es la primacía de la política interior sobre la exterior; por ello, el protagonismo del Gobierno de turno, sin embargo, en el marco de las tres corrientes de política exterior que señala Merle (1985, pp. 149-195), nos inclinamos por la existencia de unas interacciones mutuas, esto es los denominados *linkages*. Teniendo en cuenta que la UE y su servicio exterior apuestan por esta corriente, no debería ser difícil fortalecer la cercanía, profundidad y estabilidad de la relación con Colombia; no obstante, no somos optimistas, los gobiernos de Colombia seguirán optando por la primacía de la política interior sobre la exterior, y la UE no siempre explica con la propiedad y claridad debida cómo sus condicionamientos pueden incidir en beneficio del país.

Referencias


- Aguayo, E., Portillo, S. y Esposito, P. (2001). Crecimiento económico en los países de la Comunidad Andina (1987-1996). *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 1(1), 1-9. Recuperado de: <http://site.ebrary.com/lib/lablaavirtualsp/docDetail.action?docID=10123545&p00=comunidad%20andina>.
- Asamblea Parlamentaria Europea-Latinoamericana. (2016). *Documentos clave de EuroLat: resoluciones y recomendaciones*. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/resoluciones_es.htm.
- Becerra Rodríguez, R. (2009). Antecedentes históricos de las relaciones comerciales de la Comunidad Andina-Unión Europea. *Revista Republicana*, 7, 83-97.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Ceura.
- Comisión Europea. (28 de marzo de 2007). *Colombia. Documento de Estrategia País, 2007-2013 (E/2007/484)*. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/eu_colombia/07_13_coles_es.pdf.
- Comisión Europea. (15 de octubre de 2008). *El Acuerdo de Asociación Económica Cariforum-CE*. MEMO/08/624. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-624_es.pdf.
- Comisión Europea. (7 de agosto de 2014). *Programa indicativo plurianual regional para América Latina*. Recuperado de: http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/mip_alr_vf_07_08_14_es.pdf.
- Comunidad Andina. (2008). *Documento informativo del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea. El régimen para los países andinos*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Crawley, A. (2000). Toward a biregional agenda for the twenty-first century. *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, 42(2), 9-34.

- Cumbre de Madrid UE-ALC. (17 de mayo de 2002). *Valores y posiciones comunes*. Documento de trabajo. Recuperado de: <https://www.oei.es/historico/ueal2002b.htm>.
- Drekonja-Kornat, G. (1988). Western Europe-Latin America: A general frame of reference. En C. Angarita y P. Coffey, *Europe and the Andean Countries: A comparison of economic policies and institutions* (pp. 7-13). Londres: Pinter Publishers.
- Eumed. (s.f.). *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/814/ASOCIACION%20LATINOAMERICANA%20DE%20LIBRE%20COMERCIO.htm>.
- European Commission. (s.f.). *Service for foreign policy instruments (FPI). IcSP projects in Colombia*. Recuperado de: <https://icspmap.eu>.
- European External Action Service. (s.f.). *European Union. External Action*. Recuperado de: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16970/relaciones-entre-la-ue-y-colombia_es.
- Fiscalía General de la Nación (s.f.). *Fiscalía General de la Nación y Unión Europea lanzan proyecto para apoyar investigaciones de asesinatos de líderes sociales*. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-general-de-la-nacion-y-union-europea-lanzan-proyecto-para-apoyar-investigaciones-de-asesinatos-de-lideres-sociales/>.
- Grupo de Trabajo Unión Europea - Consorcio Proyecto Colombia Internacional. (2004). Las relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico. *Policy paper La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, 11. Bogotá: FES. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50470.pdf>.
- Herdero de Pablos, M. (2002). Los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. *Análisis Económico*, XVII(36), 179-198.
- Icade. (19 de marzo de 2018). *La historia de las relaciones iberoamericanas*. Madrid, España.

- Knud, J. (2006). *Overview: The European Union and the world*. Recuperado de: http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_eurounion/n26.xml.
- Leoncini, G. (2002). *CAN-UE: ¿hacia un acuerdo de asociación? La evolución, el estado actual y las perspectivas de las relaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea*. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA21-3-02.htm>.
- Legiscomex (s.f.). *Mercado Común Centroamericano*. Recuperado de: <https://www.legiscomex.com/Documentos/union-aduanera-crica>.
- Maihold, G. (2007). Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina. *Foro Internacional*, XLVII(2), 269-299.
- Malamud, A. (2012). Sovereignty is back, integration out, Latin America travails with regionalism. En J. Roy, *The State of the Union(s), the Eurozone crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model* (pp. 177-191). Miami: Universidad de Miami.
- Martín, C. D. (2002). Las relaciones América Latina-Unión Europea. Antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político. *Revista de Ciencia Política*, XXII(2), 46-64. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v22n2/art04.pdf>.
- Merle, M. (1985). Politique intérieure et politique extérieure. En *Forces et enjeux dans les relations internationales* (pp. 149-195). París: Económica.
- Mincomercio. (2019). *Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/docs/ley-1868-informe-2019.aspx>.
- Mower, A. G. (1982). *The European Community and Latin America: A case study in global expansion*. West Port: Greenwood Press.
- Posso, A. (9 de julio de 2019). *Asuntos legales. La Unión Europea seguirá apoyando los acuerdos de paz*. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/union-europea-seguira-apoyando-acuerdos-de-paz-eamon-gilmore-delegado-de-la-ue-2882476>.

- Presidencia de la República. (2020a). *Hasta el 31 de diciembre de 2020, relación comercial de Colombia con el Reino Unido continuará rigiéndose por el Acuerdo con la Unión Europea*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Hasta-31-diciembre-2020-relacion-comercial-Colombia-con-el-Reino-Unido-continuararigiendose-por-Acuerdo-Union-Europ-200205.aspx>.
- Presidencia de la República. (2020b). *Presidente Duque reafirmó ante la Unión Europea el compromiso con el impulso de paz con legalidad y la reinserción de excombatientes*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-reafirmo-ante-Union-Europea-compromiso-con-impulso-de-Paz-con-Legalidad-reinsercion-excombatientes-200125.aspx>.
- Ramírez, J. (1989). Las relaciones económicas de Colombia con la Comunidad Económica Europea (1978-1988). *Revista Colombia Internacional*, 7, 9-16. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint7.1989.01>.
- Roy, J. y Galinsoga Jordà, A. (Eds.) (1997). *The Ibero-American Space: Dimensions and perceptions of the special relationship between Spain and Latin America*. Miami: Iberian Studies Institute, University of Miami, Jean Monnet Chair for European Integration, University of Lleida.
- Sánchez, G. (1998). Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina (CAN). *Revista Colombia Internacional*, 43, 60-71. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint43.1998.03>.
- Tremolada, E. (2013). ¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo? En J. Roy (Comp.), *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina* (pp. 193-208). Miami: Thomson Publishing.
- Tremolada, E. (2019). Distintas formas del relacionamiento de la Unión Europea con América Latina que explican qué tan cerca está Europa de Colombia. En E. Tremolada, C. Tassara y O. Costa, *Colombia y la Unión Europea. Una asociación cada vez más estrecha* (pp. 21-77). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Tremolada, E. (11 de julio de 2019). Nunca es tarde. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/analisis/eric-tremolada-506119/nunca-es-tarde-2883275>.
- Van Klaveren, A. (2004). Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina. *Nueva Sociedad*, 189, 54-66. Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/3170_1.pdf.
- Zornoza, M., Alarcón, N. y Camacho, J. (8 de noviembre de 2018). *La UE y América Latina: relación clave en un momento decisivo*. Recuperado de: <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Noticias/europa/2017-10-24latina.pdf>.



Las relaciones internacionales entre Colombia y Alemania: más allá de la cooperación en el posconflicto

James Iván Coral Lucero*

Introducción

La cooperación que realizan dos o más países a nivel internacional tiene como objetivo contribuir principalmente en factores económicos, culturales, institucionales, de justicia o ambientales. Estos temas se relacionan con otros más específicos como la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de programas educativos, el análisis en la implementación de nuevas instituciones, la asesoría en temas de paz o comisiones de verdad, y en el sostenimiento efectivo de ecosistemas y energías renovables, etcétera. Con la finalidad de no volver cada uno de estos temas y subtemas inabarcables, las diferentes teorías sobre las relaciones internacionales han creado marcos metodológicos que tienen como finalidad delimitar el campo de estudio y develar las complejidades que existen en este campo (Mejía Quintana y Tickner, p. 477).

* Abogado de la Universidad Santiago de Cali, magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, doctorando en Derecho en la Universidad de los Andes. Ha sido profesor de las universidades Santiago de Cali, Javeriana Cali, San Buenaventura Cali y de los Andes, en cátedras de Historia del Derecho y Derecho Constitucional. Investigador académico de la Escuela Superior de Guerra. Contacto: Jamesco84@gmail.com.

Con esto en mente, se pretende analizar la relación de Colombia con Alemania desde una perspectiva de colaboración que ahonda en las relaciones que históricamente han tenido estos dos países, la cual ha logrado consolidarse en los últimos años desde diferentes ámbitos sociales y especialmente desde el proceso de transición que se está viviendo en Colombia. Alemania, por supuesto, ha tenido una larga experiencia en temas de justicia transicional, relaciones culturales, protecciones ambientales y desarrollo económico. En este sentido, sus relaciones internacionales son manejadas desde una órbita de potencia mundial o país de centro, el cual tiene una gran influencia sobre otras naciones y se encuentra ya integrado a la globalización (ver Flandes, 2012). Colombia, por su parte, ha tenido un continuo avance en el desarrollo de sus relaciones internacionales, pero aún se encuentra en un proceso de incursión en el ámbito internacional, ya que al ser un país en desarrollo¹, sus relaciones no se encuentran del todo consolidadas.

Ahora bien, directamente las relaciones entre Colombia y Alemania han tenido un flujo constante en varios aspectos ya mencionados. Sin embargo, es poca la literatura que muestra de manera compleja las relaciones internacionales entre los dos países, es decir, sus coyunturas y trabajo mutuo.

El impacto que ha tenido Alemania no solo en Colombia, sino en toda América Latina, debe estudiarse con detenimiento y rigurosidad, pues su influencia ha generado algunas ideas que han transformado los pensamientos regionales (Grabendorff, 1994). Los discursos ideológicos transnacionales y los apoyos en cuestiones económicas y culturales han hecho que Alemania se convierta en un referente para la construcción de identidad latinoamericana. Colombia, específicamente, ha tenido en los últimos años una relación directa con Alemania en temas relacionados con la paz, la justicia transicional y el posconflicto².

El análisis que se pretende hacer en este capítulo busca examinar precisamente dos momentos de coyuntura en las relaciones internacionales que han tenido Colombia y Alemania: el primero durante la negociación del proceso de paz, y el segundo marcado por la implementación del mismo. Los momentos en mención tienen que ver con dos períodos presidenciales: el de Juan

¹ Sobre los desarrollos histórico-económicos de Colombia y América Latina, ver Bértola y Ocampo (2013).

² Esto puede verificarse con la creación de programas como el Instituto Colombo-Alemán para la Paz, CAPAZ, y otros programas institucionales como el GIZ, el cual realiza estudios sobre paz, ambiente y economía en toda la región. Esto además de las asesorías y los apoyos que ha brindado el gobierno alemán a Colombia.

Manuel Santos, que abarca los años 2010 a 2018, y el actual de Iván Duque Márquez, quien en 2018 inició su mandato, el cual se extiende hasta 2022.

Para hacer este análisis se partirá de la siguiente hipótesis: la relación bilateral entre Colombia y Alemania se ha desarrollado a través de la cooperación en varios proyectos de contenido económico, cultural y de consultoría, los cuales se fortalecieron durante el inicio del proceso de paz en temas puntuales como el institucional, la justicia transicional y el de asesorías para el posconflicto. Sin embargo, este apoyo no ha logrado consolidarse durante la implantación de dicho proceso, pues el gobierno de Iván Duque ha cambiado el discurso y la política en los temas del posconflicto.

El texto pretende comprobar esta hipótesis con fundamento en el estudio de tres grandes temas principales divididos de la siguiente manera: (i) se presentará una historia de las relaciones internacionales entre Alemania y Colombia, (ii) se expondrá el apoyo que ha brindado Alemania a Colombia en temas de paz y posconflicto con el Acuerdo de Paz de La Habana de 2016, (iii) se hará un análisis de las actuales relaciones de Colombia y Alemania frente al discurso del presidente Iván Duque y, finalmente, se ofrecerán unas conclusiones y unos resultados.

El desarrollo de este capítulo se concentra en establecer que el momento de coyuntura que vive Colombia en varios aspectos no puede dejar atrás un proceso de paz que ha tenido varias dificultades, pero que ha logrado en medio de todo el mayor avance para detener el largo período de violencia que ha atravesado el país.

Colombia y Alemania: una historia de sus relaciones internacionales y la cooperación para superar el conflicto armado interno colombiano

Colombia y Alemania han tenido cooperación constante y amigable en sus relaciones internacionales, lo que les ha permitido una apertura de sus mercados y cultura³. Por supuesto, no se podría negar que esta es una relación asimétrica, pues mientras Alemania se constituye como una potencia mundial,

³ Sobre el tema de las relaciones históricas de Colombia con Alemania, pueden verse Roballo (2012) y Rivas (1961).

Colombia se encuentra en un proceso de desarrollo económico (ver Bernal, 2005)⁴. Además, el largo conflicto armado colombiano, que se extendió durante gran parte de finales del siglo XX, produjo que Colombia concentrara mayoritariamente su política tanto interna como externa en la lucha contra el narcotráfico y los grupos al margen de la ley, que crecían producto de la desigualdad y el surgimiento de una forma rápida de movilidad social, que se conseguía por medio del tráfico de drogas (Romero, 2011).

Dentro del marco de las relaciones internacionales se podría señalar que después de Estados Unidos es Alemania el país que mayor influencia ha tenido no solo en Colombia sino en toda América Latina, y como señala Grabendorff (1994, pp. 50-51):

América Latina es de claro interés para Alemania, dado su potencial para expandir los vínculos económicos y culturales. [...] Sin embargo, América Latina sigue siendo una región en desarrollo que se ve empañada por la inestabilidad. Como resultado, la política alemana hacia la región puede caracterizarse como una combinación de cooperación para el desarrollo y “asociación” económica, lo que implica reciprocidad e igualdad en las relaciones económicas. A veces ha sido difícil conciliar estos dos conjuntos de intereses. Por ejemplo, las iniciativas para promover la estabilidad social y la paz a menudo han chocado con intereses económicos en el punto del comercio de armas con América Latina. Los principales intereses políticos de Alemania son los siguientes:

- Condiciones económicas estables en América Latina, dados los importantes vínculos comerciales y de inversión de Alemania con la región. Alemania apoya activamente el impulso hacia la integración regional en América Latina, que se cree que constituye un paso importante no solo para reducir el conflicto y estabilizar la democracia, sino también para fomentar la eficiencia económica y, por lo tanto, el crecimiento. A su vez, se cree que la estabilidad económica constituye la base de sistemas políticos estables.
- Apoyo a la democracia y los derechos humanos. Esto no solo refleja una posición ideológica, sino también una preocupación entre los políticos alemanes por mantener relaciones con países que tienen culturas y valores políticos similares.

⁴ Sobre las diferentes posturas de la teoría de la dependencia en las relaciones internacionales, pueden verse Tickner (2011) y Bernal-Meza (2018).

- Paz y estabilidad política. Alemania fue un partidario clave de la Iniciativa Contadora y el Plan de Paz Arias en Centroamérica. Los temas apremiantes de hoy incluyen el problema de las drogas y el terrorismo relacionado con las drogas en Colombia, Bolivia y Perú, particularmente dado el rápido aumento en el flujo de drogas hacia Europa. Más recientemente, Alemania también ha otorgado una importancia creciente a la participación de América Latina en iniciativas mundiales de paz y seguridad. Según sus Directrices de política alemana sobre América Latina del 10 de octubre de 1993, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania quiere fortalecer el compromiso global hacia la no proliferación de armas de destrucción masiva [y] alentar a los países que aún no son signatarios al Tratado de No Proliferación para adherirse a él.
- Fortalecimiento de la presencia cultural de Alemania en América Latina, explicado en parte por la presencia de más de 5 millones de personas de ascendencia alemana en la región, y por el deseo de promover el alemán como un importante lenguaje internacional.

Todos estos temas son claves para entender la agenda bilateral de Alemania y Colombia, pues los puntos que se tocan conducen principalmente a que Colombia pueda tener una economía y unas políticas de seguridad estables, para que sus relaciones internacionales puedan fortalecerse y Alemania se beneficie, así mismo, de la inversión y el intercambio que puedan fortalecer los lazos entre estos dos países. Así:

Buena parte de las relaciones de Alemania con Colombia en materia institucional se ha canalizado a través de la cooperación técnica que, fundada en 1975, está presente en Colombia desde hace treinta años. También son relevantes las múltiples acciones de acompañamiento de fundaciones como Friedrich Ebert-stiftung, Fescol, Fundación Konrad Adenauer y otras. Resulta relevante mencionar que el proceso político, social y administrativo que desembocó en la Constitución Política de 1991, tuvo un fuerte apalancamiento de los interlocutores alemanes, entre los cuales descolló Fescol, cuyo apoyo fue determinante para la elaboración y publicación de una serie considerable de documentos que sirvieron de base para las discusiones de diversos temas, o que recogieron los avances en muy variadas materias sobre la marcha del Estado. Esta cooperación ha persistido en el tiempo. (Roballo, 2012, pp. 16-17)

Si hablamos de relaciones internacionales, se podría mencionar también entonces que Colombia no es precisamente un país que en este momento dependa de la ayuda internacional:

Esta representa solo el 0,01% del producto interno bruto. La ayuda que recibe ha estado vinculada al conflicto armado interno y al problema del tráfico de estupefacientes. Al contrario de lo que señalan las declaraciones internacionales, en las cuales se ha planteado la necesidad de focalizar los flujos de ayuda hacia los países más pobres, se ha observado que dichos flujos han crecido durante todo el periodo 2000-2010 en Colombia, incluso se han mantenido en los mismos niveles hasta la actualidad. (Bergamaschi, García y Santa-cruz, 2017, p. 332)

En este sentido, Alemania representa para Colombia no solo un apoyo en materia de paz y conflicto, sino además comercial, pues:

Alemania es el mayor socio comercial de Colombia en la Unión Europea, con un comercio bilateral de 2.39 mil millones de euros en 2018 en el marco de un acuerdo de libre comercio (desde 2013). Las principales empresas alemanas tienen sus propias instalaciones de producción en Colombia. Los campos prioritarios de la cooperación al desarrollo con Colombia son el desarrollo de la paz y la prevención de crisis, la protección del medio ambiente y los recursos, así como el desarrollo económico sostenible. En noviembre de 2018, se hicieron compromisos por un total de 535 millones de euros para nuevos proyectos en el ámbito de la cooperación técnica y financiera (subvenciones y préstamos). Además, Alemania brinda asistencia humanitaria a los colombianos afectados por el conflicto interno y a los refugiados y migrantes venezolanos. Además de eso, está ayudando a las instituciones estatales a abordar la situación. En el ámbito de la limpieza humanitaria de minas y municiones, la asistencia alemana está dirigida a la expansión de las capacidades civiles, la investigación de la contaminación, la limpieza, así como el apoyo a las víctimas de las minas y la sensibilización sobre los riesgos. (Federal Foreign Office, 2020)

En efecto, el apoyo de Alemania se ha concentrado entonces en tres áreas: las económicas, las ambientales y las del proceso de paz. Mientras las dos primeras son preocupaciones que tienen la mayoría de países del mundo (Hoffmann, 2016) y en las cuales el direccionamiento de la política internacional se ha enfocado, el tema del proceso de paz resulta una coyuntura en la que Colombia ha centrado sus mayores esfuerzos por terminar el conflicto armado

interno (Jelsma, 2003). No obstante, hay situaciones en la política interna colombiana que han generado tensión con las relaciones internacionales, dentro de estas se podrían destacar principalmente dos. (i) La primera ocurrió en 2016, cuando el plebiscito para ratificar el acuerdo de paz propuesto por el entonces presidente Juan Manuel Santos no pudo alcanzar la mayoría absoluta, y con menos del 1% porcentual, el Sí que proponía la finalización del conflicto fue derrotado por el No. Las consecuencias de esta consulta ciudadana fueron especialmente dos, el fortalecimiento de los partidos opositores al Gobierno y una confirmación de la división existente en la ciudadanía en su postura frente al proceso de paz (ver Botero, 2017). (ii) La segunda situación proviene del triunfo de Iván Duque a la Presidencia de Colombia, pues confirmaría que los detractores del proceso de paz tenían la fuerza suficiente para poder alcanzar el puesto más importante dentro de la estructura del Estado colombiano. Esto condujo a un cambio en las políticas que implican la implementación del posconflicto, pues mientras el presidente Duque mantiene un discurso internacional que promueve el Acuerdo de Paz (ver *La FM*, 12 de noviembre de 2018), existe una tensión con el discurso interno que ha tratado de buscar una paz minimalista (Saffon, 2019).

Los puntos antes mencionados producen un cambio en las relaciones que se tienen con Alemania, pues el enfoque de la paz está muy ligado a temas como la protección del medio ambiente, en relación, por ejemplo, a los cultivos de coca, y en el campo de la economía, a la seguridad que presenta el país para la inversión extranjera. Estos son, como se mostró anteriormente, los temas centrales que históricamente han compartido Alemania y Colombia.

La política exterior colombo-alemana durante la negociación y la primera etapa de implementación del proceso de paz de 2016

Las relaciones de Alemania y Colombia se han mantenido en una continua cooperación. Durante la presidencia de Juan Manuel Santos estas relaciones se fortalecieron debido a que Alemania apoyó el proceso de paz. En efecto, por medio del entonces ministro de Relaciones Exteriores Frank-Walther Steinmeier, Alemania expresó su interés en el desarrollo de la mesa de conversaciones para la terminación del conflicto armado colombiano. Steinmeier, al reunirse con la jefa de la diplomacia colombiana María Ángela Holguín,

expresó su admiración por la metodología seguida por el Gobierno colombiano en las negociaciones para acabar con el conflicto armado y destacó la importancia del sistema de justicia transicional, acordado por la Mesa de Conversaciones de La Habana a finales del año 2015. A su vez, el Gobierno colombiano, por medio de su ministra de Relaciones Exteriores, agradeció de manera comedida al Gobierno alemán por su ayuda en temas como desminado y por el apoyo con respecto a temáticas en ciencia, tecnología y educación enfocadas al posconflicto en Colombia. De hecho, Alemania es un importante promotor de la ciencia colombiana por medio del respaldo que brindan el Servicio de Intercambio Académico Alemán (DAAD, por sus iniciales en alemán) y el Centro de Excelencia en Ciencias Marinas (CEMARIN) en Santa Marta. Cabe destacar que Alemania es Estado Observador de la Alianza Pacífico desde 2014, cuando manifestó interés en producción y consumo sustentables (PyCS), pymes y capacitación educativa junto con el SENA y el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio (Cancillería de Colombia, 26 de junio de 2016).

Ahora bien, otra demostración de que Alemania es un gran colaborador de la paz colombiana, puede corroborarse cuando en 2017 se estableció el Instituto Colombo-Alemán para la Paz. Dicho instituto es un instrumento importante para que “Colombia aproveche la experiencia de reconciliación que este país europeo ha acumulado en este ámbito a lo largo de su historia” (Cancillería de Colombia, s.f.). Es importante destacar también que el compromiso y apoyo de Alemania en el proceso de paz y el posconflicto tiene su armazón a través del Fondo Fiduciario de la Unión Europea. De hecho, ambos países acordaron mutua colaboración, enfocados en dos áreas importantes: “prevención de conflictos, desarrollo para la paz y el fortalecimiento del Estado de derecho” y “política ambiental, protección y uso sostenible de recursos naturales” (Cancillería de Colombia, 26 de junio de 2016).

Efectivamente, durante ese período de gobierno:

En las negociaciones gubernamentales entre Alemania y Colombia en diciembre de 2014, se comprometieron un total de € 327 millones para la cooperación intergubernamental para el desarrollo en 2015 y 2016. El enfoque del programa de cooperación se centra en las siguientes áreas: construcción de paz y prevención de conflictos, política ambiental y protección y uso sostenible de los recursos naturales, desarrollo económico sostenible en zonas rurales. (Federal for Economic Cooperation and Development, 2020)

De otro lado, se puede establecer que el tema institucional se ha visto fortalecido con las diversas inversiones que ha realizado Alemania en Colombia, pues además de lograr afianzar los vínculos entre los dos países, Alemania ha sido clave para el fortalecimiento de las instituciones que tienen bajo su protección la justicia para cumplir los acuerdos de paz (Macana y Valdivieso, 2014). Así mismo, Alemania cuenta con la experiencia para asesorar a Colombia en temas de paz y justicia transicional en general (Silva, 2015).

Siguiendo esta línea argumentativa, se puede afirmar que:

Otro aspecto de las instituciones públicas colombianas que ha captado la cooperación de la contraparte alemana ha sido el de la justicia transicional, a través del programa proFis, mediante el cual apoya al Estado colombiano desde 2008, en su intento de manejar los problemas por medio de la justicia transicional, es decir la búsqueda de un equilibrio entre la pena y la superación entre ella y la justicia. El proyecto proFis se encarga, por ejemplo, de proveer las “salas móviles” desde las cuales las víctimas pueden participar en los procesos judiciales contra los paramilitares por medio de transmisiones satelitales. De la misma naturaleza y alcance es el programa Cercapaz, que busca fortalecer el trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil, y que ha tenido especial impacto en Norte de Santander y el oriente de Caldas. Finalmente, y sin ánimo de referenciar todas las iniciativas de mejoramiento institucional en las cuales el Estado colombiano en sus diferentes niveles cuenta desde hace años con la presencia alemana, cabe mencionar el programa Fortalesder, dirigido a fortalecer el Estado de derecho. (Roballo, 2012, p. 20)

Esta primera etapa de negociación e implementación del Acuerdo de Paz bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos permitió que Colombia se fortaleciera en temas no solo de paz, sino económicos y políticos en cuanto a sus relaciones internacionales con Alemania. Colombia buscaba en este periodo una paz en un sentido amplio, que además de terminar el conflicto, la posicionara en espacios internacionales como un país moderno, con una nueva economía industrial, que dejara atrás los conflictos de tierras y la relación de estas con el narcotráfico⁵. Alemania apoyaría esta iniciativa de la siguiente manera: “para la vigencia 2014-2016 destinó 240 millones de euros para construcción de paz y 275 millones de euros para medioambiente. Durante estas negociaciones intergubernamentales se espera la asignación de

⁵ Sobre los distintos procesos de paz en Colombia y el conflicto de tierras, puede verse Karl (2017).

nuevos recursos de cooperación” (Presidencia de la República de Colombia, 7 de septiembre de 2016).

Lo anterior demuestra un especial interés de Alemania porque Colombia pudiera alcanzar la paz y con esta convertirse en una democracia estable que le permitiera enfocarse en temas como el ambiente y la economía, los cuales permitirían que Colombia pudiera incursionar de una manera más directa en el ámbito internacional, permitiendo que Alemania pudiera, asimismo, beneficiarse de un país que tiene una de las mayores biodiversidades del mundo y que, por lo tanto, hay que proteger como un recurso de toda la humanidad, y de una de las economías en auge más importantes de América Latina.

El presidente Juan Manuel Santos logró, en este sentido, posicionar un discurso que abría las puertas de Colombia a un espacio más internacional. Prueba de ello fue el reconocimiento del Nobel que recibió en 2016, lo cual significó, entre otras cosas, que el proceso de paz colombiano fuera reconocido mundialmente.

En efecto, el discurso en Colombia ha mejorado pues:

El Gobierno, dependiendo del contexto y más aún del interlocutor, acomoda su discurso. Este también cambia según los niveles y escalas de la política internacional. En Bogotá o durante la gira del presidente Santos en Europa en el 2015, las autoridades presentan al país como receptor legítimo cuando busca ayuda económica para financiar el posconflicto. A la vez, su embajada en París muestra a Colombia como un miembro potencial serio y creíble, que busca ingresar en el selecto grupo de países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, más conocida como un “club de los países ricos”. Desde el 2013 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico inició la discusión del ingreso de Colombia: estableció parámetros que el país debe cumplir para formar parte de dicho organismo. Distintos ministerios y organismos como la Presidencia presentan con frecuencia informes de lo que se han logrado para cumplir con dichas exigencias. Al mismo tiempo, pero en otros lugares —en sus relaciones bilaterales con países del Caribe y en encuentros regionales—, el país se presenta como experto, modelo y oferente de css para el Sur Global. (Bergamaschi, García y Santacruz, 2017, p. 356)

Lastimosamente, como se mencionó en el primer acápite, no se pudo consolidar dicho proceso de paz y la política colombiana regresaría a tratar de resolver los problemas internos de polarización política ciudadana, la desconfianza

de una gran parte de colombianos hacia el proyecto de paz y los asuntos de seguridad respecto a los cultivos ilícitos. Todos estas situaciones evidencian de nuevo un cambio en la política internacional colombiana, pues darle mayor peso a los problemas internos con un nuevo discurso político, implicaría cambios en la agenda global.

Las relaciones internacionales de Colombia y Alemania: entre la implementación y el discurso político del posconflicto

Los discursos políticos revelan gran parte del pensamiento que pretenden impulsar los actores regionales e internacionales en países en vías de desarrollo⁶. Es decir, se debe pensar que las relaciones internacionales tienen también un componente de filiación o simpatía política (Bergamaschi, García y Santacruz, 2017, p. 333). En este sentido, el proceso de paz con las FARC-EP ha servido de soporte para solicitar ayudas internacionales que, como se describió arriba, se usaron estratégicamente para mejorar algunos aspectos en temas como el ambiente, la economía, las instituciones, el posconflicto, temas que lograrían afianzar vínculos con el Gobierno alemán, principalmente en la búsqueda de la paz estable y duradera, así descrita en el acuerdo firmado en La Habana entre el gobierno de Santos y el grupo guerrillero. No obstante, la política colombiana dio un giro cuando el Acuerdo no logró ratificarse, ni con el plebiscito de 2016, ni con las elecciones presidenciales de 2018, en las que los partidos y actores de la oposición al proceso de paz saldrían triunfantes.

Con la llegada del presidente Iván Duque al poder, el discurso y las acciones políticas cambiarían, pues mientras en espacios internacionales el proceso de paz parecía ser uno de los puntos a defender para mostrar a Colombia como un país progresista en temas de derechos humanos, ambiente y economía, internamente:

Duque ha intentado materializar la paz minimalista por medio de un amplio abanico de acciones políticas y jurídicas, que van desde el impulso de reformas en temas neurálgicos como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) hasta la adopción de políticas que limitan el alcance o incluso contradicen los objetivos del acuerdo, pasando

⁶ Sobre los discursos políticos, puede verse Jácome (2011).

por el recorte presupuestal y el cambio de funcionarios de alto nivel de las principales entidades encargadas de la implementación del ADP. Esto último no ocurrió exclusivamente en los asuntos de la paz. Tan pronto llegó al poder, el nuevo presidente se aseguró de que su gabinete y las entidades sujetas al gobierno quedaran a cargo de políticos del uribismo o tecnócratas provenientes de los gremios económicos que han tenido un papel protagónico en el mandato de Duque. (Saffon, 2019)

En este sentido, hay una gran tensión entre las políticas internas e internacionales de Colombia, ya que el discurso llevado en estas dos direcciones muestra un país que en su política exterior se esfuerza por mostrar un manejo que pretende alcanzar y fortalecer los temas de paz, para lograr una transición de acuerdo a parámetros internacionales, mientras que, por otro lado, en su política interna la protección a excombatientes de las FARC-EP y líderes sociales ha sido cuestionable ya que ha permitido el asesinato de varios dirigentes de estos grupos. Así, siguiendo a Saffon y Guiza:

La implementación del acuerdo de paz parece desfallecer por el creciente radicalismo de Duque y su partido político. El nuevo gobierno ha abandonado la agenda de reforma rural y apertura política en favor del modelo tradicional de desarrollo con exclusión; al tiempo que ataca sin descanso a las instituciones creadas para cumplir los compromisos mínimos adquiridos con las víctimas. Más grave aún, los territorios son sitiados por el aumento escalonado de la violencia contra excombatientes y muchos de los líderes sociales que le apostaron a la paz, ante la inmovilidad e indiferencia del gobierno y las élites. (Saffon y Guiza, 12 de junio de 2019)

El discurso sobre la política de drogas también se volvió más represivo, en el sentido de que se busca combatir los cultivos, más allá de lo que esto implique para temas ambientales y sin tener en cuenta las negociaciones del proceso de paz, ni algunas reglamentaciones de derechos humanos. Todo esto sumado a que la crisis por el COVID-19 le permite a Iván Duque fijar una nueva agenda dentro de su discurso político, dejando de lado los temas del posconflicto y posicionando su imagen en la crisis de salud que se presenta actualmente en el mundo (Garzón *et al.*, 2020).

Todos estos elementos han contribuido a que la agenda internacional cambie y, por ende, las relaciones internacionales con Alemania también se direccionen en otro sentido. Así, por ejemplo, Alemania y Colombia están pensando en una relación más económica que de búsqueda de paz y justicia en el marco del posconflicto para Colombia (Ongresso, 20 de febrero de 2019).

De hecho, en su primer encuentro con el presidente de la República Federal de Alemania Frank-Walter Steinmeier, el presidente Iván Duque expresó:

Colombia tiene una agenda que quiere trabajar con Alemania, para ser un país que no solamente avance en el tema de energías renovables, en el tema de vehículos eléctricos, sino que también tengamos el mayor desarrollo de la política que lanzamos, de economía circular. Y queremos contar con Alemania en ese propósito, así como el de proteger la biodiversidad en un país que tiene el 50 por ciento de los páramos del planeta y que es el segundo país con mayor diversidad por kilómetro cuadrado, después de Brasil. Estos temas también los abordamos. Quiero también expresarle, Presidente, mi gratitud, por el reconocimiento que nos ha hecho al compromiso de nuestro Gobierno de implementar las políticas relacionadas con la reincorporación de las personas que han dejado la violencia, que esas personas han ido encontrando sus proyectos productivos y queremos ser exitosos en eso, al igual que garantizar que en Colombia tengamos un marco de verdad, justicia, reparación y no repetición que sea efectivo. Y debo también expresarle mi gratitud por las voces de respaldo y de apoyo que recibimos luego del fatal, horrendo, brutal y sangriento atentado que perpetró el grupo terrorista Eln contra nuestros policías el pasado 17 de enero. (Presidencia de la República, 12 de febrero de 2019)

Como puede verse, el discurso se centró en temas económicos y en el reconocimiento por parte de Alemania por el acto perpetrado por el grupo al margen de la ley Ejército de Liberación Nacional (ELN) contra la Policía. De hecho, el gobierno colombiano y el alemán ya tuvieron una primera discrepancia pues Alemania no estuvo de acuerdo con las medidas que tomó Colombia de levantar la mesa del diálogo con el grupo mencionado, sin los protocolos respectivos. Lo que el ministro de Relaciones Exteriores Carlos Holmes Trujillo argumentó sobre este tema fue que:

El presidente Duque no ha incumplido nada, porque nunca firmó nada, el mandatario no firmó un acuerdo con el ELN, tampoco firmó un compromiso para poner en marcha negociaciones, no firmó protocolos para que fueran aplicados en el curso de esas negociaciones y cuando se presentaran situaciones que impidieran su continuación. (*Colprensa*, 1 de febrero de 2019)

Es evidente que tanto en el discurso de Iván Duque como en el de Carlos Holmes Trujillo los temas centrales no son la paz o el posconflicto, sino la economía y el “terrorismo”. Estas son las palabras que priman en la relación que tenemos con Alemania y no ha sido una buena estrategia, pues se continúa

manteniendo una política cerrada, dentro de un ámbito de conflicto armado interno, que poco preocupa a las relaciones internacionales.

En términos generales se podría señalar que “lo faltante en la diplomacia de Colombia o el gran cambio desde el gobierno de Juan Manuel Santos es que ahora de los oficiales colombianos en el exterior nunca se escuchan mensajes sobre la paz y los derechos humanos”, según Adam Isacson, director para Veeduría de Defensa en la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (*El Tiempo*, 8 de agosto de 2019). Ahora bien:

Entre algunos sectores como los demócratas en Washington hay preocupación porque no se están cumpliendo los compromisos del acuerdo sobre todo con relación al de la Justicia Transicional. Hay otros sectores que no están tan preocupados por esto que no creyeron mucho en el proceso, que tenían desconfianza a las Farc y estaban muy escépticos de que esto iba a funcionar. Esos sectores no son menos críticos del presidente Duque. Pero ese tema del proceso de paz sigue siendo un tema principal que polariza Colombia y la opinión en Washington sobre Colombia. (*El Tiempo*, 8 de agosto de 2019)

No se puede negar que los temas de agenda mundial, por supuesto, han cambiado debido al COVID-19, pero esto no puede ser excusa para que el proceso de paz y los temas del posconflicto queden relegados a un segundo plano (Bello, 2020). La justicia transicional y todo lo que esta conlleva debe ser primordial para la agenda colombo-alemana, pues implicar empezar a forjar cimientos firmes para que Colombia, a partir de una democracia estable y sin conflictos internos, construya una protección al ambiente, que implique una reforma rural que ha sido una deuda constante, una economía sólida que brinde oportunidades y seguridad a las inversiones extrajeras, y que termine con el conflicto que por más de cincuenta años le ha quitado potencial al desarrollo.

Conclusiones

Colombia y Alemania tienen históricamente una relación que se ha desarrollado en una constante cooperación y unas relaciones internacionales que podríamos considerar de multinivel, pues mientras Colombia ha intentado incursionar en el mercado mundial por medio de tratados de libre comercio y otras relaciones directas con Alemania, el país europeo parece pensar que es mejor contribuir a que Colombia resuelva sus problemas de violencia para poder lograr una competencia más directa que pueda beneficiar a ambos.

En este sentido, la inversión de Alemania en Colombia se concentró durante el período del gobierno de Juan Manuel Santos en contribuir a que el Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP llegara a un buen término, haciendo inversiones financieras y fortaleciendo las relaciones con Colombia. Alemania se encargó, entonces, de poner al servicio de Colombia toda su experiencia en temas de justicia transicional y posconflicto, y Colombia entraba en el diálogo internacional con un presidente que estaba preocupado por tener un discurso que posicionara al país con un ejemplo mundial en temas de paz. Esto lograría ser beneficioso para ambas naciones y en especial para Colombia, pues lograría, además de terminar con el conflicto armado interno, incursionar en la política internacional, mientras que Alemania tendría un aliado regional más poderoso.

Lastimosamente el proceso de paz tuvo dos grandes tropiezos, al no lograr, por un lado, consolidarse en la refrendación ciudadana del plebiscito de 2016, y por otro, al no conseguir tampoco una continuidad política en las elecciones presidenciales de 2018. Estos dos momentos permitieron que Colombia diera un giro no solo en su política interna, sino en la visión que tenía en sus relaciones internacionales. Especialmente con Alemania la relación cambió, al intentar ubicar por parte del gobierno de Iván Duque una nueva agenda de diálogo, que se centre más en aspectos económicos que en el posconflicto.

El discurso de la política interna que ha delimitado Duque y que tiene como base (i) menos financiación para temas de paz, (ii) un discurso más restrictivo para la política y la justicia transicional, (iii) una política de drogas de represión y no de diálogo, y (iv) una implementación débil del proceso de paz, ha servido para que Alemania centre su postura en otros temas que han debilitado las relaciones con Colombia. Ya la paz ha pasado a un segundo plano y esto ha ocasionado que los esfuerzos de Alemania en gran medida se pierdan en un proceso de paz que es incierto.

El cambio se ha dado de un país que con el gobierno Santos centraba sus esfuerzos en buscar la paz y que la quería consolidar a través de un diálogo mundial y la ayuda de grandes potencias, a otro discurso, que con el gobierno Duque se ha encargado de fijar otra vez una agenda nacional con muy poca proyección internacional, la cual ha debilitado las relaciones de Colombia y Alemania y ha provocado que la imagen de Colombia en el panorama internacional se diluya.

Más allá del posconflicto, el deber de Colombia es consolidar una democracia sólida, un país en paz, una política ambiental proteccionista que cuide

la biodiversidad para el futuro de la humanidad y una economía que se abra a nuevos espacios internacionales, sin descuidar el mercado nacional. Todo esto se puede lograr de la mano de países que como Alemania tienen mucho que aportarnos en estos temas.

La relación colombo-alemana debe continuar fortaleciéndose, con la finalidad de que Colombia pueda mejorar su política y robustecer todas sus instituciones y, a futuro, contribuir a que Alemania invierta en territorio nacional y la relación sea más horizontal y menos vertical.

Se podría pensar junto con Mejía Quintana y Tickner (2011) que:

Sin querer ser pesimistas, el panorama que de aquí se infiere es bastante sombrío para todos aquellos países como Colombia, cuyas idiosincrasias, estructuras y políticas exteriores están aún signadas por el talante de una sociedad tradicional, paternalista, con ínfulas de tecnócrata avanzada y cosmopolita. Ponerse a tono con los desafíos de la internacionalización exige el fomento, antes que todo, de una capacidad conceptual que permita comprender estas nuevas realidades. Ello implica el desarrollo de una formación académica rigurosa que priorice la investigación sobre la naturaleza de los cambios que se han dado en el escenario mundial y las estrategias y prácticas que debe asumir Colombia frente a ellos, pero también la necesidad de concebir nuevas estructuras que se adecúen a las exigencias planteadas por la actual coyuntura. Entramos al futuro con las mismas expectativas, con las mismas insuficiencias, con las mismas esperanzas que pudo abrigar Colón al emprender su aventura. Vivimos una coyuntura de transición donde confluyen todas las paradojas y todos los horizontes que un cambio de época puede generar para quienes lo viven. Un mundo desconocido del que apenas anticipamos sus formas y sólo nos llegan los ecos lejanos de lo que serán sus disposiciones estructurales, para el cual no tenemos más que viejas brújulas e inadecuados mapas cognitivos que poco nos orientan en ese nuevo orden que, sin embargo, hemos tenido la oportunidad única e irrepetible de poder vivir. Sea cual sea ese mundo al que ahora arribamos, sólo podremos reivindicar ante él la conciencia de todas nuestras limitaciones, la debilidad de todos los paradigmas heredados de la modernidad y la confianza —última paradoja de la época que muere— de que de ellos mismos inferimos los elementos para afrontar la novedosa situación que se acerca. (pp. 506-507)

Dentro de esta coyuntura, tomarnos los asuntos del posconflicto en serio nos podría ayudar a dejar de lado el caudillismo político internacional y adentrarnos

hacia la modernidad, con un Estado que tenga un discurso abierto al diálogo y a las ideas. Por esto, es importante dejar de pensar en una agenda que internamente puede producir un impacto mediato, que podría mejorar la imagen del presidente Iván Duque ante los ciudadanos, pero que internacionalmente puede costarnos muchos años de lucha y de posicionamiento mundial en temas de mayor durabilidad e importancia.

Recomendaciones

Colombia y Alemania han sido aliados estratégicos en la lucha por conseguir objetivos como la estabilidad democrática, la protección ambiental y, en este momento, la salud pública mundial, que es un tema transversal a todas las naciones. Los dos países han sufrido eventos que han destruido sus tejidos sociales, pero:

[En Alemania] ya se asumió la responsabilidad. Hoy en día, se está debatiendo el cómo. ¿Cómo se debe recordar esa parte de la historia? ¿Cuál es la manera adecuada de recordarla en un momento en que los últimos testigos presenciales de la misma están desapareciendo? ¿Cómo se les explica a las futuras generaciones que este tema también les concierne? ¿Cómo se explica, en una sociedad cada vez más heterogénea, que el Holocausto ya no es solo un tema alemán sino que se ha convertido en un referente y una responsabilidad universal? Los procesos de memoria son largos y lentos. No son algo que se puede recetar como remedio universal y que tiene un efecto inmediato, sino que tienen que brotar del seno de la sociedad. Y tienen que darse de nuevo, con cada cambio de generación, ya que cada generación tendrá el derecho de cuestionar los sentidos y las narrativas que sus antecesores produjeron del pasado. La sociedad colombiana está asumiendo el reto de enfrentar su pasado conflictivo y de convertirlo en una memoria histórica generadora de sentido. Colombia se revela, de cierta manera, como un «laboratorio natural» donde se pueden observar las negociaciones y las luchas por el pasado en un escenario único. (Tatjana, 2015, p. 54)

Dentro de todos estos asuntos, y teniendo como base lo que se ha mencionado en los anteriores acápites, las recomendaciones puntuales que se sugieren son las siguientes:

- a. La agenda internacional de Colombia y Alemania debe continuar fortaleciéndose a través de temas económicos, ambientales y de posconflicto. Para esto, Colombia debe fijar unas políticas claras, con la

finalidad de que Alemania consolide un apoyo concreto que permita a Colombia avanzar y proyectarse internacionalmente.

- b. Colombia debe continuar la búsqueda de la paz y, con este objetivo en mente, debe apoyarse en Alemania en temas como el posconflicto, la justicia transicional, la lucha contra las drogas, la reformas agrarias, y el apoyo a víctimas y desmovilizados del conflicto interno colombiano.
- c. El discurso de Colombia debe proyectarse con miras a una ubicación global, que le permita ser visible y pueda así empezar a tener un mejor desarrollo en sus relaciones internacionales con Alemania.
- d. Asuntos mediáticos, como el COVID-19 que, por supuesto, en este momento son de vital importancia para la agenda de todos los países, no se pueden convertir en una excusa para que el posconflicto no encuentre en Colombia el apoyo necesario de países como Alemania.
- e. Colombia no puede modificar su agenda con Alemania para centrarla en temas demasiado particulares, o muy generales, de la política nacional, que no permitan una relación más fluida entre estos dos países.
- f. El presidente Iván Duque tiene que centrar un discurso menos nacionalista y ofrecer a cambio un discurso más internacional, que le permita incursionar de una manera más directa al apoyo que le puede prestar el Gobierno alemán en temas de agenda común.

Referencias

- Bello, M. (2020). The pandemic won't hold our peace. *Capaz*. Recuperado en: <https://www.instituto-capaz.org/en/episodio-con-martha-nubia-bello-la-pandemia-no-nos-aplazara-los-temas-de-la-paz/>.
- Bergamaschi, I., García, J. y Santacruz, C. (2017). Colombia como oferente y receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad. En A. Tickner y S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 331-361). Bogotá: Uniandes.
- Bernal, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Bernal-Meza, R. (2018). Nuevas ideas en el pensamiento latinoamericano en asuntos internacionales. *Análisis Político*, 31(94), 31-48. Recuperado en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052018000300031.
- Bértola, L. y Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura económica.
- Bosemberg, L. (2015). La legación de Alemania en Bogotá en la década de 1930. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 42(2), 205-236
- Botero, S. (2017). El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar una paz negociada en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 369-388. Recuperado en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v37n2/0718-090X-revcipol-37-02-0369.pdf>.
- Cancillería de Colombia. (16 de junio de 2016). *Alemania reiteró su apoyo al proceso de paz y su acompañamiento al posconflicto*. Recuperado en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/alemania-reitero-su-apoyo-proceso-paz-su-acompanamiento-posconflicto>.
- Cancillería de Colombia. (s.f.). *República Federal de Alemania: relaciones diplomáticas*. Recuperado en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/node/2742>.


- Colprensa. (1 de febrero de 2019). “Duque no incumplió porque nunca firmó nada”, dijo Canciller a Alemania. *El País*. Recuperado en: <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/duque-no-incumplio-porque-nunca-firmo-nada-dijo-canciller-a-alemania.html>.
- Constaín, J. (Ed.) (2012). *200 años de la presencia alemana en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario, Embajada de la República Federal de Alemania.
- El Tiempo. (8 de agosto de 2019). *Lunares en política exterior de Duque en su primer año en el gobierno*. Recuperado en: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/politica-exterior-de-duque-en-su-primer-ano-de-gobierno-396784>.
- Federal for Economic Cooperation and Development. (2020). *Colombia: situation and cooperation*. Recuperado en: http://www.bmz.de/en/countries_regions/lateinamerika/kolumbien/zusammenarbeit/index.html.
- Federal Foreign Office. (2020). *Germany and Colombia: Bilateral Relations*. Recuperado en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/kolumbien-node/colombia/229494>.
- 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. 19-39). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- Garzón, J., Cuesta, I., Prada, T., Riveros, C., Silva, A. Tobo, P., Zárate, L. y Durán, A. (2020). *Impactos y riesgos del covid-19 en la paz y las dinámicas del conflicto*. Bogotá: FIP. Recuperado en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_COVID19_web_FINAL_V3.pdf.
- GIZ. (2020). *Colombia*. Recuperado en: <https://www.giz.de/en/worldwide/397.html>.
- Grabendorff, W. (1994). Germany and Latin America. A complex relationship. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35(4), 43-100.

- Hoffmann, C. (2016) *Colombia and the prospect of peace: Is there hope for a slowdown of deforestation in the foothills of the Amazon? An analysis of deforestation patterns and potential preventive measures*. Tesis de Maestría, Universidad Humboldt de Berlín.
- Jácome, J. (2011). *Los debates del pensamiento jurídico colombiano entre 1886 y 1920*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Jeslma, M. (2003). *Conflict, Sustainable Development, and the Illegal Drug Economy in Colombia: An Analysis of Trends and Policy Recommendations for a Peace Building Approach*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado en: https://www-jstor-org.ezproxy.uniandes.edu.co:8443/stable/pdf/resrep11078.7.pdf?ab_segments=0%2Fbasic_SYC-5187%2Ftest&refreqid=search%3A13a04d4b220648f0e984c5dd330e7e4c.
- Karl, R. (2017). *La paz olvidada*. Bogotá: Lerner.
- La FM. (12 de noviembre de 2018). *Que Iván Duque hablara en París de la paz que critica en Colombia divide opiniones*. Recuperado en: <https://www.lafm.com.co/politica/que-ivan-duque-hablara-en-paris-de-la-paz-que-critica-en-colombia-divide-opiniones>.
- Macana, M. y Valdivieso, A. (2014). La cooperación entre Alemania y Colombia en el ámbito de la justicia transicional: apoyo al proceso de paz de Colombia en el marco del proceso de justicia y paz. *Papel Político*, 19(1), 149-179.
- Mejía Quintana, O. y Tickner, A. (2011). Elementos para un nuevo paradigma de las relaciones internacionales. Del realismo clásico a la posmodernidad. En S. Borda y A. Tickner (Comps.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (pp. 477-508). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ongresso. (20 de febrero de 2019). *Colombia and Germany Announce Strengthening of Trade Relations and Evaluate Double Taxation Removal*. Recuperado en: <https://ongresso.com/colombia-and-germany-announce-strengthening-of-trade-relations-and-evaluate-double-taxation-removal/>.

- Presidencia de la República de Colombia. (7 de septiembre de 2016). *Alemania facilita recursos financieros a Colombia para impulsar iniciativas en el marco del posconflicto*. Recuperado en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160907-Alemania-facilita-recursos-financieros-a-Colombia-para-impulsar-iniciativas-en-el-marco-del-posconflicto>.
- Presidencia de la República de Colombia. (12 de febrero de 2019). *Declaración del Presidente Iván Duque al término de la reunión con el Presidente de la República Federal de Alemania, Frank-Walter Steinmeier*. Recuperado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-termino-reunion-Presidente-Republica-Federal-Alemania-Frank-Walter-Steinmeier.aspx>.
- Rivas, R. (1961). *Historia diplomática de Colombia, 1810-1934*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Roballo, J. (2012). Relaciones del Estado colombiano con Alemania: doscientos años de amistad y cooperación. En J. E. Constaín (Ed.), *200 años de la presencia alemana en Colombia* (pp. 5-23). Bogotá: Universidad del Rosario y Embajada de la República Federal de Alemania.
- Romero, M. (2011). *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Editorial Random House Mandadori.
- Saffon, M. (2019). Colombia en 2018: entre el fracaso de la paz y el inicio de la política programática. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 217-237.
- Saffon, M. y Guiza, D. (12 de junio de 2019). La paz en disputa y la política programática. *Dejusticia*. Recuperado en: <https://www.dejusticia.org/column/la-paz-en-disputa-y-la-politica-programatica/>.
- Silva, O. (2015). *La cooperación de Alemania en los procesos de Justicia Transicional en Colombia y su posicionamiento en el sistema internacional*. Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/18581/SilvaOtaloraMichelle2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Tatjana, L. (2015). La memoria histórica en Colombia y la perspectiva alemana. *Memoria y Sociedad*, 20(40), 44-56. Recuperado en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-51972016000100004.

Tickner, A. (2011). El pensamiento sobre las relaciones internacionales en América Latina. En S. Borda y A. Tickner (Comps.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (pp. 551-553). Bogotá: Universidad de los Andes.



China sin escape: las limitaciones de la política exterior colombiana

Eduardo Velosa Porras*

Introducción

Cuarenta años de relaciones diplomáticas. Cuarenta años en los que la relación, sin lugar a duda, se ha expandido, pero no se ha profundizado. Cuarenta años en los que el país ha cambiado –tenemos una Constitución que cumple treinta años en 2021, se han desmovilizado diferentes grupos guerrilleros, se cambió de modelo económico, nos hemos urbanizado, entre otros tantos cambios–; el mundo ha cambiado –se acabó la Guerra Fría, se creó la Unión Europea, Yugoslavia se desintegró y surgieron otros Estados en otras latitudes, la globalización se ha profundizado, algunos Estados construyeron armas nucleares, el mundo ha pasado de una estructura bipolar, a una unipolar y ahora a una multipolar, entre otros muchos cambios–; China ha cambiado –Mao murió, Deng hizo reformas económicas, Pekín empezó a involucrarse en las instituciones multilaterales, se convirtió en una de las economías más

* Profesor asistente del departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana. Contacto: evelosa@javeriana.edu.co.

importantes del mundo, entre otros cambios—; pero la política exterior colombiana, especialmente aquella dirigida a China, no ha cambiado.

Precisamente ese es el argumento que presento en este capítulo. La razón por la cual no se han profundizado las relaciones entre China y Colombia parten de las limitaciones que surgen de la poca creatividad social del país en concebirse y concebir a China en unos roles diferentes a ser una fuente de recursos económicos que contribuyan con el desarrollo de Colombia. Esta concepción no ha cambiado durante el gobierno de Iván Duque Márquez y los incrementos en inversiones que hemos atestiguado durante el último trimestre de 2019 y comienzos de 2020, solo confirman este encajonamiento de la relación en materia de recursos.

Para desarrollar este argumento, la siguiente sección analiza las bases históricas de esta relación y enfatiza en el proceso de construcción del rol que Colombia le ha asignado a China en la relación bilateral. Luego, profundizo en el ámbito en el que las relaciones son más activas: el económico. A continuación, analizo las relaciones políticas, a partir de los roles y las acciones que han concebido tanto Colombia como China en la Organización de Naciones Unidas (ONU), para entender, desde la perspectiva colombiana, las limitaciones que los roles le imponen a la relación. Por último, cierro el texto con las conclusiones y las recomendaciones derivadas del análisis.

El inicio de la relación

En el siglo XX, la política exterior de Colombia estuvo guiada por dos principios que partían de un entendimiento general del orden internacional y de la manera como el país debía comportarse para encaminar su propio proceso de desarrollo. El primero, el que marcó la principal orientación de Colombia en este periodo, se denominó el *Respice Polum*. Este principio ubicó a Washington como el principal socio que debía tener Bogotá, pues Estados Unidos era, precisamente, el actor internacional en ascenso y el único que podía atender sus necesidades económicas (Cepeda y Pardo, 1989). En el marco de la Guerra Fría, a este principio se le añadió un componente político con el cual Colombia se alineaba con los intereses de Occidente en su enfrentamiento con la Unión Soviética. Esto hizo, por ejemplo, que el entonces presidente Laureano Gómez tomara la decisión de enviar tropas colombianas a la Guerra de Corea (1950-1953). En esta ocasión, Gómez atribuía la caótica situación

interna en Colombia a la amenaza comunista (Coleman, 2005, p. 1143) y fue el primer encuentro, mediado por el conflicto bélico, entre Colombia y la recién fundada República Popular.

El establecimiento de este principio en el núcleo de la política exterior colombiana señala dos elementos importantes en términos de su proceso de elaboración. El primero de ellos es la fijación de Estados Unidos como Otro Significativo. A partir de la década de los veinte del siglo pasado, las relaciones con Washington fueron las más importantes que desarrolló Bogotá. Sin embargo, estas relaciones fueron asimétricas, dada la disparidad en capacidades de los dos Estados. De estas surgió, entonces, una dependencia del país frente a su socio del norte, que hizo que su propio rol en el sistema internacional fuera construido a partir de los intereses estadounidenses. De ahí surge el segundo elemento. Uno de los roles que Holsti (1970) identificó fue el de Defensor de la Fe. El Estado que concibe y desempeña este rol, dentro de su comportamiento, debe salvaguardar un sistema de valores frente a los ataques de Estados que profesen o tengan unos ideales distintos (p. 264). Es así como Colombia se apropió de este rol y viajó a Corea para defenderlo de la amenaza que significaba el avance de Corea del Norte, con ayuda del Ejército de Voluntarios del Pueblo, de procedencia china, a través del paralelo 38°.

De igual forma, la participación de la República Popular en la guerra, a través de este ejército, estuvo enmarcada en la concepción y el desempeño de los roles de Bastión de la Revolución–Liberador y Agente anti-imperialista (Holsti, 1970, pp. 261 y 264). Estos roles fueron concebidos por Mao a través de la “lucha de clases y la revolución mundial” (Men, 2009, p. 8) e hicieron que se configurara, así fuera a la distancia del teatro de operaciones, una relación de rol de enemigos entre el país suramericano y el asiático.

El segundo principio partía de una lógica distinta, aunque no en todos los espacios, antagónica al anterior. El *Respice Similia*, como se denominó, buscaba acercar el país a sus semejantes, a Estados vecinos o con iguales niveles de desarrollo. Bajo la guía de este principio, como lo afirma Drekonja (1983), Colombia adquirió un renovado estatus internacional y se acercó a los países No Alineados. Este nuevo comportamiento se puede ajustar al rol de Activo Independiente que, basado en la idea del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), implica una política exterior que “enfatisa, al mismo tiempo, independencia, auto-determinación, posibles acciones de mediación, y programas activos para ampliar las relaciones diplomáticas y comerciales en distintas áreas del mundo” (Holsti, 1970, p. 262).

Dado que los roles tienen un componente material, este relativo distanciamiento frente a Washington y la búsqueda de nuevos socios estuvieron marcados por las condiciones políticas y económicas del país, en sus diversos momentos de aplicación (finales de los años sesenta hasta finales de los setenta y luego en la primera mitad de los años ochenta). Por ejemplo, en la primera etapa del *Respice Similia*, Colombia desarrolló una política comercial relativamente exitosa de apertura hacia los vecinos y logró incrementar sus reservas internacionales, lo que le permitió disminuir la presión del Fondo Monetario Internacional (Drekonja, 1983, pp. 237-238). Sin esta presión, pudo salir al sistema internacional a buscar nuevos actores que le permitieran concebir y desarrollar unos roles distintos a los que desempeña en la relación con Estados Unidos.

La política exterior de Mao Tse-Tung también sufrió algunas transformaciones debido a problemas domésticos derivados del fallido Gran Salto Adelante, el desarrollo del Movimiento de las Cien Flores y el inicio de la Revolución Cultural. En adición, la ruptura con la Unión Soviética que venía desde finales de los años cincuenta hizo que China pusiera sus ojos en la no alineación como una estrategia para alcanzar sus objetivos domésticos e internacionales y convertirse en una tercera fuerza dentro del sistema internacional. Así, “el 9º Congreso del Partido de abril de 1969 de hecho exaltó a China por su no alineación, mientras que simultáneamente confronta a los dos poderes” (Shih y Huang, 2015, p. 21). Uno de los efectos de este tipo de políticas fue el acercamiento con Estados Unidos a comienzos de la década de los setenta, que, por transitividad, abrió la puerta para que el área de influencia de Washington pudiera también acercarse a Pekín.

En el delicado balance y tránsito entre los principios de *Respice Similia* y *Respice Polum*, Colombia decidió reconocer a la República Popular de China (RPC) y adherirse al principio de “una sola China”, lo que significaba dejar de reconocer a la República de China Taiwán. El cambio ocurrió en un gobierno, el de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), que se caracterizó por su alineamiento con Estados Unidos en la segunda parte de su mandato, pero que en la primera parte recibía la herencia del *Respice Similia*. Este tránsito explica, de un lado, la participación de Colombia en la cumbre de los No Alineados en La Habana, en 1979, y luego, de otro lado, el rompimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, en 1981. La primera es un ejemplo de la búsqueda de la autonomía y de nuevos socios que están en la base del *Respice Similia*. El segundo caso es la expresión del *Respice Polum*, con su

componente político, en el que la ideología enemiga, el comunismo, debe ser aislada y castigada.

En esta transición, Colombia no quedó atrapada en un juego geoestratégico que desbordaba sus propias capacidades. Precisamente, Washington y Pekín iniciaban el año 1979 con la normalización de sus relaciones, derivadas del Comunicado Conjunto del 15 de diciembre de 1978. Esto terminaba de liberar el proceso de toma de decisiones, que había iniciado con la visita del presidente Nixon a Pekín en 1972, para que la región en general, y Colombia en particular, pudiera hacer el cambio en su reconocimiento diplomático. En este sentido, el desarrollo del principio de *Respice Similia* vinculaba a China con Colombia a través de la idea de la no alineación. Luego, con la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y la República Popular, Colombia pudo establecer las relaciones con China sin afectar la esencia del principio *Respice Polum*.

Ahora bien, una anécdota es interesante para develar el rol que Colombia esperaba que China jugara al momento de establecer estas relaciones diplomáticas. El presidente Turbay afirmaba que no tenía ningún inconveniente para reconocer a la RPC, siempre y cuando ellos nos compraran café (Castro Obando, 3 de abril de 2005), pues este era el principal producto colombiano de exportación para la época. Es decir, no se trataba de una concepción o de unas expectativas que tuvieran que ver con el cisma sino-soviético, ni con la construcción de un orden internacional diferente al que seguía los patrones de la Guerra Fría, ni mucho menos con la tripolaridad emergente derivada de la presencia de Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Popular de China. No. Dado que Estados Unidos nos abría la posibilidad de entrar a un nuevo mercado, había que asegurar que fuera un mercado rentable. Bajo esta expectativa, otra decisión que confirma la concepción mercantilista de las relaciones bilaterales que brotaba desde Bogotá fue el nombramiento de la persona que iba a abrir la embajada por primera vez. A Pekín arribó Julio Mario Santo Domingo, quien fuera el hombre más rico del país. El principio de este nombramiento era, precisamente, darle una buena largada a las relaciones con ayuda del comercio, para así cimentar otras dimensiones de la relación.

A pesar de esta intención, las relaciones de Colombia con China, y entre ellas las económicas como potenciadoras de las demás, tomarían un poco más de veinte años para despegar. Contextos domésticos de cada actor, sumados a la estructura del sistema internacional, hicieron que Bogotá y Pekín tuvieran más que el Pacífico como obstáculo para intensificar sus interacciones.

Las bases materiales de la relación entre Colombia y China

Antes de profundizar en los roles que han guiado la relación entre Bogotá y Pekín, especialmente en aquellos que surgen desde el país suramericano, es necesario caracterizar las principales dimensiones de la interacción entre ambos y el contexto en el que se ha desarrollado. En primer lugar, si bien las relaciones entre China y América Latina y el Caribe datan de periodos coloniales (Cheng, 2006, p. 500), la China popular solo comenzó a tener intercambios significativos, distintos a la proyección revolucionaria de Mao Tse-Tung, a partir del cambio de siglo, en la medida en que comenzó a ejercer una diplomacia más asertiva hacia la región (Zhu, 2016, p. 81). Para el caso de Colombia, entonces, los primeros veinte años de la relación discurrieron de manera protocolaria y sin ningún tipo de interés por parte de Pekín para cambiar las dinámicas que la constituían.

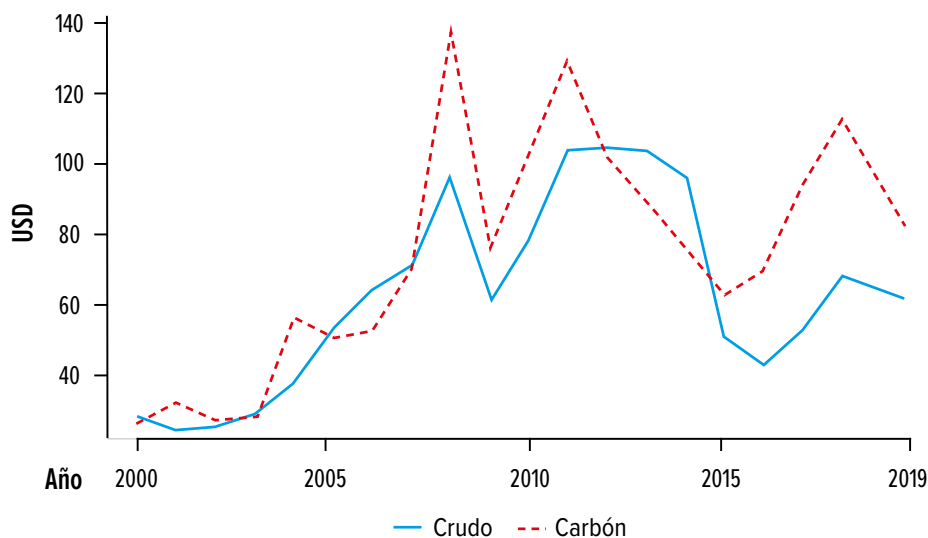
En segundo lugar, el despertar de China y su llegada a la región se dio en un momento en que, según algunos autores como Muñoz, Estados Unidos no era el eje fundamental para la política exterior de muchos países latinoamericanos (2001, p. 73). Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la prioridad de Washington fue el Medio Oriente y se encargó a personal de mediano rango las relaciones con el hemisferio occidental (Leogrande, 2007, p. 358). Sin embargo, otros autores, como Feinberg, Miller y Trinkunas, señalan que Washington siguió activo en la región, a pesar de la narrativa anterior (2015, p. 1). En cualquier caso, el elemento fundamental es que Estados Unidos, al centrar su atención durante los años noventa a la creación de un área de libre comercio y fomentar el desarrollo del modelo neoliberal y, luego, al *terrorizar* las relaciones con la región, generó un espacio político para que, de un lado, llegaran al poder en algunos países gobernantes con una inclinación ideológica distinta o contraria a la que prefería Washington (la denominada “Ola Rosada”) y, de otro lado, para que potencias extrarregionales pudieran entrar a la región porque ofrecían alternativas políticas, económicas e incluso de seguridad, que tuvieron una buena recepción, dado el carácter obtuso en la manera como Estados Unidos enmarcaba las relaciones con América Latina.

En tercer lugar, la volatilidad de los denominados *commodities*, en esta oportunidad, estaría a favor, durante la primera década de los 2000 y hasta mediados de los 2010, de los países latinoamericanos que cuentan con

estos recursos. El *boom* incrementó los ingresos de los gobiernos, especialmente de Suramérica, y generó una demanda significativa de inversión en estos recursos (Beasley-Murray, Cameron y Hershberg, 2009, p. 320). Ello explica la llegada de la inversión china a la región. En el marco de este incremento de los precios internacionales de los *commodities*, se generó un triángulo complejo en el que se encuentran “el tamaño del efecto del aumento de la demanda”, especialmente por el crecimiento de China, “la capacidad de abastecimiento de la oferta ante el aumento de la demanda, y si existe un mercado global integrado y si China hace parte de él” (Jenkins, 2011, p. 79).

Este *boom* en los *commodities*, vivido principalmente durante la administración de Álvaro Uribe (2002-2010), fue aprovechado por Colombia a través del énfasis en las actividades extractivas y el petróleo se convirtió en una de nuestras principales exportaciones. Precisamente, la figura 1 muestra el comportamiento de los precios del petróleo y del carbón desde el año 2000 hasta 2019.

Figura 1. Precio del crudo y del carbón, 2000-2019



El precio del carbón es por tonelada métrica. El precio del crudo es el promedio del valor del barril de las referencias Brent, WTI y Dubai Fateh.

Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (2020).

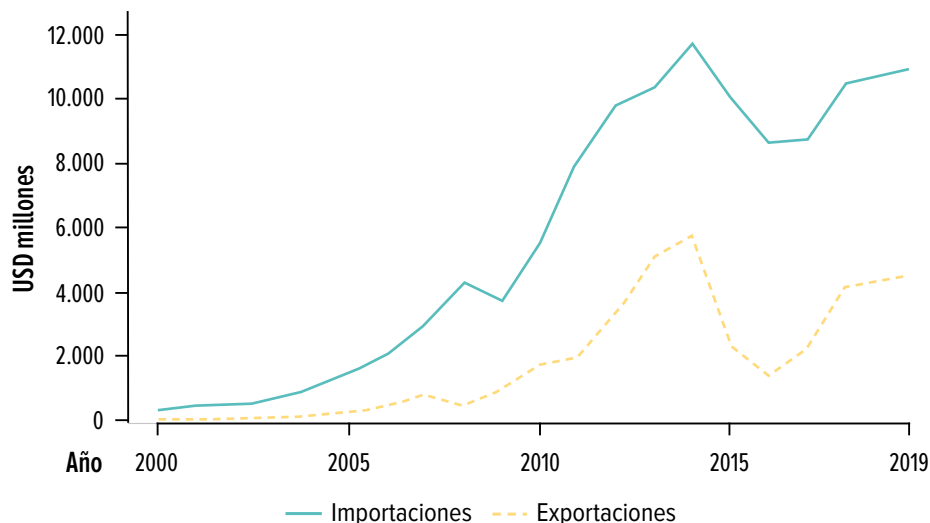
Es en este contexto que China “arriba” a América Latina y el Caribe. Cuatro objetivos sentaron las bases de las interacciones del Gigante Asiático con

esta región: la provisión de recursos primarios; la apertura de nuevos mercados para sus productos; bajo el principio de una sola China, la reducción de los espacios diplomáticos de Taiwán; y, finalmente, la generación de las condiciones políticas internacionales necesarias para su ascenso o desarrollo pacífico (Velosa, 2017, p. 273).

En términos generales, Colombia, entre otros países de la región, satisfizo varios de estos objetivos. Desde la lógica expuesta por Velosa (en este volumen), se puede afirmar que las relaciones de roles que propone China con estos objetivos –que pueden leerse también como expectativas de rol– fueron correspondidas por Colombia, al menos en parte. En primer lugar, y como se describió arriba, Bogotá se adhirió al principio de una sola China y reconoce diplomáticamente a Pekín como el representante legítimo del pueblo chino. Si bien Taiwán cuenta con una oficina de representación comercial en Colombia, en la jerarquía diplomática se encuentra la República Popular sobre la República de China.

En segundo lugar, en términos de provisión de recursos y de acceso a mercados, Colombia también desempeña el tipo de rol que cumple con las características propuestas por Pekín. La figura 2 muestra la dinámica comercial entre los dos países. De un lado, es claro que las relaciones comerciales empiezan a despegar a comienzos del siglo y, especialmente a partir de 2005, las importaciones que hace Colombia de China se elevan de manera importante. Las exportaciones, por su parte, se demoraron un poco más en despegar. Sin embargo, las ventas a China lograron remplazar las pérdidas que el cierre del mercado venezolano le produjo a la economía colombiana. En el periodo analizado, el año en que hubo más intercambios fue 2014, cuando Colombia le vendió a China un total de cinco mil setecientos cincuenta y cinco millones de dólares y le compró once mil setecientos noventa millones de dólares. Este es, precisamente, el año en que los *commodities* alcanzaron su mayor valor en el mercado internacional, antes de desplomarse en 2015. En resumen, las importaciones crecieron de 2000 a 2014 casi en un 3.700% y las exportaciones en 19.600%. Esta magnitud de crecimiento, más que señalar el fortalecimiento de los lazos comerciales –que sí lo hace–, refleja una importante realidad: en el año base (2000), en realidad no había un comercio a través del Pacífico que fuera significativo. En otras palabras, la República Popular de China no era prioridad política o económica para Colombia, ni viceversa. Pekín, antes del cambio de siglo, no tenía posibilidades de convertirse en Otro Significativo para Bogotá.

Figura 2. Comercio de Colombia con China, 2000-2019



Las exportaciones están en valores FOB y las importaciones en valores CIF.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020).

Ahora bien, si se desglosan un poco estas cifras, se confirma el cumplimiento de los objetivos chinos en Colombia. De un lado, en términos de provisión de recursos naturales, el petróleo pasó de contribuir con 14,9% en 2008 a 86,1% en 2019 en la canasta exportadora colombiana hacia China. De hecho, la totalidad de los productos clasificados como primarios conformaron el 98,89% de lo que Colombia le vendió a China en 2019 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2020). De otro lado, Colombia importó de China, básicamente, productos industriales. Este tipo de bienes componía el 92,97% de lo que llegó a nuestros mercados en 2000 y subió hasta el 99,15% en 2019. De estos productos, se destacan aquellos de la industria básica y liviana, y maquinaria y equipos. Es decir, las empresas chinas han encontrado un mercado en Colombia en donde vender sus productos. A manera de colofón, no sobra resaltar que la balanza comercial es negativa para Colombia. No solo la composición del intercambio es asimétrica (productos primarios por productos industriales), sino que la diferencia de valores entre lo vendido y lo comprado es importante. Es notable que el déficit llegara, por ejemplo, en 2015, a siete mil setecientos millones de dólares. Esto genera presión para el gobierno colombiano, si se tiene en cuenta que, en ese año, el total de las exportaciones colombianas fue de treinta y seis mil millones de dólares.

En resumen, una de las relaciones de rol que se ha establecido entre los dos Estados cuenta con una base material económica clara. De un lado, Colombia desempeña un rol de proveedor de recursos primarios mientras que China ejerce un rol de proveedor de recursos monetarios (a partir de lo que le compra a Colombia). De otro lado, Colombia se convierte también en mercado para los productos chinos, de modo que asegura entonces un vínculo con empresas chinas ávidas de compradores.

Sin embargo, como lo argumenté en otro lugar (Velosa, 2019), las inversiones chinas en Colombia no corresponden con la potencialidad que tiene el país, especialmente si se comparan estas inversiones en países de la región. En tal sentido, desde la presidencia de Uribe, una prioridad de los gobiernos ha sido la atracción de capitales foráneos para desarrollar nuestra industria. Este tipo de políticas que incentivaran la llegada de inversionistas extranjeros se denominó “confianza inversionista” en el gobierno Uribe. El presidente Santos continuó este tipo de políticas. Sin llamarlas por ese nombre, en Portugal afirmaba: “que no les cambien las reglas de juego cada tanto tiempo, que haya estabilidad y que sepan a qué atenerse, y eso es lo que hemos querido ir sembrando con nuestra política y con nuestras decisiones” (*Dinero*, 23 de junio de 2012).

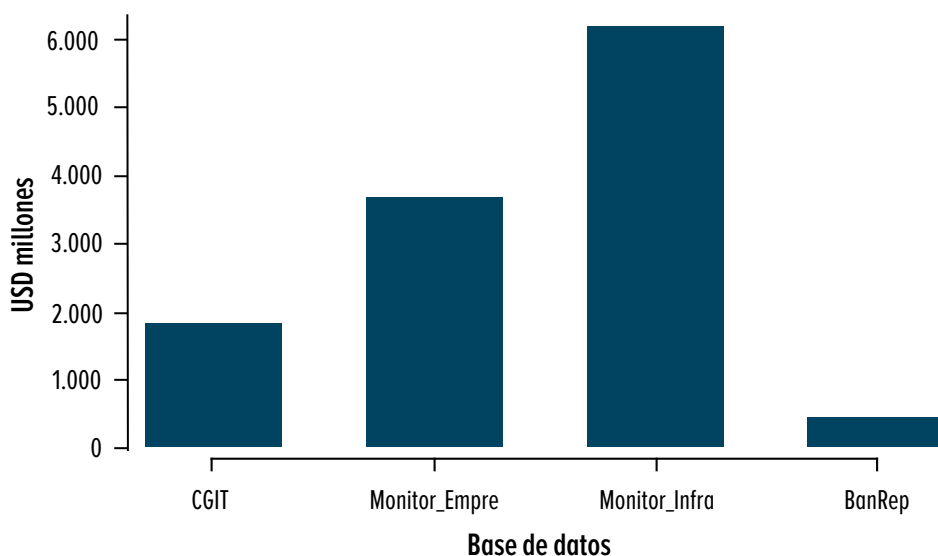
Realizar un análisis de la inversión china en Colombia no es una tarea fácil por la calidad de los datos que se pueden obtener. Como lo plantea Blanchard (2016, p. 556), entre las debilidades que se encuentran están el papel que juegan los paraísos fiscales en las inversiones en general y las chinas en particular, que desvían la atención sobre el origen real de los dineros que entran a la región y al país¹; en muchas ocasiones solo se marca la última fuente de este dinero; diferentes estudios y bases de datos utilizan distintas metodologías; en otros casos, se acude a anuncios o declaraciones, lo que subrepresenta o sobrerrepresenta la inversión china en la región; y finalmente, en algunos casos no se logran registrar pequeñas inversiones que pasan bajo el radar de las revisiones de prensa, los anuncios de las cámaras de comercio, o las declaraciones del gobierno respectivo.

Esta falta de precisión en los datos es reflejada en la figura 3. Ninguna de las cuatro bases de datos consultadas está de acuerdo con alguna otra. De hecho,

¹ Por ejemplo, de acuerdo al Banco de la República (2020), en 2019 ingresaron en total catorce mil quinientos millones de dólares en inversión extranjera. De este total, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Anguila, Barbados y Bermudas, que son paraísos fiscales, aportaron dos mil millones (el 14% del total) y Panamá aportó otros mil millones, lo que incrementa el porcentaje de inversiones en el país provenientes de esos territorios a 21%.

es particular que el Banco de la República, que maneja las cifras oficiales de la entrada de dineros al país, reporte una inversión china significativamente menor a la reportada en las otras bases de datos. De otro lado, el Monitor de la Infraestructura es la base que reporta la mayor entrada de inversión al país, pues incluye dos transacciones significativas: la asignación del metro de Bogotá y la Autopista Mar 2 (cuya construcción había ganado en 2015 en el marco de una alianza público-privada y cuyo cierre financiero se hizo en 2019, durante la visita del presidente Duque a China).

Figura 3. Inversiones chinas en Colombia, total 2000-2019



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de la República, BanRep (2020); Chinese Global Investment Tracker, CGIT (The American Enterprise Institute y The Heritage Foundation, 2020); Monitor de la Inversión Extranjera Directa Oficial de China en América Latina y el Caribe, Monitor_Empre (Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, 2020); y Monitor de la Infraestructura China en América Latina y el Caribe, Monitor_Infra (Dussel Peters, 2020).

Precisamente el año 2019 y el primer trimestre de 2020, antes de que la crisis de salud pública llegara con fuerza al país, han llamado la atención porque han abierto una nueva dimensión en la relación en materia de inversiones. En primera instancia, el consorcio conformado por China Harbour Engineering Company Limited y Xi'an Metro Company Limited ganó en octubre de 2019 la licitación de trece billones de pesos (aproximadamente tres punto veinticinco millardos de dólares) para la construcción, la operación y el mantenimiento de la primera línea del metro de Bogotá. En segunda instancia, dos meses más tarde, en diciembre, la gobernación de Cundinamarca anunció que

la empresa China Civil Engineering Construction Corporation había ganado la licitación para construir el tren de cercanías (Regiotram de Occidente) que conectará a Bogotá con los municipios aledaños de Facatativá, Mosquera y Funza. Este proyecto tiene un costo estimado de tres punto cuatro billones de pesos (ochocientos cincuenta millones de dólares). Por último, la minera china Zijing Mining Group Company Limited adquirió, por un millardo de dólares, a la canadiense Continental Gold. Si bien esto no puede considerarse como una inversión en Colombia, sí tiene un efecto importante en términos de la presencia china en el país. Esto se debe a que la minera canadiense tenía el proyecto Buriticá, en Antioquia, la iniciativa de extracción de oro más importante del país, pues se espera extraer anualmente doscientos cincuenta mil onzas de este mineral.

Estos últimos desarrollos son significativos, pues hasta el año 2019, las inversiones chinas estaban concentradas en sectores extractivos como el petróleo, a través de Mansarovar, Emerald Energy y New Granada Energy Colombia, la operación de aeropuertos y la participación en generación de energía, involucrados en el proyecto Gecelca. Desde el punto de vista del comportamiento de China, Pekín ha respondido al llamado del presidente Santos cuando afirmaba “nos interesa que la China esté presente en todas las propuestas de infraestructura, de financiación de los proyectos que estamos sacando a licitación” (Presidencia de la República, 17 de julio de 2014). Un año más tarde, en Manila, Santos se reunió con el presidente Xi y “resaltó la importancia que reviste China como mercado para nuestros productos agroindustriales y como socio en proyectos de inversión en infraestructura” (Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 2016, pp. 59-60).

Como se recordará, han transcurrido cuarenta años de relación basados, desde Colombia, en la apertura del mercado chino para el país. El rol que ha construido Colombia con respecto a China se ha materializado con unas relaciones comerciales que han crecido en los últimos años. Pero es el mismo rol. El presidente Turbay, el presidente Santos y ahora el presidente Duque, construyen las mismas expectativas de rol frente a China. El excanciller y ahora ministro de Defensa del gobierno Duque, Carlos Holmes Trujillo, lo confirma cuando señala que “los objetivos principales se concentran en estimular el desarrollo de la relación económica entre ambos países, facilitando el acceso de nuevos bienes y servicios colombianos al mercado chino” (Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 22 de julio de 2019).

De hecho, al regresar de la visita a China en julio de 2019, la Cancillería publicó en su portal la Iniciativa Colombia-China, con el ánimo de dar a conocer los resultados del viaje y, así mismo, presentar una hoja de ruta con algunos temas que permitirán ampliar las relaciones entre los dos países. La tabla 1 muestra una clasificación de estos temas.

Tabla 1. Iniciativa Colombia-China

Acuerdo	Dimensión de la relación
Tratado sobre el traslado de personas condenadas	Penal
Acuerdo de cooperación técnica y económica	Medio ambiente, justicia
Donación paneles solares	Medio ambiente, energía
Plan de trabajo en educación	Educación
Acuerdo para la exportación de aguacate Hass	Comercial, agrícola
Convenio para exportar banano	Comercial, agrícola
Vuelo directo Colombia-China	Comunicaciones
Acuerdo de comercio electrónico	Comercial, tecnología
Cierre financiero proyecto Autopista Mar 2	Infraestructura
Acuerdo de inversión por más de mil millones de dólares para desarrollo de productos de energía	Energía, inversión
Cooperación con la Corporación de Seguros de Exportación y Crédito de China (SINOSURE)	Comercial, inversión
Conversaciones INNpulsas para ingresar al Centro de Emprendimiento de Changyang	Tecnología

Fuente: elaboración del autor con información del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2 de agosto de 2019).

Es importante resaltar que en este listado elaborado por la Cancillería no se encuentra ningún tema que se pueda vincular con una dimensión política o, de hecho, que aborde el orden internacional de alguna manera que esté fuera de los intereses domésticos de Bogotá. En este sentido, los roles que cumplen la función de vincular a Colombia con China, al menos desde esta perspectiva, son de índole económica y responden a dos de los cuatro objetivos del relacionamiento de China con la región. Sin embargo, hay un cuarto objetivo que trata, precisamente, del orden internacional. La siguiente sección profundiza en este aspecto.

La búsqueda de la sociedad estratégica

El sistema internacional ha sido testigo de la irrupción de un actor que ha alterado el orden que sucedió aquel del final de la Guerra Fría. Con el

incremento de las capacidades materiales de la República Popular, el orden unipolar de los años noventa se ha venido transformando en uno multipolar. Desde luego, han surgido otros actores que han contribuido a estos cambios, bien sea por tener una política exterior más asertiva, en cuyo caso Rusia es el más paradigmático, o por el retiro paulatino de Estados Unidos a través de un nacionalismo aislacionista en el que se funda la política exterior del gobierno Trump (Pastrana Buelvas y Velosa, 2020, p. 15), o la combinación de estos procesos. No obstante, es China la que se ha constituido como el gran agente de las presiones que el sistema internacional ha sufrido.

En este proceso de cambio, la política exterior china refleja la nueva posición que ha entrado a ocupar en la jerarquía social del sistema internacional. Si bien China “no tiene un conjunto de roles comprehensivo con estrategias antihegemónicas” (Chen, 2016, p. 120), sí es claro que Pekín se ha opuesto, y todavía lo hace, a la excesiva preeminencia de Estados Unidos en los asuntos internacionales (Denmark, 2014, p. 8) y a la idea de que debe existir un solo modelo (o patrones de comportamiento) asociado con las ideas liberales de democracia y libre mercado (Breslin, 2010, p. 57). En contraposición, China no ofrece un “conjunto de valores o de orden universal [...] más allá de que cada una de sus relaciones es única” (Shih y Huang, 2016, p. 65). En este sentido, el liderazgo chino hace suyos algunos principios del orden westfaliano como la soberanía, la integridad territorial, y la estabilidad de los sistemas internacional y doméstico (Legro, 2007, p. 518). El ejemplo más claro es su reiterada oposición a la intervención extranjera en los asuntos domésticos de otros Estados y al uso de la fuerza en las relaciones entre ellos (Finamore, 2017, p. 167). En resumen, China pretende reformar el sistema internacional “desde adentro”, hacia un sistema más democrático y multipolar, en el que todos los Estados, al margen de sus propias capacidades materiales o ideológicas, tengan un asiento en las deliberaciones sobre los asuntos globales.

Con base en estas ideas, es claro que China presenta a Colombia un desafío en términos de la orientación de su política exterior. En especial el principio de *Respice Polum* se constituye como un fundamento que no se puede utilizar para concebir los distintos roles que puede Colombia desempeñar para constituir una relación de rol que aborde la dimensión política. Por el contrario, pareciera natural que el principio de *Respice Similia* sea aquel que le proporcione a Bogotá las herramientas necesarias para profundizar las relaciones con Pekín. Sin embargo, esto no es lo que ha sucedido.

La posición de Bogotá es, hasta cierto punto, paradójica. El gobierno Santos, en su primer balance de política exterior entregado al Congreso de la República, fijó que “el principal objetivo de Colombia es elevar la relación chino-colombiana a un nivel político superior, como socio estratégico, *luego de que China se convirtiera en el segundo socio comercial*” (Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 2011, p. 66, énfasis añadido). La base para este objetivo, entonces, es la idea comercial. Sin embargo, Pekín no considera a los socios estratégicos exclusivamente en términos comerciales, sino que debe existir un nivel de confianza y de amistad (Yue, 2018, p. 8) que permita profundizar la relación a través de intercambios más significativos.

En este sentido, la posibilidad de acercarse a China, sin descuidar lo comercial, pasa por esa dimensión política que constituye el cuarto objetivo de su política exterior hacia América Latina: construir un sistema internacional estable que le permita seguir su proceso de desarrollo y ascenso. Bajo este parámetro, es conveniente examinar de qué manera Colombia lo ha hecho. Dos métricas distintas nos pueden brindar un panorama general del modo como Colombia y China comparten (o no) algunos principios del orden internacional. El primer elemento, que ha sido utilizado en la literatura sobre portafolios de política exterior y similitud, es el grado de convergencia en las votaciones de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). Estas votaciones permiten “operacionalizar la noción de las posiciones normativas sobre los fundamentos básicos del orden internacional” (Strüver, 2017, p. 48). Específicamente, recurrí a la idea de *puntos ideales* (Bailey, Strezhnev y Voeten, 2017), desarrollada para dar cuenta del contenido de las resoluciones que son votadas en la Asamblea General y, así, tener una “medida posicional libre de contexto, independiente del conjunto de asuntos que están en discusión” (Ward y Dorussen, 2016, p. 398). El segundo elemento es el copatrocinio (*cosponsorship*) de los borradores de resolución que se someten a discusión en la Asamblea.

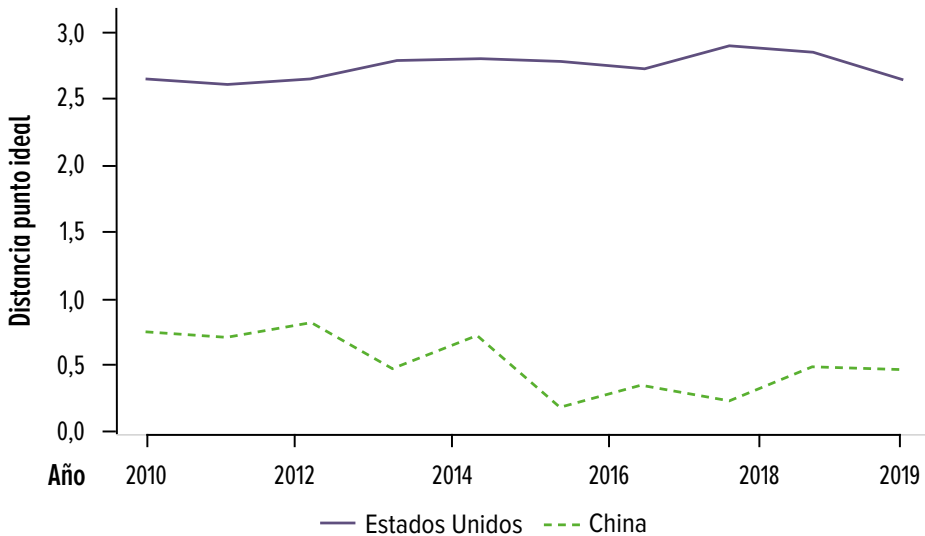
Si bien estas dos medidas trabajan en el mismo escenario multilateral, cada una sigue lógicas distintas. En primer lugar, las votaciones se presentan a los Estados con cuatro opciones de decisión: votar a favor de la resolución, votar en contra de la resolución, abstenerse de votar, o no asistir a la votación². Bajo este parámetro, si bien el estimado de *puntos ideales* permite distinguir entre meras

² Esta última opción, de acuerdo con las investigaciones sobre votaciones en la ONU, es considerada una opción nula (en términos de su utilización), pues la conexión entre esta acción y las motivaciones que existen detrás de ella es difícil de establecer.

coincidencias y agendas internacionales relativamente comunes, en todo caso, los contenidos de las diferentes resoluciones no afectan de manera significativa y equiparable los intereses o identidades de todos los Estados. Por esta razón y para complementar el análisis, integro la evaluación de los copatrocinios de los borradores, pues este ejercicio “requiere la participación de los países en el proceso de elaboración del borrador y por ello representa un compromiso [entre ellos] más profundo” (Lee y Stek, 2016, p. 194).

Así las cosas, la figura 4 presenta la distancia de los puntos ideales que tiene Colombia con China y con Estados Unidos. Incluí a Washington a manera de referencia, pues, como argumenté arriba, el país del norte es el principal Otro Significativo de Colombia. De acuerdo con la idea de *puntos ideales*, un puntaje cercano a cero indica una gran convergencia en la forma como dos Estados votan las resoluciones presentadas en la AGNU. Por el contrario, entre mayor sea la distancia, mayores serán las diferencias entre ellos en términos de sus intereses en la Asamblea. Es claro, como se aprecia en la figura, que Colombia y Estados Unidos tienen posiciones más apartadas frente a los temas que recogen las resoluciones que las que tienen Bogotá y Pekín.

Figura 4. Diferencia en los puntos ideales de Colombia con China y Estados Unidos, 2000-2019



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

Estos resultados se deben a dos dinámicas distintas (y, precisamente, una de las ventajas de escoger este indicador frente a otros que miden porcentajes

de consenso es que permite identificar quién es el que cambia en la relación): Estados Unidos, después del fin de la Guerra Fría se ha alejado, en sus votaciones, de las posiciones de todas las regiones del mundo (Feinberg *et al.*, 2015, p. 2; Voeten, 2004). En este sentido, la diferencia que se observa durante las administraciones Santos y Duque frente a Estados Unidos es la continuación de una política de Washington que le separa de las posiciones de Bogotá. De otro lado, las votaciones de China reflejan una “posición de política exterior más cercana a los países en desarrollo que a los desarrollados” (Pang, Liu y Ma, 2017, p. 11). Con base en este resultado preliminar, se podría afirmar que, dado que las posiciones de Colombia y China con respecto al orden internacional son más cercanas que aquellas que tiene con Washington, Bogotá tiene una posibilidad cierta de acercarse políticamente a China.

Sin embargo, esto no es toda la historia. Si se complementa con los datos de coautoría de los borradores de resolución en la AGNU, la perspectiva cambia. Para codificar estos borradores, acudí a la base de datos bibliográfica de Naciones Unidas³ e hice la búsqueda a partir de las sesiones de interés. Excluí de los resultados aquellos borradores que contenían adiciones o adendas o revisiones. Desde la sesión LXV de la Asamblea General, que inicia en 2010, hasta la sesión LXXIV, que incluye el primer semestre de 2020, Colombia copatrocinó junto a China o Estados Unidos (o ambos) un total de 73 borradores de resolución sobre diferentes temas. De este número, diez borradores fueron copatrocinados, además de otros Estados, por Colombia y Estados Unidos —ninguno de ellos fue elaborado durante la administración Duque—. Vale la pena resaltar que dentro de estos borradores, Bogotá y Washington copatrocinaron la resolución sobre el Tratado de Comercio de Armas (A/67/L.58). Esta resolución, cuando fue puesta a disposición de los 193 Estados miembro para su votación, obtuvo 154 votos a favor (entre ellos los de Colombia y Estados Unidos), 3 votos en contra, 23 abstenciones (entre ellas la de China) y 13 Estados no votaron.

Cuatro borradores tuvieron la participación simultánea de Bogotá, Pekín y Washington. Entre ellos, los tres Estados, más otros tantos, trabajaron en una resolución sobre el tráfico ilegal de especies salvajes (A/69/L.80) y en otra sobre la devolución o restitución de propiedad cultural a sus países de origen (A/67/L.34).

Ahora bien, con China, Colombia participó en la elaboración de 59 borradores. Esto podría indicar que, efectivamente, ambos países comparten unos intereses frente al orden internacional. Sin embargo, la mayoría de estos

³ Disponible en <https://digitallibrary.un.org/?ln=es>.

borradores fueron presentados en representación del Grupo de los 77 y China. El problema de codificar estos borradores como una efectiva expresión de cercanía entre los dos Estados es que el Grupo tiene en la actualidad 134 miembros y pareciera difícil asumir que el hecho de pertenecer a este grupo hace que efectivamente tengan los mismos intereses o las mismas identidades (más allá de no pertenecer a Occidente). Si se descartan aquellos patrocinios que fueron dados por el Grupo de los 77, Colombia y China solo copatrocinaron cuatro resoluciones (una durante la administración Duque).

Los resultados de los *puntos ideales* y de los copatrocinios de las resoluciones, a primera vista, parecen contradictorios o reflejos de unas realidades distintas. Por esta razón, es menester enfocarse en las concepciones de rol de cada uno de los presidentes (Juan Manuel Santos e Iván Duque por Colombia, y de Xi Jinping por China) a fin de tratar de dilucidar esta aparente contradicción. Para ello, acudí a los discursos que pronunciaron en la apertura de cada una de las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Esta estrategia obedece a varias razones. La primera es tener un escenario común para cada uno de ellos. La segunda es que, en estos discursos, los mandatarios son libres de abordar los temas que consideren necesarios. Estos discursos actúan como espejos, en la medida en que crean una imagen de cómo cada país quiere que los demás Estados lo vean (Hecht, 2016, p. 924). Para codificarlos, usé como base la misma tipología que presenta Holsti en su texto (1970), con las adiciones que propone Thies (2017)⁴.

Al hacer esta revisión, los roles auxiliares (Velosa, en este volumen) que pertenecen a los conjuntos de rol de estos tres mandatarios pueden ser formalizados de la siguiente manera:

Santos = {*Independiente Activo*_(a), *Colaborador del Sistema Subregional*_(n), *Ejemplo*_(n), *Defensor de la Fe*_(p), *Desarrollador*_(n), *Líder Regional*_(n), *Desarrollo Interno*_(n), *Mediador-Integrador*_(n)}.

Duque = {*Ejemplo*_(n), *Desarrollo Interno*_(n), *Aliado Leal*_(p), *Defensor de la Fe*_(p)}.

Xi = {*Independiente Activo*_(a), *Desarrollador*_(n), *Mediador-Integrador*_(n), *Ejemplo*_(a), *(no) Rival*_(n), *Promotor de la Liberación*_(n), *Defensor de la Fe*_(a), *Colaborador del Sistema Subregional*_(n)}.

⁴ Las definiciones de los roles que propone Holsti (1970) fueron hechas en un contexto de Guerra Fría, lo que en algunos casos descontextualiza las concepciones de rol para el siglo XXI. Sin embargo, con la ayuda de la dirección que propone Thies (2017), más los tres roles adicionales, se pueden utilizar con ligeras modificaciones.

En esta formalización, cada uno de los tipos de Estado que se pueden ser en el sistema internacional, de acuerdo con la visión de cada uno de los presidentes, se ven reflejados en cada uno de sus conjuntos. El subíndice refleja la orientación —el significado— que le da cada uno de ellos: la p representa aquellos roles que se acercan, en su contenido, a la posición o valores de Estados Unidos (procentro); la a representa la posición contraria a Estados Unidos (anticentro); y, por último, la n indica que el rol es neutro y no tiene una ubicación clara en el continuo procentro-anticentro.

Con base en esta clasificación, es posible afirmar que el presidente Santos y el presidente Xi compartieron, en su momento, el rol de Independiente Activo con la misma orientación. Este rol tiene una orientación que puede ir de neutral a anticentro, en la medida en que “enfatisa al tiempo la independencia, la autodeterminación, posibles funciones de mediación, y programas activos para extender relaciones diplomáticas y comerciales a diversas áreas del mundo” (Holsti, 1970, p. 262) y trata de evitar las alianzas militares (producto de la bipolaridad de la Guerra Fría). Esta definición, vale la pena resaltar, es muy parecida a la manera en que se define el principio de *Respice Similia* para la política exterior de Colombia. En los dos casos, se anotó una dirección de anticentro: en el caso de China, porque esta concepción de rol busca establecer un nuevo orden mundial, cuya base de interacción son las ideas de la coexistencia pacífica; en el caso de Colombia, Santos, desde que llegó a la Presidencia, asumió un discurso más global sobre el problema internacional de las drogas psicoactivas, que lo alejó de la posición prohibicionista de Washington. Paradójicamente y como nota alterna, el gobierno Duque retomó la idea de lucha contra las drogas: “ciento treinta naciones con el *liderazgo de Estados Unidos* nos comprometimos a seguir esta lucha” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018, p. 24). Al retomar la concepción de rol de Santos y Xi, se puede ver que no son roles complementarios. Mientras China tiene en mente la construcción de un orden internacional más democrático (desde la propia visión china), Colombia activa este rol para abordar una problemática doméstica (que, por supuesto, está atravesada por dinámicas globales). En este sentido, no se puede establecer una relación de rol desempeñando, en este caso, el rol de Independiente Activo.

Otro rol que tiene un carácter global es el de Defensor de la Fe. Tanto el presidente Santos como el presidente Duque concibieron este rol con una orientación procentro. De un lado, Santos defendió la idea de democracia

como sistema político y, de hecho, expresó la necesidad de intervenir en caso de necesidad. Por ello, con respecto a Libia, declaró:

Se logró romper una tiranía inclemente de más de 40 años, en un proceso en que el Consejo de Seguridad tuvo un papel decisivo. Mi gobierno no tuvo ninguna duda en condenar la represión violenta de que fue objeto la población civil, que reclamaba justamente el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por ello, nos asociamos a las decisiones del Consejo que contribuyeron a la transición hacia una democracia que, aunque todavía frágil, cuenta con el apoyo de la comunidad internacional para lograr su consolidación. (Asamblea General de Naciones Unidas, 2012, p. 1)

Estas palabras no se alejan mucho de aquellas pronunciadas por el presidente Duque unos años más tarde. La única diferencia es que tenían otro referente: Venezuela. En 2018 declaró que “hoy quiero dejar claro que la libre determinación de los pueblos no puede ser manipulada para convertirse en la libre determinación de los opresores” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018, p. 25) y, un año más tarde, de manera contundente señaló que:

Como presidente de Colombia hago un llamado para que juntos, dentro del marco del derecho internacional y de los instrumentos del multilateralismo, le devolvamos a Venezuela su democracia y libertad [...] Venezuela necesita el cese de la usurpación, necesita la instalación de un gobierno de transición, de un gobierno que permita la recuperación económica y social, y necesita la convocatoria urgente de elecciones verdaderamente libres y la recuperación total del imperio de la ley [sic]. (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019, pp. 33-34)

El contenido de este rol tampoco permite establecer una relación que profundice la relación con la República Popular. Pekín es tajante en su oposición a la intervención foránea en la medida en que cada Estado es libre (o debe serlo) para escoger su modelo político (Larson y Shevchenko, 2010), lo que indica una orientación anticentro. Para rematar, el gobierno Duque ha insistido que a través del Grupo de Lima se exhorte a China a unirse a la presión internacional para producir el cambio de régimen en Venezuela, sin mayor éxito. Este tipo de intentos muestra, precisamente, la inhabilidad de Colombia para comprender los fundamentos de la política exterior china.

El resto de los roles concebidos, tanto por Colombia como por China, tienen un ámbito de desempeño regional que impide, por el momento, generar un grado de confianza suficiente para establecer la sociedad estratégica

entre ambos. En adición, muchos de ellos tienen una orientación neutra que dificulta su extensión al establecimiento de un orden internacional con valores compartidos. En esto, por ejemplo, es diciente que Colombia no se haya sumado a los diez y ocho países latinoamericanos y del Caribe que hacen parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por su sigla en inglés), ni del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), que son pilares de la proyección china en el mundo.

Por esta razón, aunque la distancia en los *puntos ideales* de las votaciones en la AGNU es menor, en realidad esto no obedece a una verdadera convergencia de intereses. Si bien hay temas en los que pueden coincidir, al examinar las instancias de copatrocinio de resoluciones, se encuentra que no existen intereses estratégicos que los hagan trabajar juntos. Precisamente el análisis de los roles concebidos deja ver que no es posible una relación más profunda en esta dimensión.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de estas páginas he tratado de establecer la dificultad que ha tenido Colombia, en los cuarenta años de relaciones diplomáticas, para profundizar sus interacciones e intercambios con la República Popular de China. En primera instancia, los veinte años iniciales transcurrieron casi de manera protocolaria. A pesar de que los presidentes Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002) realizaron visitas de Estado a China, ninguno pudo generar un momento que le diera impulso a las relaciones.

Solo hasta el cambio de siglo despegaron las relaciones. Este cambio se dio no por iniciativa del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), sino por condiciones estructurales –como el *boom* en los precios de las materias primas y la relativa ausencia de Estados Unidos en la región–, así como por las dinámicas propias de la política exterior de China. En cuanto a esto último, desde el presidente Jiang Zemin en la década de los noventa, Pekín empezó a desarrollar una estrategia para hacer presencia global (Shambaugh, 2013, p. 138), que se materializó con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001. A partir de ahí, China encontró en América Latina y el Caribe una contraparte que podía satisfacer algunos de sus intereses: acceso a recursos naturales, mercados para su creciente producción industrial, aliados

para sostener su proceso de ascenso en el sistema internacional y cercar diplomáticamente a Taiwán.

En este contexto, Colombia y China han logrado ajustar sus roles de carácter económico para tener una relación que incluye el comercio y la inversión. De hecho, China es el segundo socio comercial del país suramericano, con intercambios que alcanzaron, en 2014, los diez y siete mil quinientos millones de dólares. En esta interacción, Colombia funge como proveedor de recursos naturales, especialmente el petróleo, y China como proveedor de dinero. En adición, Colombia también se ha mostrado como un mercado atractivo para los productos chinos, toda vez que, también en 2014, los colombianos compramos productos chinos por un total de once mil setecientos noventa millones de dólares. Sin embargo, como se pudo apreciar, el intercambio comercial es altamente deficitario para Colombia. Por esta razón, el presidente Santos, en su visita a China en 2012, propuso crear un grupo de evaluación para negociar un tratado de libre comercio entre ambos Estados. Dicha iniciativa obedecía a un estudio hecho por el Consejo Superior de Comercio Exterior (4 de abril de 2011) en el que se establecía como una de las prioridades la firma de este acuerdo con China, pero se vio frenada en el lado colombiano por dinámicas políticas domésticas: la dificultad que tuvo la ratificación del tratado de libre comercio con la República de Corea y la apuesta política del presidente por el proceso de paz con las FARC-EP. En ambos casos, Santos entendió que adelantar una negociación con el Gigante Asiático podía costarle mucho de su capital político y decidió congelar la iniciativa. Por su parte, el presidente Duque ha sido enfático en que no negociará nuevos tratados de libre comercio, salvo aquellos que estén actualmente en curso (Hernández, 25 de julio de 2018).

Bajo esta realidad asimétrica de los intercambios comerciales a través del Pacífico, es necesaria una negociación con China para incentivar que productos colombianos puedan llegar a ese mercado. Para ello, un tratado de libre comercio no necesariamente es el camino, aunque podría allanar algunos caminos. Sí, en cambio, un acuerdo de apoyo o estímulo a las compañías colombianas que estén interesadas en la venta de sus productos en China, como contraprestación a la balanza deficitaria, puede generar las condiciones para generar más empleo (o al menos absorber las plazas perdidas) y alentar los procesos industriales en el país.

Esto se relaciona, hasta cierto punto, con una dinámica que captó la atención de los medios nacionales en el segundo semestre de 2020: la adjudicación

de la construcción de la primera línea del metro en Bogotá y del tren de cercanías que conectará a la capital del país con municipios vecinos. Sin duda, esto es un gran avance, pues hasta ese momento los capitales chinos en materia de infraestructura no habían podido ganar licitaciones de obras importantes (Velosa, 2019). Si bien estos dos proyectos son significativos, no hay que olvidar que el proyecto del metro, por ejemplo, es uno que lleva alrededor de ochenta años en discusión y, sin haber empezado, ya cuenta con un atraso de tres años (Perdomo, 29 de febrero de 2020). En tal sentido, aunque hay avances en esta materia, y que también los roles de Bogotá y Pekín en esta instancia se alinean, las condiciones del país, sumadas a la crisis internacional de salud pública y económica derivada del COVID-19, instan a ser cautelosos con los vítores sobre la presencia china en territorio colombiano.

Hasta acá llega la relación. Colombia no ha podido (o querido) cambiar algunos de los contenidos de sus roles que permitan acercarse a China en el plano político. De hecho, una revisión de las referencias a ese país en las Memorias al Congreso que realiza la Cancillería deja ver que las ideas con las que se asocia al Gigante Asiático son eminentemente económicas. Además de esto, la revisión de las actuaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas (votaciones y copatrocinios), así como de los discursos de los presidentes, muestra la distancia que existe en la concepción del orden internacional entre Bogotá y Pekín. En este sentido, ninguno de los roles que concibe Colombia satisface las condiciones que imponen los roles chinos para establecer una relación de rol más profunda, que genere la confianza necesaria para establecer una sociedad estratégica. China aparece entonces como Otro Significativo desde el punto de vista económico, mas no político. Bogotá ha encasillado a Pekín en unos roles de proveedor de recursos monetarios que impiden unas dinámicas de relacionamiento distintas.

En este sentido, es importante que Colombia empiece a interesarse más por las características políticas de la política exterior de China. Por supuesto, no planteo un escenario de suma cero en el que es China o es Estados Unidos. Por el contrario, considero que puede existir un espacio para estos dos poderes en el conjunto de rol de Colombia. Para ello, entender las implicaciones del “sueño chino” y del “mundo armonioso” es vital para asegurarse un lugar en el conjunto de rol de China que satisfaga los intereses y las identidades de Colombia. Negarse a ello es pasar por alto las transformaciones que está viviendo el orden internacional y puede generar que, en las redes internacionales, Colombia quede en una posición de clara desventaja frente a otros actores del sistema y de la región.

Referencias

- Asamblea General de Naciones Unidas. (2012). *Debate general (Nro. A/67/PV.10)*. Sesión 67, sesión plenaria 10.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2018). *Debate general (Nro. A/73/PV.8)*. Sesión 73, sesión plenaria 8.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2019). *Debate general (Nro. A/74/PV.5)*. Sesión 74, sesión plenaria 5.
- 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. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0022002715595700>.
- Banco de la República. (2020). *Inversión directa*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>.
- Beasley-Murray, J., Cameron, M. A. y Hershberg, E. (2009). Latin America's Left Turns: An Introduction. *Third World Quarterly*, 30(2), 319-330.
- Blanchard, J.-M. F. (2016). The Political Economy of China's Contemporary Latin American Relations: Issues, Findings, and Prospects. *Asian Perspective*, 40(4), 553-577.
- Breslin, S. (2010). China's Emerging Global Role: Dissatisfied Responsible Great Power. *Politics*, 30(S1), 52-62.
- Castro Obando, P. (3 de abril de 2005). China no está tan lejos para los colombianos. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1625752>.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana. En A. Tirado, *Nueva historia de Colombia, vol. III* (pp. 9-89). Bogotá: Editorial Planeta.
- Chen, Y. (2016). China's Role in the Transformation of the International System. En S. Harnisch, S. Bersick y J.-C. Gottwald (Eds.), *China's International Roles. Challenging or Supporting International Order?* (pp. 110-126). Londres, Nueva York: Routledge.

- Cheng, J. Y. S. (2006). Latin America in China's Contemporary Foreign Policy. *Journal of Contemporary Asia*, 36(4), 500-528.
- Coleman, B. L. (2005). The Colombian Army in Korea, 1950-1954. *The Journal of Military History*, 69(4), 1137-1177.
- Consejo Superior de Comercio Exterior. (4 de abril de 2011). *Agenda de negociaciones comerciales de Colombia: actualización 2011*. Recuperado de: http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=52&name=Agenda_negociaciones_2011.pdf&prefijo=file.
- Denmark, A. (2014). The United States and China: Competing Conceptions of Order. En M. Hart (Ed.), *Exploring the Frontiers of U.S.-China Strategic Cooperation: Roles and Responsibilities beyond the Asia-Pacific Region* (pp. 5-11). Washington D.C.: Center for American Progress.
- Dinero. (23 de junio de 2012). *Santos empeñado en la promoción de inversión extranjera*. Recuperado de: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/santos-empenado-promocion-inversion-extranjera/154049>.
- Drekonja, G. (1983). Colombia: Learning the Foreign Policy Process. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 25(2), 229-250.
- Dussel Peters, E. (2020). *Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020*. México: Red ALC-China.
- Feinberg, R., Miller, E. y Trinkunas, H. (2015). *Better than You Think: Reframing Inter-American Relations*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Finamore, S. (2017). Normative Differences in Chinese and European Discourses on Global Security: Obstacles and Opportunities for Cooperation. *Chinese Political Science Review*, 2(2), 159-178.
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2020). *IMF Data - Primary Commodity Prices - Query*. Recuperado de: <http://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9&ss=1390030341854>.

- Hecht, C. (2016). The Shifting Salience of Democratic Governance: Evidence from the United Nations General Assembly General Debates. *Review of International Studies*, 42(5), 915-938.
- Hernández, I. (25 de julio de 2018). Duque no firmará tratados de libre comercio en su gobierno. *RCN Radio*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/politica/duque-no-firmara-tratados-de-libre-comercio-en-su-gobierno>.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Jenkins, R. O. (2011). The «China Effect» on Commodity Prices and Latin American Export Earnings. *CEPAL Review*, 103, 73-87.
- Larson, D. W. y Shevchenko, A. (2010). Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy. *International Security*, 34(4), 63-95.
- Lee, E. y Stek, P. E. (2016). Shifting Alliances in International Organizations: A Social Network Analysis of Co-sponsorship of UN GA Resolutions, 1976-2012. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 15(2), 191-210.
- Legro, J. W. (2007). What China Will Want: The Future Intentions of a Rising Power. *Perspectives on Politics*, 5(3), 515-534.
- Leogrande, W. M. (2007). A Poverty of Imagination: George W. Bush's Policy in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 39(2), 355-385.
- Men, J. (2009). Changing Ideology in China and Its Impact on Chinese Foreign Policy. En S. Guo y S. Hua (Eds.), *New Dimensions of Chinese Foreign Policy* (pp. 7-39). Lanham, Md., Estados Unidos: Lexington Books.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2020). *Estadísticas de comercio exterior de Colombia*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/comercio-exterior-de-colombia>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. (2011). *Memorias al Congreso 2010-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. (2016). *Memorias al Congreso 2015-2016*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. (22 de julio de 2019). *Gobierno nacional suscribirá con la República China 15 instrumentos de cooperación, en desarrollo de la política exterior proactiva del presidente Duque*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/gobierno-nacional-suscribira-republica-china-15-instrumentos-cooperacion-desarrollo>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. (2 de agosto de 2019). *Iniciativa Colombia-China: hoja de ruta estratégica para el presente y futuro de las relaciones con el gigante asiático*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/iniciativa-colombia-china-hoja-ruta-estrategica-presente-futuro-relaciones-gigante>.
- Muñoz, H. (2001). Good-bye U.S.A.? En J. S. Tulchin y R. H. Espach (Eds.), *Latin America in the New International System* (pp. 73-90). Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Pang, X., Liu, L. y Ma, S. (2017). China's Network Strategy for Seeking Great Power Status. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(1), 1-29.
- Pastrana Buelvas, E. y Velosa, E. (2020). *La crisis global del COVID-19: ¿qué implicaciones tiene para el orden mundial liberal y el multilateralismo? Policy Paper*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Perdomo, D. (29 de febrero de 2020). Claudia López: metro de Bogotá estaría listo solo hasta 2028. *Caracol Radio*. Recuperado de: https://caracol.com.co/emisora/2020/02/29/bogota/1582982938_651948.html.
- Presidencia de la República. (17 de julio de 2014). *Declaración del presidente Juan Manuel Santos al término de la reunión con mandatarios de la región*. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Julio/Paginas/20140717_06-palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-reunion-con-mandatarios-de-la-region.aspx.

- Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. (2020). *Monitor de la OFDI china en ALC*. Recuperado de: <https://www.redalc-china.org/monitor/>.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Shih, C. y Huang, C. (2015). China's Quest for Grand Strategy: Power, National Interest, or Relational Security? *The Chinese Journal of International Politics*, 8(1), 1-26.
- Shih, C. y Huang, C. (2016). The Identity and International Role of China: Relational Grand Strategy. En S. Harnisch, S. Bersick, y J.-C. Gottwald (Eds.), *China's International Roles. Challenging or Supporting International Order?* (pp. 59-76). Londres y Nueva York: Routledge.
- Strüver, G. (2017). China's Partner Diplomacy: International Alignment Based on Interests or Ideology. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(1), 31-65.
- The American Enterprise Institute y The Heritage Foundation. (2020). *China Global Investment Tracker*. Recuperado de: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.
- Thies, C. G. (2017). Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. *Foreign Policy Analysis*, 13(3), 662-681. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/fpa.12072>.
- Velosa, E. (2017). China en Suramérica: los roles de Brasil y Colombia. En D. Flandes, E. Pastrana Buelvas y M. Carpes (Eds.), *Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas* (pp. 271-295). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Velosa, E. (2019). A Tale of Should Be but Is Not: The Political and Economic Drivers of Limited Chinese Investments in Colombia. *Journal of Chinese Political Science*, 24(4), 643-663.
- Voeten, E. (2004). Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance. *The Journal of Politics*, 66(3), 729-754.

- 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.
- Yue, S. (2018). Towards a Global Partnership Network: Implications, Evolution and Prospects of China's Partnership Diplomacy. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 36(2), 5-27.
- Zhu, Z. (2016). *China's New Diplomacy: Rationale, Strategies and Significance*. Londres y Nueva York: Routledge.



Colombia frente al Asia-Pacífico: avances y retrocesos

Diana Andrea Gómez Díaz*

Introducción

Este artículo desarrolla un análisis sobre la política exterior colombiana en relación con el Asia-Pacífico (AP). En primer término, se realiza una revisión histórica de las relaciones, en la que se examinan las políticas inmigratorias contra “la raza amarilla” que se sustentan en las posturas norteamericanas supremacistas. Posteriormente se muestra cómo el histórico abandono de la región Pacífica colombiana es el más vivo reflejo del desinterés del Estado por las relaciones transpacíficas. Se caracterizan, a su vez, a los principales países de Asia-Pacífico y su presencia global, fundamentada en un denominador común: su consistente desarrollo en materia económica, educativa, científica y tecnológica, lo que ha convertido a la región en el referente principal de las economías con mayor crecimiento y proyección del siglo XXI. Posteriormente se examina la política exterior colombiana reciente en relación con AP, efectuando una revisión del gobierno de Santos, la cual aporta elementos de contexto para entender las dinámicas en política exterior del gobierno de

* PhD en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, directora del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la misma universidad. Coordinadora de la Red Asia- América Latina. Profesora visitante en la Universidad de Comunicaciones de Shanxi, participó en el Programa de Sinología de la Academia de Ciencias Sociales de Shanghai (2018), miembro de la Red Iberoamericana de Sinología RIBSI y de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales RIBEI. Contacto: dagomezdi@unal.edu.co.

Duque. Finalmente se realiza un balance de la política exterior en el periodo de Duque frente a la región, mediante el cual se concluye que no existe una estrategia, sino unas acciones marginales en política exterior. En específico sobre la región, el Gobierno debe comenzar por reconocer que los Estados de Asia-Pacífico evidencian la existencia de un mundo multipolar.

En este artículo se asume el concepto de política exterior desde el realismo clásico, el cual debe comprender tanto los constreñimientos que implica la posición que tiene un Estado en el sistema internacional, como los factores domésticos propios de cada país (Lobell, Ripsman y Jeffrey, 2009, citados por Pastrana, Betancourt y Castro, 2014, p. 174). El criterio de selección de los países obedeció a su posición en el sistema internacional, específicamente evaluada desde su condición de potencia, sea en el orden mundial, internacional o regional (Kissinger, 2016). No se incluye China por estar considerada dentro de otro artículo de esta publicación.

La mirada desde el Pacífico colombiano

La ausencia de una mirada estratégica desde Colombia hacia el océano Pacífico ha sido *leitmotiv* en la historia del país. Las fronteras no deben ser identificadas como barreras y límites, sino como espacios de interacción en los que se definan las prioridades para el Estado en el orden geoestratégico y geopolítico¹.

Desde la consolidación de Colombia como Estado nacional y la disolución de la Gran Colombia en 1830, una política nacional sobre el Pacífico ha estado ausente. Contrario a lo que sucedió en Chile, Perú y Ecuador, no hubo interés por parte de los gobiernos para localizar puertos que activaran el flujo comercial y la economía desde esta región del país. Los primeros productos de exportación –caucho, quinua y café– solamente salieron por el golfo de Maracaibo en Venezuela o por el río Magdalena.

El primer vínculo de la Nueva Granada con nativos del Asia-Pacífico se registró a mediados del siglo XIX, cuando el neogranadino Nicolás Tanco Armero a partir de 1855 se convirtió en el principal comerciante de servidumbre asiática para el desarrollo de trabajos forzados en las islas del Caribe.

¹ En el caso de las fronteras marítimas, desde la geopolítica el mar se concibe como recurso de poder, según lo plantean Nicholas Spykman y Robert Kaplan (Gómez, 2020, p. 323).

El puerto británico de Hong Kong, que había sido inaugurado en 1842, a consecuencia de la Guerra del Opio se dispuso como escenario principal de la exportación de asiáticos del Este hacia el Caribe y Suramérica para suplir la escasez de mano de obra esclava ocasionada por la implosión demográfica de los indígenas y las regulaciones abolicionistas de la esclavitud africana (Cepeda, 2020). Más allá de un hecho que da cuenta de las relaciones económicas del mundo decimonónico, se trata de una conexión geográfica que refleja el sistema de representaciones culturales sobre la inferioridad de las culturas de Asia-Pacífico, sistema construido desde finales del siglo XVIII por la Ilustración europea y trasladado a la Nueva Granada respecto al mundo transpacífico. Colombia hereda así la visión *orientalista* de Europa, que incluía las ideas del exotismo y el misterio orientales, en contraste con el sistema occidental moderno que destacaba la preeminencia de la economía capitalista, el desarrollo industrial y el liderazgo de la Iglesia católica.

José M. Samper, uno de los más reputados intelectuales colombianos de la época, escribía acerca del “atraso” de la cultura asiática y la caracterizaba por sus sistemas políticos despóticos, y sus creencias y prácticas religiosas “arcaicas”. Entre tanto, el comercio *coolie* se hizo conocido como la otra cara de la esclavitud debido a que la contratación de *coolies* era producto del “secuestro, el engaño y la violencia física” (Mei, 1979, p. 484, citado por Cepeda, 2020, p. 286), mientras la esclavitud afroamericana se contraía debido al control drástico de las fuerzas marítimas.

Nicolás Tanco Armero también personifica la primacía de elementos anecdóticos sobre lo estructural en las relaciones con el Pacífico, es decir, Tanco Armero es visto en la historiografía como sujeto anecdótico *per sé*, pero la realidad que evidencia su trasegar por el Asia-Pacífico y la trata de personas en condiciones de esclavitud es una ausencia estructural de la mirada a esa región del mundo desde el periodo neogranadino en la vida política. Las pocas acciones gubernamentales para abrirle a Colombia horizontes diferentes al océano Atlántico obedecieron a situaciones coyunturales y a una visión miope de los gobiernos de turno. No obstante, otros no veían así al país. Durante la primera mitad del siglo XIX, el territorio de lo que hoy es Colombia aparecía a los ojos de los extranjeros como un país con un enorme potencial de gravitación en los asuntos hemisféricos. En 1823, el secretario de Estado de Estados Unidos, John Quincy Adams, aludía a los vastos recursos de Colombia y afirmaba que, bien utilizados y organizados, esos atributos harían que el país fuese “llamado a ser en adelante una de las naciones más poderosas de

la Tierra”. La competencia de lo que hubiera podido llegar a ser un escenario de hegemonía en el Pacífico entre Colombia y Chile fue objeto de estudios y análisis por parte de observadores foráneos (Tokatlian, 2015).

Las políticas inmigratorias de Colombia contra “la raza amarilla”

La incapacidad de los gobiernos colombianos para valorar el potencial de las relaciones exteriores a partir de la esfera marítima se vio tempranamente afianzada por la implementación de políticas y legislaciones restrictivas hacia personas asiáticas, en una clara emulación de las posturas norteamericanas contra “la amenaza amarilla” (Zhongre, 1997, p. 7)². En consecuencia, Colombia no recibió un flujo migratorio importante procedente del Asia-Pacífico³ en comparación con otros países de América Latina como Brasil, Perú, México o Cuba; por el contrario, replicó las políticas eugenésicas de línea dura promulgadas por Estados Unidos y sus concomitantes restricciones racistas a la inmigración. De hecho, junto con los demás países latinoamericanos, Colombia vivió intensamente el debate sobre la inmigración, pero a diferencia de sus vecinos, no se abrió a los flujos migratorios, sino que se centró en la cuestionable tesis de la degeneración de la raza colombiana que fue impulsada por el psiquiatra y político conservador Miguel Jiménez López. Pero dicha tesis política, además de polémica, tenía antecedentes que datan de mediados del siglo XIX, cuando en el marco de la Ley de 1847, inspirada en la política migratoria del Perú que permitía importar “indios *coolies*” en calidad de jornaleros⁴, el político liberal Manuel Ancizar propuso la idea de

² El término ya se había venido usando alrededor de la década de 1870 cuando se popularizó especialmente en Norteamérica y Australia, tras el fenómeno migratorio que significó la llegada de millones de chinos. El rumor de que se había descubierto oro en las montañas del oeste de los Estados Unidos en 1848, en el sur de Australia en 1851 y en el oeste de Canadá en 1858, significó la movilización de población china hacia esos destinos, la cual a lo largo de las siguientes ocho décadas incluyó a millones de migrantes, quienes trabajaron en su gran mayoría como obreros en la construcción de los ferrocarriles. Las políticas de exclusión o “*Great White Walls*” fueron progresivamente erigidas en Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. El más completo registro de dichas políticas se encuentra en Price (1974).

³ Sobre la inmigración china a Colombia, ver Gómez y Díaz (2016).

⁴ “La Ley del 2 de junio de 1847 “sobre inmigración de extranjeros”, estableció que el Ejecutivo pagaría el pasaje y los gastos de establecimiento en el país de los inmigrantes, fueran agricultores, mineros o artesanos, y le dio potestad a este Poder para “contratar la venida al país de indios coolies en calidad de jornaleros y contratar su trabajo con los agricultores granadinos”. Adicionalmente, dio facultades al Ejecutivo para autorizar a los funcionarios diplomáticos y consulares la contratación directa de inmigrantes, sin excluir la ya ensayada intermediación de “empresarios de inmigración”. Además de la naturalización y el disfrute de los mismos derechos de los granadinos y de la plena libertad de cultos, se ofrecieron a los inmigrantes varias exenciones: “servicio militar y de guardia nacional; contribuciones eclesiásticas; capitación y contribución directa de todo tipo; y servicio de empleos concejiles fuera de su parroquia” (Mejía, 2012, p. 20, citado por Cáceres, 2019, p. 43).

importar mano de obra asiática. Su propuesta fue rápidamente archivada con el argumento de que no ofrecía ventaja alguna “aumentar nuestra población con la raza asiática o malaya, sino con la vigorosa e inteligente raza europea” (exposición del secretario de Relaciones Exteriores, Lino de Pombo, al Congreso en 1856, citado por Gómez, 2009, p. 9). El modelo inmigrante deseado debía ser de tipo europeo, blanco y católico, que encarnaba al hipotético ciudadano ideal.

Durante la Hegemonía Conservadora (1886-1930) los antiinmigracionistas advirtieron sobre el “peligro amarillo” representado en la presencia masiva de chinos en la construcción del primer canal de Panamá ejecutada por los franceses. El liberal Medardo Rivas advirtió, finalizando la década de 1870, el peligro que representaban los inmigrantes asiáticos para Colombia al considerarlos como bárbaros: nunca se integrarían a la idea de progreso. Dicha postura derivó en la Ley 72 de 1887: “prohíbese la importación de chinos para cualquier trabajo en el territorio colombiano” (Barros, 2 de marzo de 2016). La Ley, aunque permisiva con las compañías foráneas que estaban instaladas en la provincia de Panamá, prohibía la inmigración china en el resto del territorio colombiano. Pero pocos años después, y con el argumento de que los asiáticos eran más resistentes a los climas calientes y eran laboriosos, se instauró la Ley del 20 de noviembre de 1892 que reconoció nuevamente la inmigración de chinos al país. A su vez, en 1908, tras la visita de Antonio Izquierdo a Japón para solicitar 100.000 trabajadores (Irie, 1938, pp. 351-352), arribaron los primeros inmigrantes nipones.

El debate sobre la *degeneración de la raza*, fue motivo de reflexión de la intelectualidad de la época al punto que fue calificado por el político conservador, médico y educador Rafael Bernal Jiménez como: “la mayor controversia científica que hayan registrado los anales del movimiento intelectual colombiano” y tuvo como su mayor referente la ponencia de Miguel Jiménez López presentada en el Congreso de Cartagena en 1918, en la que afirmaba que “ni la higiene ni la educación podrían remediar nuestra decadencia y que se necesitaban medidas radicales como una masiva inmigración europea” en pro del “blanqueamiento” de la raza (Jiménez López, 1918, III Congreso Médico Colombiano, Cartagena de Indias, citado por Martínez, 2017, p. 110).

En enero de 1920, el expresidente Rafael Reyes escribió una columna en la prensa en la que aducía que “la introducción de africanos, chinos e indús [sic ...] sería pernicioso” para Colombia, al igual que aquella procedente de Oceanía o el extremo Oriente. Reyes argumentaba que la mezcla de la raza

amarilla con la indígena produciría “otra inferior a las dos” (1920, p. 160). En la misma línea, el médico Miguel Jiménez López afirmaba, citando al darwinista social Herbert Spencer, que “los rasgos corporales y fisionómicos en nuestra población, lejos de perfeccionarse, sufrirían una completa regresión al mezclarse con ejemplares característicos de la cepa mongólica” (Muñoz, 2011, p. 65). Si se incrementaba la sangre mongólica con inmigración japonesa, el proceso de degeneración de la raza colombiana se agudizaría y sería más perjudicial que la escasez de mano de obra, argumento también esgrimido por los sectores agroexportadores y fabriles. En efecto, durante toda la década de 1920 los debates surgieron a raíz de las propuestas para recibir inmigración japonesa impulsadas por la Sociedad de Agricultores de Colombia, dada la insuficiencia de trabajadores agrícolas a causa del incremento de obreros en las ferrovías. Pero la postura de Miguel Jiménez López se impuso durante la administración del presidente conservador Pedro Nel Ospina, quien lo nombró su ministro de Gobierno el 7 de agosto de 1922. Durante su gestión, Jiménez López logró la expedición de la Ley 114 de diciembre de 1922 con el fin de propender por “elementos de civilización y progreso” (Carrizosa, 2014, p. 61).

Dicha ley se inclinaba por seguir la tendencia estadounidense que había promulgado el Acta de la Cuota de Inmigración de 1924, extensión de la legislación de 1892, según la cual la ley de Estados Unidos prohibía la inmigración de personas procedentes del Este de Asia⁵ (Rodríguez, 26 de febrero de 2017). En efecto, desde 1875, Estados Unidos había comenzado a poner trabas a la inmigración de extranjeros “indeseables”⁶.

Las élites colombianas representadas en líderes como Laureano Gómez se plegaron a dichas tendencias. El líder conservador declaraba en 1928 su identificación plena con los postulados de Jiménez López, quien publicó al año siguiente *La inmigración amarilla a la América*, uno de los textos más influyentes en materia de migración asiática a Colombia. Allí el médico colombiano aducía que “no serán ya los hechos económicos ni

⁵ Posteriormente se estableció la Ley Nacional de Orígenes de 1929, que según señala la Biblioteca de Harvard, “limitó la inmigración en general a Estados Unidos a 150.000 [personas] al año y prohibió la migración asiática” (Rodríguez, 26 de febrero de 2017).

⁶ El sustento de dichas políticas estaba fundado en los postulados del estadounidense Charles Benedict Davenport, biólogo, genetista y eugenista, director de la Eugenics Records Office desde 1910, quien junto con su colega Harry Hamilton Laughlin, también eugenista, se convirtieron en los más grandes artífices de la restricción a la inmigración a ese país. Según *la investigación Immigration to the United States, 1789-1930* (Inmigración a Estados Unidos, 1789-1930) de la Biblioteca de la Universidad de Harvard, algunos estadounidenses veían a los asiáticos del Este como “racialmente inferiores”.

aún las consideraciones humanitarias sino los postulados de la Eugénica lo que habrá de inspirar las leyes de inmigración en todos aquellos países que atraen el excedente humano de los viejos continentes” (Jiménez, 1929, p. 7). Con ello impuso el punto de vista de la línea dura de la eugenesia marcada por los Estados Unidos.

Empero, otra escasa migración japonesa arribó al país. Inicialmente se trataba de emigrantes que viajaron contratados para trabajar en haciendas de Brasil y Perú, o en las empresas de minas y ferrocarriles de México (Sanmiguel, 2006). No obstante, algunos se desviaron hacia Colombia más por razones fortuitas, de modo que llegó más de un centenar de japoneses al país en tres grupos (1929, 1930 y 1935) y se instalaron principalmente en Cali, Palmira y El Jagual (Cauca), además de Barranquilla y Usiacurí (Atlántico) (Martínez, 2017)⁷.

Por esos años, el Ministerio de Industrias quería establecer las implicaciones que por el aspecto étnico pudiera tener la colonización en los Llanos Orientales de 100.000 hectáreas de tierras baldías por parte de japoneses para el cultivo del arroz. La consulta para suscribir el contrato se realizó a la Academia Colombiana de Medicina, cuyo representante fue Miguel Jiménez López, quien citó el trabajo del eugenista norteamericano Laughlin para esgrimir sus argumentos en pro de una “política biológica” (Martínez, 2017, pp. 124 y ss)⁸.

Tras la ratificación del Acta de la Cuota de Inmigración de 1924, el gobierno estadounidense le propuso a Colombia trasladar a la costa Atlántica a 25.000 japoneses procedentes de Estados Unidos. El cónsul norteamericano explicaba que un país despoblado y con mucha necesidad de implementar la agricultura como Colombia, debería acoger dicha oferta. Empero, el proyecto se canceló al advertir que “la existencia de una colonia japonesa a lo largo de la costa podría amenazar, en tiempo de guerra, la seguridad del canal de Panamá” (Sanmiguel, 2006, p. 85).

En Colombia el número de personas nacidas en el exterior hasta 1939 no llegaba a exceder el 0,35% del total de la población (Sanmiguel, 2006), lo

⁷ Habían contado con la subvención y el apoyo de la Compañía de Emigración de Ultramar de Japón y de la Prefectura de Fukuoka para establecer colonias agrícolas permanentes. Hasta 1984 se conservó dicha política de subsidio del gobierno nipón (Yanaguida y Rodríguez, 1992, p. 330).

⁸ Jiménez argumentaba que los rasgos del japonés existían en el indígena americano. Los colombo-japoneses serían esperpénticos, casi deformes, al sumarse caracteres del padre y de la madre (Martínez, 2017).

cual evidencia las políticas migratorias tan restrictivas del país. Las políticas migratorias específicas frente a personas procedentes de Asia-Pacífico siguieron siendo absolutamente marginales durante el resto del siglo XX.

El Pacífico colombiano hoy

El histórico abandono de la región Pacífica colombiana es el más vivo reflejo del desinterés del Estado colombiano por las relaciones transpacíficas. El Pacífico es la región colombiana con menor desarrollo y con mayores índices de pobreza.

El 60,9% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, y el índice de calidad de vida es de 50,1%, mientras el promedio nacional es del 71%; su ingreso per cápita es solo del orden de los 500 dólares por año, correspondiente al 44% del promedio nacional, según cifras de Planeación Nacional. (Ardila y Clemente, 2019, pp. 44-45)

La ausencia de una política exterior estructurada y con visión desde la potencialidad marítima en un país bioceánico se concatena con el abandono de los litorales. El coeficiente de desigualdad en las costas Caribe y Pacífica se ha elevado en relación con otras zonas del país, concentrando los mayores indicadores de desigualdad en Chocó y Cauca, en el Pacífico (DANE, 2018).

A pesar de su estratégica ubicación en el Pacífico colombiano, el puerto de Buenaventura tiene muchas tareas que resolver para proyectarse hacia la otra orilla de la gran cuenca y la región del Asia-Pacífico. Problemas de seguridad, precarios servicios públicos y altos índices de pobreza, han sido las constantes en la región Pacífica y Buenaventura es epicentro de dicha realidad. Mientras el puerto aporta a la nación más de seis billones en impuestos al año, el retorno de ese dinero, traducido en inversión oficial, es paupérrimo. La mísera situación socioeconómica de los habitantes de la región Pacífica ha venido incrementando el paso de la informalidad hacia la ilegalidad asociada con el oro, el tabaco, el narcotráfico y desde 2019 el vínculo narcotráfico-oro, en tanto que la única intervención del Estado es la presencia de la Fuerza Pública.

Los actores ilegales aprovechan *in situ* o desde el exterior el abandono estatal de la zona, cuya ubicación geoestratégica es fundamental para toda la cadena del narcotráfico, pero especialmente para trasladar los estupefacientes

hacia el norte del continente, utilizando el recurso marítimo como conexión global más influyente. El Pacífico nariñense es el mayor expulsor del mundo de sumergibles cargados de cocaína. La vereda de Llorente (Nariño) es considerada la bolsa de valores de la coca, el Wall Street de la cocaína, porque allí se regulan los precios del kilo de clorhidrato de cocaína (Silva, 8 de junio de 2017).

Mientras países como México cuentan con 16 puertos profundos en su costa Pacífica, Colombia solo tiene a Buenaventura y de manera secundaria a Tumaco (Ardila y Clemente, 2019, p. 45). Y no obstante la importancia estratégica de Buenaventura para el comercio en términos del movimiento de contenedores, este puerto se ubica en el lejano décimo noveno lugar en Latinoamérica (*América Economía*, 3 de abril de 2019). La falta de seguridad ha dado lugar a que las empresas navieras hayan cambiado su actividad a puertos en otros países donde se ofrezcan mejores condiciones. Existe una relación directa entre los problemas sociales de esta región y las nuevas amenazas marítimas, que tienen efectos en orden público, salud pública y seguridad marítima del Estado (Rodríguez *et al.*, 2017).

Los actores más relevantes de un lejano y desconocido Asia-Pacífico

La historia de AP es la de grandes imperios y reinos, varios de ellos tributarios que orbitaban en derredor de los primeros, por lo menos, en los últimos mil años. Ello no excluye la existencia de una variopinta heterogeneidad cultural. A partir del año 900 d.C. en Corea y Japón se comenzó a considerar a China como modelo civilizatorio exitoso en el orden cultural y político, mientras China comenzaba a desarrollar un asiduo comercio con el sudeste asiático. Entre tanto, buena parte de Vietnam, que había sido gobernada como provincia china por más de mil años, dejaba de serlo en el año 939 d.C.

Fue a partir del siglo XV que Japón inició su proceso de máxima expansión comercial favorecida por el crecimiento de su empresa marítima. Los comerciantes, filibusteros y piratas *waco* operaban en las costas de Filipinas, Tailandia y Birmania. Japón, que había dejado de ser el gran productor de plata en la región, el “México” asiático, se convirtió en importante socio de portugueses y españoles en el siglo XVIII (Darwin, 2012).

Corea o “el reino ermitaño” fue tardíamente conocida por Occidente, pero su calendario cuenta desde la existencia de su Estado más antiguo, Gojoseon, hace 4.353 años. Más tarde, su supervivencia solía debatirse en medio de titanes: China desde el siglo XIV, posteriormente Rusia, que envidiaba sus puertos sin hielo, y así mismo, Japón (Kim, 2007).

Las primeras civilizaciones en Indonesia datan del siglo VIII con la presencia del reinado budista de Sriwijaya en la isla de Sumatra y el reinado hinduista de Sailendra en la isla de Java. A través de la ruta de la seda, los indios trajeron la religión del islam a este territorio. Pero la historia de Asia-Pacífico es también la historia de la colonización europea. Portugueses, holandeses, españoles, británicos y franceses, entre otros, ocuparon estos territorios a partir del siglo XV, lo que dejó un legado de imposición de la cultura y de sus lenguas, en algunos casos. Indonesia, por ejemplo, en la actualidad con más de 300 grupos étnicos, 1.340 tribus, más de 700 idiomas y dialectos locales, alberga en su idioma oficial, el bahasa, palabras españolas y portuguesas (Anderson, 1990).

En una mirada al pasado reciente, sobresale la experiencia histórica japonesa, debido a su soberbio proceso de modernización e industrialización que siguió las pautas del gran artífice de la modernización Yuikichi Fukuzawa, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. El antiguo sistema feudal fue remplazado por la construcción de un Estado moderno en el marco de lo que se denominó la restauración Meiji (Norman, 1940). Tras la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, Japón se elevó al nivel de potencia mundial. La guerra de Corea (1950-1953) inauguró los eventos que conformaron el concepto de “Asia-Pacífico”, al configurarse como una región en disputa por los dos grandes protagonistas de la Guerra Fría. La guerra de Vietnam (1955-1975), por su parte, contribuyó a la construcción de un imaginario identitario regional que ganó adherencias debido al legendario triunfo de los ejércitos vietnamitas contra los imponentes desarrollos militares de las fuerzas norteamericanas (Gómez y Cepeda, 2020, pp. 14-15). Más recientemente, Indonesia se configura como un Estado emergente con gran proyección de crecimiento al punto de que será la cuarta economía más grande del mundo en 2050, según el Fondo Monetario Internacional (PWC, 2017).

En la actualidad, la diversidad formó parte de la llamada “ideología del Pacífico”, la cual implica juntar fuerzas políticas y económicas que por sí solas no apuntarían a una estructura regional común (Tzili, 2018). Bajo una

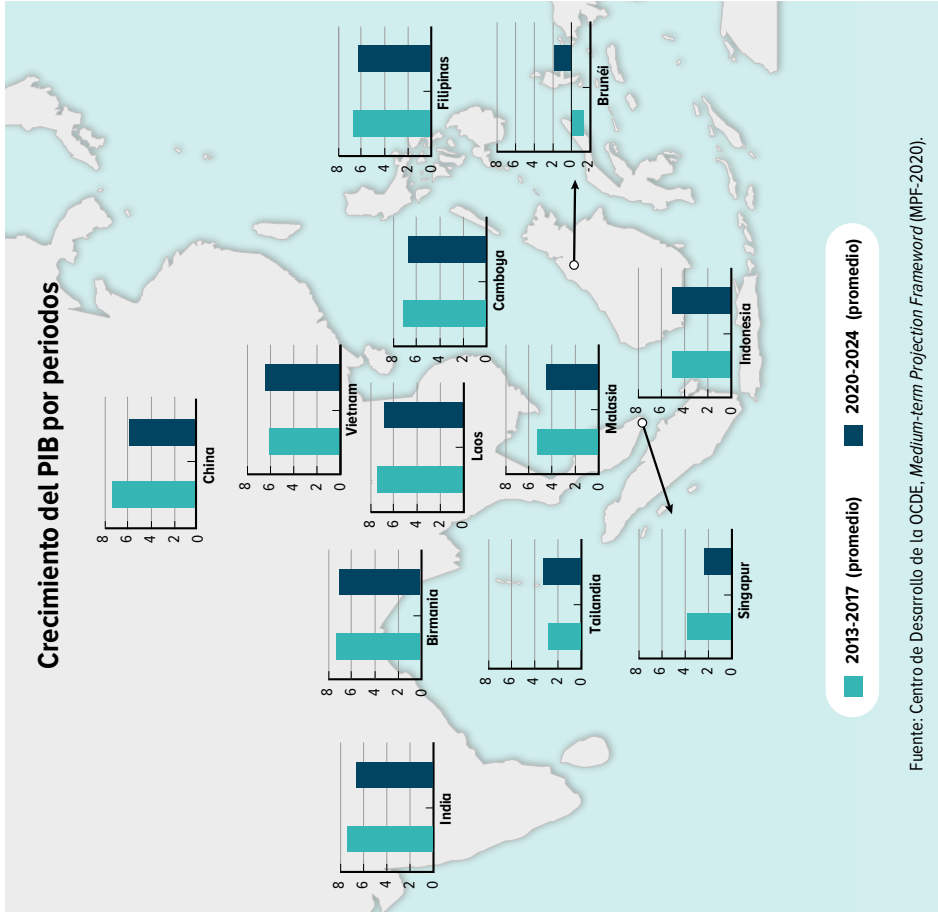
filosofía de “liberalismo abierto”, los países de Asia-Pacífico estimulan la liberalización del comercio y las inversiones. Un notable crecimiento del nivel de vida de la población de los países de la región –en su gran mayoría población joven en edad productiva-, ubica a AP como aquella donde se registra la mayor expansión de la clase media, comparativamente con cualquier otra región del mundo (Caixa Bank, 2019).

Hoy el Asia-Pacífico tiene una presencia global independiente de la influencia occidental, al constituir el bloque comercial más grande del mundo en noviembre de 2020, el RCEP (sigla en inglés de Regional Comprehensive Economic Partnership), que incluye los diez países de ASEAN más China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, los cuales en su conjunto representan el 29% del PIB del planeta y acordaron una eliminación arancelaria de al menos el 92% de los bienes comercializados entre los países participantes (*Clarín*, 17 de noviembre de 2020). Esta organización tiene como antecesora en gran medida a los denominados países de ASEAN +6 que suman más de tres mil millones de personas (Mosquera Mesa, 2019). De esta manera, se perfila un nuevo escenario y se desplaza el eje geoeconómico y geopolítico del Atlántico al Pacífico.

Mirar hacia el Pacífico permite ponderar la importancia que esta zona debe tener para Colombia en el momento actual. En efecto, el país en materia de política exterior no reconoce todavía que los Estados de AP evidencian la existencia *de facto* de un mundo multipolar, ya que dicha región alberga a varias potencias. China y Japón, en primer lugar; Corea y Singapur, en segundo plano, se erigen como tales en el orden mundial contemporáneo; mientras Indonesia es la potencia regional del sudeste asiático.

La irrupción socioeconómica de los Tigres Asiáticos desde inicios de la década de 1960, el “milagro japonés” que hace referencia al desarrollo descollante de la economía japonesa desde fines de la década de 1970, la crisis financiera asiática de 1997 y el despegue de la economía china a partir del inicio del proceso de reforma y apertura de 1978, han marcado pautas para el diseño de una nueva arquitectura del poder (Gómez y Cepeda, 2020, p. 15), a lo que se han sumado los países pertenecientes a la subregión de sudeste asiático que en apariencia subsisten a la sombra de sus dos grandes vecinos, China e India, pero que por el crecimiento de sus economías han sido denominados los Dragones Asiáticos, los cachorros o pequeños Tigres Asiáticos.

Figura 1. Crecimiento anual del PIB en países del sudeste asiático, China e India, y promedio retrospectivo y prospectivo



Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE, *Medium-term Projection Framework* (MPF-2020).

Fuente: OCDE (2019).

Cambio porcentual anual del PIB

	2017	2018	2019	2020-2023 (promedio)	2022-2026 (promedio)
Indonesia	5,1	5,2	5,2	5,3	5,3
Malasia	5,9	4,9	4,8	4,6	5,1
Filipinas	6,7	6,4	6,5	6,6	6,6
Tailandia	3,9	4,5	4,1	3,7	3,4
Vietnam	6,8	6,9	6,7	6,5	5,9
Brunéi	1,3	2,0	2,3	2,0	-1,3
Singapur	3,6	3,5	2,9	2,7	3,5
Cambodia	7,0	7,0	6,9	6,9	7,1
Laos	6,9	6,6	6,8	7,0	7,6
Birmania	6,8	6,6	6,9	7,0	7,3
China	6,9	6,6	6,3	5,9	7,3
India	6,7	7,5	7,3	7,3	6,9
Promedio ASEAN	5,3	5,3	5,2	5,2	5,1
Promedio Asia emergente	6,5	6,6	6,3	6,1	6,8

Nota: la fecha de corte de datos es 21 de noviembre de 2018. Las tasas de crecimiento de ASEAN y Asia emergente son los promedios ponderados de las economías individuales en esas agrupaciones. Los datos de India y Birmania se relacionan con los años fiscales, los datos de 2018 de Birmania se refieren al periodo intermedio de seis meses, desde abril de 2018 a septiembre del mismo año, mientras que los datos de 2019 corresponden al periodo desde octubre de 2018 a septiembre de 2019. Las proyecciones de 2018 y 2019 para China, India e Indonesia están basadas en la base de datos *Economic Outlook 104* de la OCDE.

Fuente: Centro de Desarrollo de la OCDE, *Medium-term Projection Framework* (MPF-2019).

En medio de las grandes diferencias entre los países miembros de la región denominada Asia-Pacífico subsiste un denominador común: su consistente desarrollo en materia económica, educativa, científica y tecnológica, al que se ha sumado el favorecimiento de las coyunturas internacionales, lo que ha convertido a la región en el referente principal de las economías con mayor crecimiento y proyección del siglo XXI. Antes de la declaración mundial de la pandemia del COVID-19, el PIB de la región se estimaba que crecería en un promedio anual de 6,1% en el periodo 2019-2023 (OECD, 2019, citado por Iswanto, 9 de mayo de 2019). En efecto, el ritmo de crecimiento de sus economías es estable, con tendencia al alza en varios casos, a lo largo de lo que va corrido del presente siglo, en contraste con los países industrializados de Occidente, donde el crecimiento de sus economías viene registrando un ritmo mucho más lento principalmente a partir de la crisis financiera internacional de 2008, incluso no alcanza a ser la mitad de la media de aquellos que son miembros de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), organización multilateral a la cual pertenecen los primeros diez países de la tabla de la figura 1.

Los Estados de Asia-Pacífico proveen a Colombia de artículos electrónicos, repuestos y maquinaria para el desarrollo de la industria nacional, y bienes como vehículos automotores, autopartes, plásticos y químicos (DANE, 2018). Son a su vez notables generadores de inversión extranjera directa; así mismo, Corea y Japón están ubicados entre los mayores donantes de cooperación a nivel mundial y sus contribuciones están menos condicionadas que las de Estados Unidos (Pastrana Buelvas, Betancourt Vélez y Castro Alegría, 2017, pp. 170-205).

AP incluye la subregión del sudeste asiático que tiene una ciudad-estado considerada una boyante economía y puerto estratégico (Singapur), uno de los sistemas más represivos del mundo (Camboya), un pequeño y rico reino petrolero (Brunéi), un país autárquico que ha estado bajo gobierno militar desde 1962 (Birmania), una economía pobre y sin litoral bendecida con energía hidroeléctrica y minerales (Laos), una nación con un modelo socialista cuya tasa de crecimiento del PIB ha llegado a ser de 11% anual desde 2000 (Vietnam) y cuatro economías diversas de ingresos medios que aspiran a unirse a las filas de los países desarrollados (Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia) (Raini, 2020).

Los Estados del sudeste asiático comparten una ubicación estratégica con la existencia del estrecho de Malaca al sur de la península de Indochina, ya que este es el segundo mayor paso de rutas petroleras del mundo después de

Ormuz. A su vez, tienen abundantes recursos naturales como petróleo, disponibilidad para generar energía hidroeléctrica y geotérmica, varios minerales, madera, arroz, aceite de palma, cacao y café. La región proporciona relativa estabilidad política en una parte del mundo que, junto a sus vecinos del noroeste de Asia, China e India, está cambiando rápidamente el equilibrio global de poder.

Para que Colombia logre una proyección hacia los países del Asia-Pacífico, es requisito necesario entender al Asia desde una postura que vaya más allá de una visión europeizante, haciendo caso omiso de una mirada que tradicionalmente ha sido proyectada desde superioridades epistemológicas que no permiten obtener una concepción integral que entienda procesos dialógicos entre las esferas de lo local, lo regional y lo mundial, para un entendimiento más cabal entre mundos que son históricos y contemporáneos al mismo tiempo. Conocer la historia de los Estados que conforman AP, su cultura, sus valores, sus ideologías, sus concepciones religiosas y políticas y, lo que es más importante, adentrarse por estos sinuosos caminos de manera sistemática y ordenada, es un imperativo para concertar y consolidar relaciones permanentes, duraderas y exitosas para Colombia.

La política exterior colombiana en relación con Asia-Pacífico

Las escasas relaciones con los países del Pacífico evidencian que el único Estado de la región que puede llegar a considerarse socio de Colombia es Japón. Los acuerdos, negociaciones y viajes presidenciales —Betancur, Barco, Gaviria, Pastrana, Uribe y Santos— dan cuenta de ese vínculo. En esa línea el presidente Belisario Betancur fue visionario al ordenar establecer en Tokio una oficina comercial que permitiera viabilizar los mercados y productos y propiciar inversiones asiáticas en Colombia. De forma paralela, tomó la decisión de construir un puerto en bahía Málaga para impulsar el desarrollo del Pacífico (Garay, Ramírez y de Lombaerde, 2001), decisión que nunca se llevó a cabo.

En 1987 y durante la presidencia de Virgilio Barco, se realizaron estudios para analizar la manera de entrar en relación con esta región del mundo y se concluyó que era necesario tener en cuenta los mecanismos de integración existentes como el PECC (Pacific Economic Cooperation Council) y el PBEC

(Pacific Basin Economic Council), por lo cual se planteó la posibilidad de que Colombia se vinculara a ellos (Garay, Ramírez y de Lombaerde, 2001). En 1994, durante el gobierno de César Gaviria, se obtuvo el ingreso de Colombia a estos organismos. Con unos años iniciales de entrega intensa, se pasó a una participación intermitente de las delegaciones colombianas, en buena medida dependiendo del interés y la acción del presidente de turno.

No obstante, no sucedió lo mismo con APEC, organismo al cual Colombia tuvo la oportunidad de adherirse, pero la perdió por dos razones: la primera es que “nos dimos cuenta muy tarde del proceso que se debía seguir. Perdimos esa gran oportunidad”, sostiene José María Gómez, exembajador de Colombia en China (1989-1991). La segunda razón, consecuencia de la anterior, es por los antecedentes sobre el desinterés de Colombia hacia la región. Al respecto, Gómez afirma que en la búsqueda de apoyo con el gobierno chino para que respaldara la entrada de Colombia a APEC, la respuesta fue: “¿por qué vamos a decirle que sí a Colombia, si su país varias veces en el pasado ha desestimado las propuestas que le hemos hecho?” (Gómez, 2013).

A inicios del presente siglo, Colombia se seguía desluciendo en su relación con el Asia-Pacífico, en particular durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, quien se desinteresó por la región. El anuncio realizado en 2009, en el que se manifestaba que Colombia había firmado un acuerdo militar con Estados Unidos para disponer en su territorio de siete bases militares, y las noticias relativas al secuestro de los cuatro ciudadanos chinos por parte de las FARC-EP en 2011, contribuían de manera negativa a un mayor acercamiento, mientras algunas noticias declaraban que “Colombia es uno de los países latinoamericanos más atrasado en el desarrollo de vínculos económicos con Asia, catalogado como el motor económico del mundo en este siglo” (*Xinhua*, 4 de mayo de 2010).

Los logros durante la presidencia de Uribe fueron magros y solo se dieron ya en la recta final de su segunda administración. De hecho, a escasos cuatro meses de terminar su período presidencial, el gobierno de Álvaro Uribe publicó *La Misión de Política Exterior*, documento elaborado por la Cancillería, Fedesarrollo y un pequeño grupo de académicos con miras a establecer parámetros en materia de política exterior. Entre la serie de asuntos que planteó el documento, Asia es un tema que pasó casi inadvertido y solo se destacó la

⁹ El foro APEC es quizá el más importante del sistema de cooperación del Pacífico. Chile, México y Perú fueron admitidos como miembros de APEC, en 1994, 1993 y 1998, respectivamente, y así reforzaron ampliamente sus relaciones con la región.

necesidad de establecer los mecanismos necesarios para el ingreso de Colombia a APEC. Este “debe ser uno de los objetivos prioritarios de esa Estrategia”, sostiene el documento. Sin embargo, no se hizo ningún tipo de aproximación concreta al tema.

El 3 de julio de 2010, a un mes de culminar el periodo presidencial, el canciller Jaime Bermúdez afirmaba que había introducido nuevas medidas y “hoy día hay facilidades que no existían antes, entre ellas, mejores condiciones de seguridad, incentivos fiscales y mayor agilidad en el trámite de visas” (*Xinhua*, 4 de mayo de 2010). Dicho anuncio, muy centrado en asuntos técnicos y logísticos antes que en una verdadera estrategia, contrastaba con la noticia que anunciaba que se descartó el ingreso de Colombia al APEC en 2010, tras otro intento frustrado por ingresar a ese estratégico foro multilateral.

Con todos los vacíos existentes, en 2010 el gobierno colombiano aseguraba que el ingreso a los mercados de Asia-Pacífico hacía parte de la “estrategia fundamental” de la política exterior del país, estrategia que apenas se había intensificado desde 2009 para lograr ingresar a los mercados de Asia-Pacífico.

El gobierno de Juan Manuel Santos, efectivamente, marcó un giro positivo en política exterior, proyectando una imagen más abierta y dispuesta al diálogo y la cooperación. “Colombia debería acercarse a Asia”, decía en marzo de 2011 la canciller María Ángela Holguín en una alocución oficial. “Ahora estamos abriendo embajadas en Indonesia, Turquía, Emiratos Árabes. Asimismo, vamos a reforzar las embajadas en Corea del Sur, China y Australia”. Holguín anunció también que Colombia estaba abriendo con Perú y Chile sedes comerciales en Asia como Singapur y Vietnam. “Vamos a tener unos diez puntos en Asia”, señaló (*Xinhua*, 8 de marzo de 2011).

En efecto, los factores que coadyuvaron para que Colombia comenzara a dirigir su mirada al Asia fueron situaciones de fuerza mayor que obligaron al país a redireccionar sus intereses. En particular fueron, además de la crisis económica internacional de 2008, la ruptura de las relaciones diplomáticas de Colombia con Venezuela y Ecuador a fines del gobierno de Álvaro Uribe, y los atrasos en la firma del TLC con Estados Unidos. El cambio de gobierno en 2010 permitió ampliar el espectro de relaciones con el exterior.

Política exterior del gobierno Santos frente al Asia-Pacífico

Juan Manuel Santos recibió un país que había castigado la cartera de relaciones exteriores. En una actitud pragmática, “desnarcotizó” la agenda de

política exterior alineada con Estados Unidos y de confrontación con sus vecinos, dándole prioridad a la integración latinoamericana y poniendo a la diplomacia en el centro.

Durante su primer gobierno, los objetivos cardinales de la política exterior fueron aprovechar escenarios que permitieran posicionar a Colombia en el exterior, entre los que estaba incluido el Asia-Pacífico, y robustecer el posicionamiento del país en dinámicas y temáticas mundiales (Castro, 2012). Así, el presidente Santos mostró interés durante su primera etapa de gobierno en diversificar y fortalecer las relaciones con el Pacífico y en entrar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Su estrategia de inserción en AP se expresó en nuevos acuerdos comerciales. Estaba interesado en fortalecer las relaciones con países como China, India, Japón y Singapur, entre otros, y logró concretar acuerdos con Japón y Corea del Sur (Sánchez y Campos, 2019).

De acuerdo con las *Memorias al Congreso*, para el período 2010-2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores identificó como prioridad la consolidación de embajadas de Colombia en Estados como Indonesia, y para 2013 y 2014 se abrieron embajadas en Tailandia y en Vietnam, respectivamente. También se fortalecieron las relaciones políticas y diplomáticas con Estados como Indonesia y Vietnam para impulsar los Civets (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica). Las acciones multilaterales involucraron temas económicos y culturales para que Colombia pudiera ingresar en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)¹⁰.

En 2011, Colombia, Chile, México y Perú crearon la Alianza del Pacífico como mecanismo de integración económica y comercial que promueve el afianzamiento de los valores liberales y los usa como plataforma para la inserción económica internacional y para la atracción de inversión extranjera (Pastrana, 2020).

Santos logró un mejoramiento sustancial de la imagen internacional y, sin duda, las negociaciones de paz que iniciara su gobierno con la guerrilla de las

¹⁰ Hoy Colombia no hace parte del foro, aunque tiene designado un embajador ante ASEAN. En 2016, la Alianza del Pacífico y ASEAN adoptaron un documento de cooperación entre ambos mecanismos con énfasis en temas económicos, educativos, desarrollo sostenible, ciencia y tecnología. El 1 de enero de 2016 entró en vigor la Comunidad Económica de la ASEAN (AEC). Esta comunidad implica una mayor cooperación e integración entre los diez Estados miembros en el sudeste asiático. Según sus planes, el AEC involucra el lanzamiento de un mercado único y una base de producción entre sus Estados miembros, lo que permite el libre flujo de bienes, servicios, inversiones y mano de obra calificada, así como un flujo de capital más libre (Cancillería, s.f.).

FARC-EP en 2012 se constituyeron en una de las acciones más importantes para facilitar el establecimiento de una política exterior colombiana (Pastrana y Vera, 2012).

La instauración de lazos multilaterales con los distintos Estados –a través de la activa participación en organizaciones como la CELAC– favoreció la apertura de alianzas y mercados, mientras se comenzaban a consolidar posiciones que le permitieron a Santos ampliar las posibilidades de tener aliados regionales e internacionales que apoyaran el proceso de paz. En efecto, la búsqueda de una solución al conflicto armado colombiano despertó dentro de la comunidad internacional simpatía y apoyo. En el caso del Asia-Pacífico, Corea, Japón e Indonesia fueron los Estados que más respaldaron el proceso.

Durante su segundo periodo, Santos se enfrentó a la amenaza de perder esa posición lograda a nivel internacional, sin embargo, hubo un esfuerzo por mantener una intensa agenda diplomática en Asia-Pacífico. Al respecto, la canciller Holguín manifestaba en el Prólogo a las *Memorias del Congreso 2017-2018*:

Nuestros esfuerzos están orientados hacia la formulación de una estrategia de política exterior en Asia, que vaya más allá del enfoque tradicional de obtención de recursos de cooperación y de asistencia, y que busque incrementar los intercambios comerciales, atraer nuevas inversiones y facilitar el acceso a nuevas tecnologías. (Cancillería, 2018)

Colombia avanzó en el posicionamiento de su agenda y el fortalecimiento de sus relaciones tanto con socios tradicionales (como Japón y Corea) como no tradicionales (como Rusia y Singapur), afianzando diferentes modalidades de cooperación. En efecto, el país contó con una doble condición que le amplió el margen de maniobra: de una parte, ser receptor de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y, simultáneamente, ser oferente de cooperación Sur-Sur. Aún persisten brechas económicas y sociales sumadas a los retos del posconflicto, con lo cual Colombia se presentaba como receptor del apoyo de la cooperación internacional. Pero a su vez, el haber sido catalogado como país de renta media alta, le abrió el camino para pertenecer a la OTAN y al «club de los países ricos», como se le cataloga a la OCDE. Los ejes de acción en materia de cooperación internacional se centraron para la Cancillería en deseminado, proyección productiva y conectividad. En tal sentido, se buscó que la diversificación geográfica y temática de la política exterior fuera el camino para promover y asegurar los intereses nacionales.

Una de las acciones claves durante el segundo periodo del presidente Santos fue aumentar el flujo de importaciones y exportaciones, atraer inversión extranjera –como la de Asia-Pacífico– y estimular acciones de innovación tecnológica. En ese orden de ideas, los esfuerzos durante la presidencia de Juan Manuel Santos estuvieron enfatizados en criterios de tipo económico antes que políticos en las relaciones exteriores. Buena parte de los vínculos que se enfocaron en Asia-Pacífico estuvieron orientados a Japón y Corea del Sur, dada su cercanía histórica. No obstante, el sector privado tuvo un cierto desinterés en estas relaciones en la medida que su atención estaba más centrada en los mercados latinoamericanos.

Colombia suscribió tratado de libre comercio con Corea del Sur a pesar de las objeciones provenientes principalmente del sector automotriz (Ardila y Clemente, 2019). Con Japón el gobierno colombiano inició negociaciones para un TLC, pero estas luego se estancaron porque el país asiático estuvo muy reacio a dar una oferta favorable a Colombia en el sector agrícola:

A eso lo que el país ha dicho es que si no recibe una oferta que sea viable, no se puede avanzar, porque estaríamos abriendo la parte manufacturera e industrial, que es del interés japonés, pero no estamos recibiendo el mismo tratamiento en lo agrícola, que es nuestro interés allá (Javier Díaz, presidente de Analdex, en artículo de *El Tiempo*, 14 de octubre de 2017, citado por Ardila y Clemente, 2019 p. 38)

El gobierno de Juan Manuel Santos impulsó una diplomacia tradicional en permanente interacción con su política interna y, en medio de la fragmentación y oposición de sus contradictores, se fundó en la internacionalización de la paz, lo cual estimuló el turismo extranjero en Colombia, mientras se fomentaba una diplomacia económica atractiva para la inversión extranjera. El gobierno marcó el retorno al multilateralismo y fomentó la cooperación Sur-Sur en materia de seguridad.

Al finalizar sus dos periodos, Santos dejó 15 embajadas y 54 consulados más, de los cuales se destacan las delegaciones diplomáticas en Australia e Indonesia. Pero temas de la agenda, como la reestructuración del servicio exterior hacia un sistema meritocrático, quedaron pendientes, en concreto, consolidar la carrera diplomática y dar cumplimiento a la Sentencia C-292/01, que conmina al Estado a que el veinte por ciento del total de cargos de Embajador deben ser exclusivos de “funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular a medida que se presentasen las vacantes” (Galeano, 17 de septiembre de 2018).

La política exterior del presidente Duque frente al Asia-Pacífico

El gobierno del presidente Iván Duque en materia de política exterior tuvo oportunidades en sus primeros 18 meses, pero con la llegada de la pandemia del COVID-19, como les sucedió a los gobiernos del mundo, los cierres de fronteras y la interrupción de intercambios de personas, bienes y capitales, impactaron el proceso de globalización y, por ende, las opciones en materia de política exterior. No obstante, los enfoques y escasos lineamientos básicos del Gobierno en su perspectiva de las relaciones con el mundo se mantienen casi intactos.

En el gobierno de Duque el énfasis en las relaciones con los Estados Unidos muestra una prioridad en el tema de la lucha contra las drogas ilícitas y la seguridad nacional frente a Venezuela, las cuales dominan la agenda de política exterior. En ese contexto, se tiene un vacío notable con respecto a las relaciones con Asia-Pacífico.

Sin lugar a dudas, los retos que tiene Iván Duque en el manejo de la política exterior se enfrentan a los logros que dejó su antecesor en la materia. El gobierno de Duque representa una regresión en materia de política exterior similar a la situación registrada durante el gobierno de Álvaro Uribe. Lo más preocupante es que en tiempos de COVID-19, los lazos que no se fortalecieron en el pasado más difícilmente se llegarán a fortalecer durante y después de superar la coyuntura sanitaria.

Al revisar las Bases para el *Plan de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, se observa como aporte que por primera vez se incluye en un documento de este tipo a los océanos como una región que hace parte del territorio colombiano (PND, 2019, pág. 1257). Este hecho singular contrasta con la situación de los vecinos latinoamericanos como Chile y Perú, que desde hace más de siglo y medio apostaron por unas relaciones estructuradas a través del Pacífico (Sanhueza y Soto, 2009)¹¹. Esto supondría que se reconoce realmente el potencial estratégico de las relaciones con el Asia-Pacífico, pero a través del documento solamente se hace referencia al aprovechamiento del mar, los sistemas marinos, el turismo, la pesca y las potencialidades costeras e insulares. Sin embargo, no se alude a las oportunidades desde el punto de vista de intercambios sociales, económicos, políticos y culturales más allá de los mares y específicamente más allá del Pacífico, en

¹¹ A mediados del siglo XIX, el 5,6% del tráfico total del puerto de Valparaíso se dirigía a China, situación que condujo al establecimiento de relaciones consulares en 1845. El primer tratado firmado entre Perú y un país transpacífico fue en 1874, cuando se suscribió el primero con China (Sanborn, 2014).

el encuentro con otras tierras y la funcionalidad de los océanos como medios de comunicación y de intercambio¹². En esta medida la política exterior hacia Asia-Pacífico prácticamente es desconocida o ignorada en el Plan de Desarrollo y los documentos de política internacional del actual gobierno.

A la falta de una visión estructurada de las relaciones exteriores se sumó un factor nefasto que atenta contra la continuidad de los procesos y fue el cambio de canciller: a partir del 12 de noviembre de 2019, apenas 15 meses después de nombrado como canciller, Carlos Holmes Trujillo pasa a ocupar el cargo de Ministro de Defensa y en su remplazo es nombrada Claudia Blum, muy cercana al expresidente Álvaro Uribe. El contenido de las palabras de posesión de la nueva funcionaria fue solo una declaración de buenas intenciones, tan generales que podrían servir para la toma de posesión de cualquier otro cargo. Con ello se evidenció desde el primer día su falta de claridad y preparación para asumir una responsabilidad de esta dimensión.

Blum dio continuidad a los temas centrales como el férreo alineamiento con Estados Unidos, la “venezolanización” de la política exterior, además de la solicitud de que Cuba entregue a los guerrilleros del ELN que se encuentran allí explorando una salida negociada al conflicto. Para el presidente Duque no es fácil aceptar que un desafío en su política exterior consista en trabajar precisamente para mantener el apoyo internacional al proceso de paz. Necesita además convencerse de que se requiere ser más proactivo en el fortalecimiento de relaciones diplomáticas con Asia-Pacífico, lo cual se hace más perentorio en el periodo post-coronavirus. Es en este sentido que se requiere un acercamiento a temas que particularmente están adquiriendo más interés y vigencia para el caso colombiano como son salud, educación, medio ambiente y nuevas tecnologías, áreas en las cuales dichos Estados tienen experiencias sobresalientes.

Eduardo Pastrana Buelvas califica la política exterior del presidente Duque como:

Una subordinación extrema frente a EE. UU. [...] Errática, sin una estrategia clara y con un retroceso en varios ámbitos, lo cual se podría

¹² Colombia enterró su flota mercante en 1997. Había sido creada inicialmente con una participación del 45% de capital colombiano, igual porcentaje venezolano y 10% ecuatoriano. Al iniciar operaciones en 1947, la empresa naviera fue descertificada por los Estados Unidos. Es decir, le quitaron la visa a los buques grancolombianos y les prohibieron atracar en los puertos estadounidenses (*El Tiempo*, 27 de diciembre de 1996).

A pesar de ello, sobrevivió, pero a inicios de 1990 inició su decadencia cuando con la apertura económica, las empresas cargueras latinoamericanas se vieron enfrentadas a compañías internacionales más eficientes, con una cobertura geográfica más amplia y con mayores economías de escala por los volúmenes de carga transportados, pero no se realizaron las alianzas estratégicas necesarias para adaptarse al nuevo escenario (*Semana*, 9 de diciembre de 1996).

resumir como una involución de la diversificación geográfica y temática que se logró durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos. (Pastrana, 2020, p. 11)

Esta reflexión se aplica de manera más que clara a la situación de Colombia en relación con el Asia-Pacífico.

Por parte del gobierno de Duque no existen voluntad política y compromiso para asociarse con países del Asia-Pacífico, asumiendo un profundo desconocimiento sobre las ventajas que esto implica para Colombia en diferentes áreas tales como buenas prácticas en materia de atención sanitaria, fortalecimiento de la educación básica, media, técnica, tecnológica y universitaria; la canalización de recursos para la preservación de la biodiversidad; el desarrollo y la aplicación de energías limpias y sostenibles; gobierno electrónico; mecanismos de control para tráfico de armas, entre otros.

Diferentes Estados y órganos multilaterales cuestionan el compromiso del actual gobierno en relación con los acuerdos de paz con las FARC-EP en 2016. Sin lugar a dudas, Colombia pierde credibilidad y confianza ante los organismos internacionales, lo cual afecta negativamente su presencia y el apoyo que pueda recibir posteriormente de diferentes latitudes, incluido el Asia-Pacífico.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores no ha sido convocada ni una sola vez durante el gobierno de Duque y los asuntos por atender en materia de relaciones exteriores son numerosos.

Conclusiones y recomendaciones

La distancia en materia de política exterior entre Colombia y el Asia-Pacífico tiene sus raíces históricas y se ha reflejado en las políticas inmigratorias que se han establecido en abierta convergencia con la tradicional postura estadounidense de discriminación y supremacismo racial.

La mirada en extremo hacia el norte (el denominado *respice polum*) ha invisibilizado las opciones que ofrece el Pacífico colombiano. En ese contexto, el abandono de la región es apenas el reflejo de la falsa creencia de que el océano es barrera y no puente para el acercamiento con el Asia-Pacífico.

El mundo del siglo XXI tiene como región más dinámica en materia de desarrollo económico al AP. Pero el Gobierno no reconoce todavía que los

Estados de Asia-Pacífico evidencian la existencia *de facto* de un mundo multipolar. La ausencia de dicha claridad en el gobierno colombiano es la muestra del desconocimiento de las principales tendencias actuales en la esfera de la geopolítica mundial. En ese contexto, la agenda más explícita y concreta entre Colombia y los países de Asia-Pacífico es la que tiene relación con las actividades bilaterales con Japón. Esto obedece no solo a que las relaciones exteriores con ese país son las de más larga data (112 años), sino que han sido más intensas que con los otros Estados.

El gobierno de Juan Manuel Santos consolidó acercamientos promisorios en materia internacional, en parte, gracias a ser acreedor del Nobel de Paz, acercamientos que tienden a diluirse ante el abierto desinterés del gobierno actual por promover el posconflicto. Le aportaría dividendos en muy distintos ámbitos y escalas continuar manteniendo el apoyo internacional al proceso de paz. Así mismo, los desafíos que tiene Duque al frente del gobierno se centran, sin duda, en atacar en primer término la improvisación respecto a la política exterior.

Asia-Pacífico tiene el potencial para desarrollar la ‘economía naranja’ que promueve Duque, más aún con la reciente creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. En Japón, Corea del Sur, Singapur e Indonesia, las industrias culturales han cobrado un auge extraordinario, al punto que estos países han sido catalogados como potencias en dicho sector; en tal sentido, el reto está en dejar de mirar la región como una fuente de bienes y servicios baratos, además de destino turístico.

Cinco de los países de Asia-Pacífico (Vietnam, Taiwán, Tailandia, Indonesia y Malasia) son exportadores hacia Colombia (DANE, 2018) con gran horizonte de desarrollo y con la ventaja de que son economías medias con las cuales Colombia puede sostener una relación horizontal y no asimétrica como con China. Esto significa que la prioridad en estrechar las relaciones diplomáticas con ellos tendría tanta importancia como con otros países considerados “socios tradicionales”. Pero para establecer cualquier estrategia, se requiere de infraestructura nacional.

A su vez, las relaciones de Colombia con Asia-Pacífico deben ser estudiadas también a partir de la existencia de corredores económicos. En las últimas décadas, los corredores económicos han estado en la agenda de distintos Estados, partiendo de la premisa de que el crecimiento económico de un país o una región puede tener efectos positivos gracias a la conectividad más allá

de las fronteras. Se trata de una combinación estratégica entre mejora de la infraestructura y oportunidades económicas en términos de comercio e inversiones, sin dejar de lado su impacto social. Se le vincula con el término *conectografía*, inaugurado por Paragh Khanna. Ente los corredores económicos que tienen vínculo con Asia-Pacífico y que deberían estar presentes en el radar de la política exterior colombiana, se encuentran al menos cuatro: la Nueva Ruta de Seda china o BRI (*Belt and Road Initiative*), las redes de carreteras trilaterales Birmania-India-Tailandia para impulsar el comercio bajo la cobertura del área de libre comercio ASEAN-India, el corredor económico Mekong-India y el corredor económico del Indo-Pacífico (IPEC) para promover la industrialización en el sur de Asia y también integrar mejor a India con esta región en crecimiento.

Los retos a asumir con Asia-Pacífico son también en el orden educativo. Se requiere mayor conocimiento sobre la región. Además de Japón y Corea, Indonesia es ejemplarizante porque su proceso de desarrollo económico a lo largo del presente siglo ha sido obtenido en gran medida por la inversión en educación y el fomento a la industria nacional y al consumo interno¹³, lo que ha disminuido de manera importante la tasa de desempleo. Especialmente el rol de la economía creativa está generando nuevos empleos en forma de micro, pequeña y mediana empresa. El esfuerzo del presidente Joko Widodo para reducir la dependencia de Indonesia de las exportaciones de *commodities* ha conducido a una economía estructuralmente más fuerte en el futuro. Son lecciones que permiten definir políticas para el largo plazo en las que la inversión en educación tiene su retorno con creces.

Cabe decir, por otra parte, que las relaciones entre Colombia y Asia-Pacífico terminaron siendo una consecuencia del estancamiento de la relación comercial de América Latina con Europa y la disminución relativa de la participación de Estados Unidos en la región latinoamericana (Fernández de Soto y Pineda, 2012), además de las distancias con los vecinos como Venezuela y Ecuador. Esto evidencia que el interés en la región de Asia-Pacífico no fue producto de un genuino incentivo, sino de una “política de descarte”.

Finalmente, y a manera de corolario, se concluye que la política exterior colombiana no lo es porque no se plantea un propósito a largo plazo sostenido por objetivos concretos, estructurado en una serie de estrategias y un plan de

¹³ El mayor contribuyente al crecimiento anual del PIB en Indonesia es el consumo interno con un 55% sobre el total (Agencia Estadística de Indonesia, BPS, 2017, citada por Iswanto, 9 de mayo de 2019).

acciones bilaterales y multilaterales que vayan más allá de la revisión de los temas de la agenda, de modo que los vínculos quedan simplemente en encuentros fugaces y buenas intenciones. En ese orden de ideas, se requiere superar varios obstáculos: la preeminencia del criterio económico sobre el político en las relaciones exteriores; la distancia y el desinterés por Asia por parte del sector privado, dado su rol activo en mercados latinoamericanos; si bien la cercanía con Japón, y en menor medida Corea del Sur, marca las relaciones con Asia-Pacífico, no pueden invisibilizarse los demás Estados de la región, principalmente aquellas economías medias con las cuales Colombia puede establecer vínculos horizontales; se precisa profundizar los lazos bilaterales sin descuidar el ámbito multilateral, donde se requiere mayor peso y protagonismo¹⁴.

Todo lo anteriormente expuesto evidencia la existencia de una relación de Colombia con el mundo que, si bien ha mejorado, lo ha hecho en asuntos más de forma que de contenido, y ante la ausencia de una política de Estado estructurada, su quehacer subsiste en la marginalidad. Lo que abunda es la improvisación y la carencia de estrategias concretas, mientras algunas acciones –cuando las hay– son producto de las coyunturas políticas internas e internacionales y suelen ser reacciones inmediatistas por parte de los funcionarios de turno, en las que prima más mostrar resultados aparentes que hechos concretos. A la base de dicha conducta ya consuetudinaria, subyace la falta de incentivos reales para quienes siguen la carrera diplomática, y la yuxtaposición allí de los políticos y funcionarios que son premiados con el servicio exterior, sin siquiera reunir los requisitos básicos de formación universitaria y conocimientos de las regiones y sus lenguas, lo cual, si bien era una debilidad presente desde antes, se ha acentuado durante el gobierno de Duque. Para perpetuar un sistema en el que los intercambios de favores políticos que permean al que debería ser un sistema eminentemente meritocrático, parece ser que la mejor política es no tener una política.

El Gobierno debe analizar y configurar en una dirección coherente y con propósito el conjunto de presiones a las que se ve abocado en política exterior,

¹⁴ En el ámbito multilateral no es de desdeñar el valor que tienen para Colombia escenarios multilaterales como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), el mecanismo de cooperación más amplio que involucra a Asia del Este y América Latina (reúne a 36 Estados) sobre todo si logra integrar al bloque latinoamericano en este mecanismo transpacífico ajeno a la influencia de Estados Unidos. Respecto a la Alianza del Pacífico, su enfoque termina otorgando al sector privado la responsabilidad de la integración, con lo cual contribuye a promover que el Estado se libere de la responsabilidad de las políticas industriales o el fomento a la investigación y la innovación. Por lo mismo, la Alianza del Pacífico se ha convertido en un mecanismo más centrado en el ámbito comercial que en el económico. A la vez, se evidencia allí el rezago de Colombia frente a sus vecinos, quienes ya tienen más larga y profunda trayectoria en los vínculos con Asia-Pacífico. A través de la Alianza, el país debería incorporar las lecciones de sus socios (Chile, México y Perú) en el relacionamiento con esa región del mundo.

las cuales suelen ser ambiguas y casi siempre conflictivas. Debe actuar en el límite máximo de lo posible, tendiendo un puente que salve la brecha entre pasado y futuro, es decir, entre las experiencias y las aspiraciones. En ese orden de ideas, dado que la repetición de lo conocido conduce al estancamiento, se requiere voluntad política y una buena dosis de audacia para transformar la realidad.

Referencias

- América Economía. (3 de abril de 2019). *Cepal: movimiento de carga en puertos de América Latina y el Caribe aumenta 7,7% en 2018*. Recuperado de: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/cepal-movimiento-de-carga-en-puertos-de-america-latina-y-el-caribe>.
- Anderson, B. R. (1990). *Language and Power. Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Ardila, M. y Clemente, I. (2019). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *Oasis*, 29, 29-56. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.03>.
- Barros Cantillo, L. P. (2 de marzo de 2016). Leyes en Colombia prohíben importar chinos y sancionan no izar la bandera. *Comunidad IEBS*. Recuperado de: <https://comunidad.iebschool.com/emprendiendoconacento/2016/03/02/leyes-colombia-prohiben-importar-chinos-sancionan-no-izar-la-bandera/>.
- Cáceres Domínguez, T. (2019). *Entre silencios y resonancias: un recorrido a través de las estrategias y tácticas en las representaciones de los y las migrantes en Colombia*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Caixa Bank. (2019). *Radiografía de la clase media. La emergencia de la clase media: cosa de emergentes*. Dossier.
- Cancillería. (2018). *Memorias al Congreso 2017-2018*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias_al_congreso_2017-2018.pdf.
- Cancillería. (s.f.). *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/asia-pacifico/asean>.
- Carrizosa Moog, J. (2014). Eugenesia y discriminación en Colombia: el papel de la medicina y la psiquiatría en la política inmigratoria a principios del siglo XX. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 43(1), 58-63.

- Castro, J. G. (2012). Colombia y la región Asia-Pacífico. En M. Ardila (Ed.), *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional* (pp. 211-215). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Cepeda, H. (2020). Luchas alrededor de la libertad: conexiones asiático-latinoamericanas en la trata culi a Cuba (1850-1860). *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 47(1), 267-302.
- Clarín. (17 de noviembre de 2020). ¿Qué es el RCEP? *Claves para entender el mayor acuerdo de libre comercio del mundo (y cómo afecta a América Latina)*. Recuperado de: https://www.clarin.com/mundo/rcep-claves-entender-mayor-acuerdo-libre-comercio-mundo-afecta-america-latina-_0_BSqBfvHp5.html.
- DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda*. Colombia: DANE.
- Darwin, J. (2012). *El sueño del imperio. Auge y caída de las potencias globales 1400-2000*. Madrid: Taurus Historia.
- El Tiempo. (27 de diciembre de 1996). *La flota con muerte anunciada*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-668140>.
- Fernández de Soto, G. y Pineda, S. (2012). *El Pacífico: la inserción aplazada. La relación de Colombia con el Asia-Pacífico en el contexto de América Latina*. Bogotá: Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales, CORI.
- Galeano, H. (17 de septiembre de 2018). Los retos de Iván Duque en política exterior. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/los-retos-de-ivan-duque-en-politica-exterior/>.
- Garay Salamanca, L. J., Ramírez Leyton, D. y de Lombaerde, P. (2001). *El futuro de Colombia en la Cuenca del Pacífico*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Gómez Matoma, M. (2009). La política internacional migratoria colombiana a principios del siglo XX. *Memoria y Sociedad*, 13(26), 7-17.
- Gómez, D. A. (2013). *Entrevista a José María Gómez*. Bogotá, 13 de noviembre de 2013.

- Gómez, D. A. (2020). Belt & Road Initiative y su significado geopolítico para China y Asia Central. En S. Caro Vargas (Ed.), *Economic Corridors in Asia: Paradigm of Integration? A Reflection for Latin America* (pp. 413-441). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, D. A. y Cepeda, S. H. (2020). *Entre osos y dragones. Miradas transdisciplinarias sobre las realidades de Asia*. Bogotá: IEPRI y Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, D. A. y Díaz, L. M. (2016). Las organizaciones chinas en Colombia. *Revista Migración y Desarrollo*, 14 (26). 75-110.
- Irie, T. (1938). *Hôjin Kaigan Hatten-shi (Historia de los Japoneses en Ultramar)*. Kenkyû-kai: Imin Mondai.
- Iswanto, P. (9 de mayo de 2019). *Indonesia: su desarrollo económico y su futuro como potencia*. Conferencia del Embajador de Indonesia ante Colombia, organizada por la Red Asia en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Jiménez López, M. (1929). *La inmigración amarilla a la América*. Bogotá: Academia Nacional de Medicina, Editorial Minerva.
- Kim, Y. (2007). *Korean history for International Citizens*. Seúl: Northeast Asian History Foundation.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial*. Barcelona: Debate.
- Martínez, A. F. (2017). Trópico y raza. Miguel Jiménez López y la inmigración japonesa en Colombia, 1920-1929. *Historia y Sociedad*, 32, 103-138.
- Mosquera Mesa, R. (2019). *Colombia frente a los escenarios del Pacífico*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Muñoz, C. (2011). *Los problemas de la raza en Colombia. Más allá del problema racial: el determinismo geográfico y las 'dolencias sociales'*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Norman, E. H. (1940). *Japan's Emergence as a Modern State. Political and Economic Problems of the Meiji Period*. Nueva York: International Secretariat Institute of Pacific Relations.


- OCDE. (2019). *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2020: Rethinking Education for the Digital Era*. Recuperado de: https://www.oecd.org/dev/asia-pacific/SAEO2020_Overview_WEB.pdf.
- Pastrana Buelvas, E. (2020). *La política exterior y política exterior colombiana como problema de investigación*. Documento electrónico.
- Pastrana Buelvas, E. y Castro Alegría, R. (2020). Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico. *Análisis Carolina*, 7, 1-20.
- Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (2014). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Editorial Universidad Santiago de Cali.
- 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. 57-81). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana Buelvas, E., Betancourt Vélez, R. y Castro Alegría, R. F. (2014). Colombia y la Alianza del Pacífico, un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 170-205). Bogotá: KAS y Universidad Santiago de Cali.
- PND. (2019). *Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Price Waterhouse Coopers, PWC. (2017). *The long view: how will the global economic order change by 2050?* Recuperado de: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf>.
- Price, C. (1974). *The Great White Walls are Built: Restrictive Immigration to North America and Australasia 1836-1888*. Canberra: Australian National University Press
- Reyes, R. (1920). *Escritos varios*. Bogotá: Tipografía Arconvar.

- Rodríguez, H., Osorio, L., Uribe, S. y Chávez, L. (2017). *Seguridad marítima, retos y amenazas*. Bogotá: ESDEGUE.
- Rodríguez, M. (26 de febrero de 2017). Cómo fue la primera gran ley para prohibir la inmigración a EE.UU. 130 años antes de la llegada de Donald Trump al poder. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38911348>.
- Sanborn, C. (2014). De la serpiente al caballo: balance de las relaciones Perú-China. *Revista Ideele, revista del Instituto de Defensa Legal*, 236. Recuperado de: <https://revistaideele.com/ideele/content/de-la-serpiente-al-caballo-balance-de-las-relaciones-per%C3%BA-china>.
- Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *OASIS*, 29, 81-104. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.05>.
- Sanhueza, R. y Soto, A. (2009). Chile en el contexto del Pacífico. Marcos conceptuales para la política exterior de Chile hacia el Asia Pacífico. *UNISCI Discussion Papers*, 21.
- Sanmiguel, I. (2006). Japoneses en Colombia: historia de inmigración, sus descendientes en Japón. *Revista de Estudios Sociales*, 23, 81-96.
- Semana. (9 de diciembre de 1996). *Levar anclas*. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/levar-anclas/31026-3>.
- Silva, H. (8 de junio de 2017). Nariño, Colombia, kilómetro cero del tráfico de cocaína. *InSight Crime*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/narino-colombia-kilometro-cero-narcotrafico/>.
- Tokatlian, J. (2015). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48, 35-43.
- Tzili Apango, E. (2018). *El camino al siglo del Pacífico*. México: impresora litográfica Heva S.A.
- Xinhua. (4 de mayo de 2010). *China muestra interés en TLC con Colombia*. Recuperado de: http://spanish.news.cn/chinaiber/2010-05/04/c_13277404.htm

Xinhua. (8 de marzo de 2011). *Colombia buscará acercamiento comercial con países asiáticos*. Recuperado de: http://spanish.news.cn/chinaiber/2011-03/09/c_13767765.htm.

Yanaguida, T. y Rodríguez del Alisal, M. D. (1992). *Japoneses en América*. Madrid: MAPFRE.

Zhongre, W. (1997). China Threat Theory Groundless. *Beijing Review*, 40, 7-8.



Del acomodamiento al acoplamiento frente a Estados Unidos: la política exterior de Colombia y las relaciones con Venezuela

Martha Lucía Márquez Restrepo* y Camila Alejandra Lara Merchán**

Introducción

Por cuenta del informe *A un año del fracaso del 23 F: radiografía a la política exterior de Iván Duque*, escrito por el senador Antonio Sanguino (2020) y publicado por el Partido Verde, se puso a circular entre algunos periodistas y círculos académicos la expresión “venezolanización de la política exterior colombiana”. Aunque el hecho que sirvió de título al informe —el fallido intento de promover un golpe militar en Venezuela solapado en el ingreso de ayuda humanitaria a ese país— haya sido uno de los más ridículos actos del gobierno de Iván Duque y expresión de una estrategia fallida para impulsar

* Profesora asociada de la Pontificia Universidad Javeriana y actualmente directora del Instituto en Estudios Sociales y Culturales, Pensar. Miembro de Puentes Ciudadanos Colombia-Venezuela. Ph.D. en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: marquezm@javeriana.edu.co.

** Estudiante de último semestre del programa de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá), con énfasis en América Latina. Contacto: lara_camila@javeriana.edu.co.

la transición a la democracia en Venezuela, las relaciones de Colombia con los actores internacionales no se pueden resumir ni entender exclusivamente desde la relación con el país vecino.

Más bien, dado que el principal interés nacional del Estado colombiano ha sido su supervivencia frente a la amenaza encarnada en los grupos guerrilleros, es decir, la cuestión del conflicto armado, y que desde finales de los años noventa el país buscó la cooperación de los Estados Unidos para ganar la guerra contra la guerrilla (Plan Colombia), este capítulo propone comprender la política exterior colombiana desde su relación con Estados Unidos y a partir de allí abordar las relaciones binacionales con Venezuela. Desde este enfoque se pretende demostrar que la política exterior de Colombia cambió de una situación de acomodamiento frente a los Estados Unidos, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, a una condición de acoplamiento, durante el gobierno de Iván Duque; y de una relación de cooperación-confrontación con Venezuela en el primero de esos gobiernos, a una relación simplemente de confrontación en el segundo de ellos. También se propone que la relación de confrontación que decidió el gobierno de Duque tiene como uno de sus determinantes el tipo de élite que ejerce el poder y que decide la política exterior en esa administración.

Dependencia, autonomía y opciones de política exterior

Debido a que América Latina se insertó en el sistema internacional mediante un esquema colonial y que tras la Independencia las élites en el poder de los nacientes Estados mantuvieron relaciones asimétricas con los países del centro económico porque favorecían sus intereses, hoy se puede afirmar que la teoría de la dependencia sigue siendo pertinente para explicar algunas de las relaciones de los países de la región con los actores internacionales, en particular con Estados Unidos (Cavarozzi, 1996; Stallings, 2014).

Desde la crisis de 2008, ese país compite por la hegemonía mundial con China en un escenario mundial policéntrico, caracterizado por el desplazamiento del dinamismo económico mundial del Atlántico al Pacífico y por el cuestionamiento del orden liberal, en especial, de la democracia y del respeto a los derechos humanos (Serbin, 2018). Estados Unidos mantiene en América Latina una pretensión de supremacía sustentada en una agenda de seguridad

que tiene como pilares la lucha contra las drogas, el terrorismo y la promoción de “la paz democrática” (Sotomayor, 2018). Este concepto vincula la democracia liberal burguesa con la paz y la estabilidad, porque se funda en el supuesto de que las democracias no pelean entre ellas y que cooperan en la reducción de la violencia, el tráfico de drogas y la migración ilegal, fenómenos considerados como amenazas a la seguridad regional (Dithurbide, 2019).

En ese escenario los países latinoamericanos tienen opciones de política exterior que van más allá de las dicotomías alineación/confrontación y dependencia/autonomía, derivadas de las visiones de la dependencia (Russell y Tokatlian, 2009; Tickner y Morales, 2015). Desde varios estudios de caso, Russell y Tokatlian proponen que los países latinoamericanos tienen cinco opciones de política exterior frente a Estados Unidos: pueden plegarse a los intereses estratégicos de ese país, lo que se nombra acoplamiento; pueden acompañarlo selectiva y puntualmente, lo que se llama acomodamiento; pueden hacerle oposición limitada o desafiarlo o practicar el aislamiento, es decir, secundar a Estados Unidos con discreción.

Desde finales de los años noventa ha existido una relación muy cercana entre Colombia y los Estados Unidos puesto que los gobiernos colombianos han buscado que el segundo los ayude a resolver su conflicto interno. En el gobierno de Andrés Pastrana (1988-2002) eso se logró securitizando a las guerrillas como “narcoterroristas” y en los gobiernos de Álvaro Uribe como “terroristas” (Pastrana y Vera, 2019). Así, esas administraciones se alinearon con la política de seguridad de los Estados Unidos y consiguieron su apoyo a través de iniciativas como el Plan Colombia y el Plan Patriota.

El gobierno de Juan Manuel Santos: acomodamiento, diplomacia para la paz y pragmatismo frente al vecino

Cuatro quintas partes del gobierno de Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010 a 7 de agosto de 2018) se desarrollaron durante la administración de Barack Obama (20 de enero de 2009 a 20 de enero de 2017). La política exterior de Obama pretendió responder al deterioro de la capacidad productiva de Estados Unidos debido a la crisis de 2008 y a los costos políticos y económicos de los conflictos en los que ese país había intervenido por su autoasignado papel de gendarme del orden internacional, entre ellos, la guerra de

Irak. Adicionalmente, Estados Unidos debía hacer frente en América Latina al fracaso de la lucha contra las drogas, evidente en la guerra de carteles que enfrentaba su vecino México, a un creciente sentimiento antinorteamericano surgido como reacción al unilateralismo del gobierno de su predecesor (George W. Bush) y al ascenso de los gobiernos de izquierda. Esos gobiernos cuestionaban la hegemonía norteamericana, particularmente el neoliberalismo impulsado desde la administración de Bush padre (George H. Bush), frente a lo que proponían esquemas de integración y espacios multilaterales alternativos como eran Alba y Unasur. También habían tomado medidas económicas que afectaban empresas norteamericanas, como fueron el control estatal de PDVSA en Venezuela y la nacionalización del gas que decretó Evo Morales en Bolivia y habían dado muestras de no querer presencia militar norteamericana en la región, como lo dejó ver la decisión de Rafael Correa de no renovar el tratado que le permitía a Estados Unidos usar la base de Manta.

Ante ese panorama, Obama prometió privilegiar el multilateralismo, favorecer la buena vecindad, normalizar las relaciones con Cuba y reformar las leyes migratorias. Como excede el objetivo de este trabajo hacer un balance de lo cumplido, basta con decir que mucho de lo propuesto no se materializó, entre otras razones, porque la agenda de seguridad y las decisiones de la política exterior norteamericana no dependen de la voluntad del presidente. Por ejemplo, Obama levantó algunas de las sanciones a Cuba, como los viajes de norteamericanos a la isla y el envío de remesas, pero el *lobby* cubano no permitió avanzar más. Además, a pesar del compromiso de respetar la democracia, su gobierno no se pronunció contra el golpe de Estado a Manuel Zelaya, por la presión que ejerció la oposición hondureña. De esta manera, las relaciones con América Latina oscilaron entre la injerencia, particularmente en contra de los gobiernos de izquierda, y la indiferencia (Benzi, 2012). Esa indiferencia se combinó con otros factores que le dieron margen al gobierno de Juan Manuel Santos para acomodarse con la política exterior y de seguridad de Estados Unidos y desarrollar la diplomacia para la paz. Entre esos factores se pueden señalar: la histórica cooperación en temas de seguridad entre Estados Unidos y Colombia y el hecho de que el segundo tuviera un gobierno de centro-derecha en un continente cuyo péndulo político se inclinaba a la izquierda.

En ese escenario, Santos acompañó a Estados Unidos en su proyecto de revitalizar las relaciones económicas con América Latina mediante la firma de un TLC con ese país, lo que estaba en sintonía con la propuesta de paz

liberal que quedó plasmada en el Acuerdo de La Habana y según la cual, la paz de Colombia favorecería su plena inserción en el circuito capitalista mundial (Valenzuela, 2019). Esto, y una cierta confianza ya construida, le permitió garantizar el apoyo al proceso de paz, manifiesto en el envío de Bernard Aronson como delegado norteamericano para acompañar el proceso. Otra muestra de acomodamiento fue el papel de Colombia como exportador de cooperación en seguridad, que le permitió al país transferir a otros su propia experiencia en temas de seguridad, adquirida en el marco del conflicto y gracias a la cooperación militar con Estados Unidos. Aunque para algunos autores el liderazgo que Colombia ganó con esta iniciativa indica que se cuestionó la dependencia frente al país del norte, aquí se adopta la interpretación de Tickner y Morales (2015) según la cual esa cooperación dependiente-asociada le permitió al país justo la autonomía que le convenía a Estados Unidos. Esto es, el liderazgo que Colombia ganó en calidad de oferente de cooperación le permitió a Estados Unidos triangular recursos para materializar su agenda de seguridad. Adicionalmente, Colombia pudo diseñar y ejecutar la cooperación e influir en el destino de los recursos recibidos, y de esa manera le fue posible priorizar programas sociales que cubrían áreas tan diversas como desarrollo alternativo, educación, fortalecimiento institucional y restitución de tierras (Cepeda, 2015, p. 434).

Adicionalmente, la exportación de cooperación en seguridad le permitió al país elevar su perfil internacional (Pastrana y Castro, 2017, p. 102), lo que se apalancó con la apertura de espacios en los regímenes internacionales de seguridad, como en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en la Organización de Naciones Unidas (ONU). La entrada a la OTAN comenzó con un acuerdo firmado en 2013 que se amplió en 2018 cuando Colombia fue reconocida como socio global, “convirtiéndose así en un exportador de seguridad en temas de derechos humanos, drogas o capacidad institucional. Esto genera, a su vez, la oportunidad que la OTAN pueda institucionalizarse en América Latina” (Sánchez y Campos, 2019, p. 95). En cuanto a la OCDE, el país fue reconocido en 2018 como miembro, lo que le permitió mostrarse como comprometido con “mejores políticas públicas, mayor confianza e inversión en la economía nacional y mayor posicionamiento e influencia internacional de Colombia” (Mejía, 31 de mayo de 2018). De esta manera, Santos pretendió cambiar la imagen de país problema a nación comprometida con la paz, la seguridad y el desarrollo. De hecho, en 2012 Colombia propuso los Objetivos del Desarrollo Sostenible en Río+20 que responden

a ocho necesidades entre las que se encuentran la seguridad alimentaria, la protección de los océanos y la reducción de las tasas de destrucción de ecosistemas esenciales, y que fueron adoptados por 193 países (*El Tiempo*, 21 de junio de 2012).

Entre las cuestiones frente a las cuales Colombia sostuvo una posición autónoma sin cuestionar la supremacía norteamericana, se destacaron el problema de las drogas y la diversificación de sus relaciones exteriores. Santos propuso un enfoque alternativo a la lucha antidrogas desde la salud pública y los derechos humanos, esto es, planteó la necesidad de adoptar la corresponsabilidad entre productores y consumidores y de implementar estrategias de prevención del consumo y de atención, rehabilitación y resocialización de los consumidores (Ramírez, 19 de abril de 2016). También sugirió revisar la proporcionalidad de las penas y las alternativas al encarcelamiento, impulsar programas de desarrollo sostenible para los productores campesinos y elevar la participación de las agencias de la ONU en el manejo de este enfoque (Pastrana y Vera, 2019).

En cuanto a lo segundo, se diversificaron las relaciones con Asia y Europa. Colombia siguió insistiendo en ser miembro del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), abrió ocho nuevas embajadas en ese continente y profundizó las relaciones económicas con India, Indonesia, Tailandia, China, Corea del Sur y Japón (Pastrana y Castro, 2017). Frente a Europa, mantuvo un rol de receptor de cooperación siguiendo la intencionalidad de la Unión Europea de “fomentar la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho” por medio del apoyo al Acuerdo de Paz (*El Herald*, 2018). En ese marco se fortalecieron las relaciones económicas con Holanda, Italia y Francia.

En lo que respecta a América Latina, el gobierno de Santos se acercó a la región para conseguir apoyo al proceso de paz. Entre sus primeros actos de gobierno estuvo el restablecimiento de las relaciones con Venezuela y el acercamiento a Ecuador. Con este país se buscó una confluencia de los planes de desarrollo y se adelantó el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022. También se fortalecieron las relaciones con Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, México y Cuba, donde se realizaron los diálogos de paz (Niño y Sánchez, 2018). Adicionalmente, Colombia entró a hacer parte de Unasur y de Celac, dos proyectos de regionalización que fueron iniciativa de Brasil y de Venezuela y que pretendían crear espacios de gobernanza regional que no incluían a Estados Unidos.

En cuanto a las relaciones con Venezuela se pueden distinguir dos momentos: mientras Hugo Chávez estuvo en el poder, entre 2010 y 2012, y después. En la primera etapa primó la cooperación, de hecho, el mismo día de su posesión Santos buscó acercarse a Venezuela a través del canciller Nicolás Maduro, pues sabía que por medio de Hugo Chávez podría tender puentes con las FARC-EP. Según testimonios, el 10 de agosto de 2010 en la reunión de San Pedro Alejandrino, Santos le manifestó a su homólogo venezolano que tenía intención de hacer las paces con esa guerrilla (Arias, 2018). Dos meses después, se volvió a encontrar con Chávez en Caracas para impulsar distintas áreas de cooperación: deuda a exportadores, comercio, infraestructura, inversión social y seguridad. En el primer trimestre de 2011, Venezuela cooperó con Colombia en la captura en ese país de Alberto Martínez, director de la agencia de noticias de las FARC-EP, y en la fase exploratoria del proceso de paz, facilitando su territorio para dos encuentros entre los delegados del Gobierno (Jaime Avendaño y Alejandro Eder) con Rodrigo Granda y Andrés París, en representación de la guerrilla. Finalizando ese año, después de que fuera abatido Alfonso Cano, miembro del Secretariado de las FARC-EP, y suspendidos los acercamientos entre la guerrilla y el gobierno colombiano, Chávez le solicitó autorización a Santos para conversar con Timoleón Jiménez (Timochenko), quien había sido nombrado como remplazo de Cano en el Secretariado de las FARC-EP. Esa reunión se llevó a cabo el 7 y el 8 de diciembre en Caracas y permitió retomar los contactos para las conversaciones en Cuba (Arias, 2018). Al parecer, Chávez medió varias veces en el proceso, entre esas, en una segunda reunión con Timochenko el 15 de marzo de 2012 (Arias, 2018). Posteriormente, en septiembre de 2012 se anunció la instalación de la Mesa de Negociación en Noruega y el nombramiento de Venezuela y Chile como acompañantes del proceso. Ese mismo año el Gobierno de Venezuela nombró a Roy Chardeton para que acompañara las negociaciones en Cuba.

Después de la muerte de Hugo Chávez en 2013 se inició un deterioro de la situación económica y política de Venezuela por la disminución de los precios del petróleo, la falta de legitimidad de Nicolás Maduro y, en 2014, por la decisión de la oposición de impulsar la salida del gobernante a través de la movilización popular. En ese escenario, en el que ya comenzaba a configurarse una crisis multidimensional en Venezuela (International Crisis Group, 2015), Maduro ordenó el cierre de la frontera por casi un año (357 días), lo que dio al traste con el comercio binacional que cayó a 10% de su precio antes del cierre y marcó el inicio de la migración de sectores pobres a Colombia,

con la expulsión de cerca de 2.200 ciudadanos colombianos y el retorno voluntario de más de 18.000, muchos de ellos eran familias binacionales. A este respecto, cabe recordar que la migración de clases altas venezolanas al país comenzó después de que Hugo Chávez fuera restablecido en el poder tras un golpe de Estado en abril de 2002. Desde ese momento comenzaron a llegar altos ejecutivos del sector petrolero a Colombia y posteriormente, cuando en 2005 se hizo más explícito el giro de Venezuela hacia el socialismo, comenzó la migración de las clases medias. Aunque el Gobierno llevó el caso de la expulsión de los habitantes de frontera ante la OEA, siguió primando de parte de Santos una actitud pragmáticamente conciliadora frente al vecino por el papel que estaba jugando en el proceso de paz.

Esto cambió en 2017 con el agravamiento de la crisis política y de la crisis migratoria a ella asociada. Lo primero se produjo por la citación que hizo Maduro de una Asamblea Nacional Constituyente que terminó reemplazando al Poder Legislativo legítimamente elegido (la Asamblea Nacional) y por los choques del Ejecutivo con el Poder Judicial (Tribunal Supremo de Justicia). Paralelamente se había venido deteriorando la vida en el país, lo que detonó la crisis migratoria. El número de venezolanos en Colombia pasó de 31.471 en 2015 a 53.747 en 2016 y a cerca de medio millón (403.702) en 2017 (Migración Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). A eso se sumó que en marzo de 2017, 60 soldados venezolanos instalaron un campamento en Arauquita, donde reclamaron soberanía (*El Tiempo*, 11 de julio de 2017). En ese escenario, en el que ya no se necesitaba el acompañamiento de Venezuela pues el Acuerdo de Paz con las FARC-EP ya se había firmado, subió el tono de los comunicados de la Cancillería colombiana que, de invitar a las conversaciones de las partes, pasó a condenar las acciones del Gobierno venezolano. El distanciamiento se ahondó cuando la comunidad internacional no reconoció la elección de la Asamblea Nacional Constituyente por no respetar el artículo 347 de la Constitución venezolana, en el que se precisa que solo el pueblo puede convocar una constituyente (*El Espectador*, 10 de julio de 2017). Finalmente, las relaciones binacionales llegaron a un punto máximo de deterioro cuando Colombia participó en la creación del Grupo de Lima que condenó la ruptura del orden democrático en Venezuela.

En conclusión, desde que Juan Manuel Santos asumió la Presidencia manejó pragmáticamente las relaciones con el vecino para alcanzar lo que consideraba era el interés nacional de Colombia: la firma del Acuerdo de Paz. Esto incluso poniéndose por encima de las acusaciones personales y judiciales de

las que fue objeto por parte de Hugo Chávez por cuenta de sus actuaciones como ministro de Defensa del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

El gobierno de Iván Duque: acoplamiento e ideologización de las relaciones

Iván Duque asumió el poder el 7 de agosto de 2018, de la mano de una coalición de derecha liderada por el partido creado por Álvaro Uribe –el Centro Democrático– y el Partido Conservador, al cual pertenece su vicepresidenta Martha Lucía Ramírez. Su triunfo y su gobierno han coincidido con el retorno de presidentes de derecha en la región, entre los que se destacan Mauricio Macri, Mario Abdo, Jair Bolsonaro, Sebastián Piñera y Jeanine Áñez, y con el regreso de los republicanos en Estados Unidos, encabezados por Donald Trump (Liendo, 5 de noviembre de 2018).

Duque se alineó con la agenda de seguridad y con la política exterior de Trump. En cuanto a la primera, las prioridades de seguridad de Estados Unidos se ubican mayoritariamente en Oriente: en el lejano, el ascenso de China; en el cercano, el poder del Estado Islámico; y entre los dos, la existencia de Estados canallas como Irán y Corea del Norte. En cuanto a la política exterior, se ha caracterizado por ser enérgica y unilateral, recogiendo la tradición jacksoniana que se enfoca en la protección de las pequeñas comunidades blancas y rurales. En este marco debe entenderse la oposición de Trump a los tratados de libre comercio y al liderazgo comercial chino. También sus políticas migratorias restrictivas, y su insistencia en que todos los países del mundo hagan mayores contribuciones a los espacios multilaterales y en renunciar a los costos de ser el gendarme mundial (Tovar Ruiz, 2018).

Desde ese enfoque, Trump ha desconocido acuerdos y espacios multilaterales, entre esos, el Acuerdo de París sobre cambio climático, el Tratado Transpacífico (TPP), el Acuerdo Nuclear con Irán y también suspendió los aportes a la Organización Mundial de la Salud en medio de la pandemia por COVID-19 (Hill, 19 de junio de 2020). Adicionalmente, presionó a México para renegociar acuerdos comerciales y a los países centroamericanos para que ayudaran a controlar la migración y echó para atrás la normalización de las relaciones con Cuba. Para algunos analistas este desconocimiento de los espacios multilaterales se ha hecho a costa del liderazgo mundial de Estados Unidos (Gates, 2020).

Muchas de las decisiones de política exterior de Iván Duque permiten afirmar que acopló el país a Estados Unidos, es decir, que lo plegó a sus intereses estratégicos vitales. Por ejemplo, permitió el regreso al enfoque punitivo en la lucha contra el narcotráfico, demostrado en el retorno de la erradicación forzada, la fumigación aérea con glifosato y la aceptación de la asistencia de la Fuerza de Seguridad norteamericana (SFAB), sin previa consulta al Congreso colombiano (Ramírez, 1 de junio de 2020). De la misma manera, acopló a Colombia al cerco norteamericano contra Cuba al romper relaciones con la isla y al apoyar en mayo de 2020 a Estados Unidos en la inclusión de ese país en la lista de “Países Certificados como No Cooperando Plenamente con los Esfuerzos de los Estados Unidos contra el Terrorismo”. Colombia justifica su posición arguyendo que la isla se niega a entregar a los negociadores del ELN responsables del atentado con carro bomba en la Escuela de Policía General Santander. En oposición, el Gobierno cubano afirma que los jefes del ELN están en su territorio porque aceptó ser sede de las negociaciones y que el protocolo de las mismas lo obliga a retornar a los jefes del ELN sanos y salvos a Colombia. Como es característico de los casos de acoplamiento, Colombia interpreta la posición de Estados Unidos frente a Cuba como apoyo a un socio. A este respecto, el comisionado de Paz, Miguel Ceballos, manifestó que la decisión del Departamento de Estado de incluir a la isla en la lista de países que no cooperan en la lucha contra el terrorismo fue un “espaldarazo” al Gobierno de Colombia y a su “insistente solicitud” para que Cuba entregara a los miembros de la delegación de paz del ELN (*El Tiempo*, 13 de mayo de 2020).

En la misma línea, Colombia se ha opuesto a propuestas que afectan a Estados Unidos en espacios multilaterales como la ONU, por ejemplo, a la creación de más puestos permanentes y con derecho al veto (Pastrana y Vera, 2019) y en América Latina se retiró de uno de los escenarios insignia del regionalismo poshegemónico, como es Unasur. En cambio, apoyó la posición de Estados Unidos votando a favor de la reelección del secretario de la OEA, Luis Almagro. En esa institución Estados Unidos tiene una posición de liderazgo dado que impulsó su creación y paga un porcentaje alto de sus costos de funcionamiento. También se puede interpretar como acoplamiento que en junio de 2020 Colombia haya manifestado su apoyo al candidato de Estados Unidos para la dirección del Banco Interamericano de Desarrollo, Mauricio Claver-Carone, contraviniendo la tradición de más de sesenta años de que ese puesto estuviera en manos de un latinoamericano; Claver-Carone es un cubano de línea dura frente a Cuba y Venezuela (Presidencia de la República de

Colombia, 17 de junio de 2020). Asimismo, Duque ha mantenido relaciones privilegiadas con Israel, reconocido socio de Estados Unidos. De hecho, en marzo de 2020, el Presidente colombiano fue invitado a hablar ante el Comité de Asuntos Públicos Estados Unidos-Israel (Aipac, por su sigla en inglés) y anunció la apertura de una oficina de innovación en Jerusalén, ciudad que solo ha sido reconocida como capital de Israel por Estados Unidos y Guatemala (Tickner, 1 de julio de 2020).

En lo que tiene que ver con las relaciones con Venezuela, Colombia se acopló a la estrategia norteamericana pero no ha abierto espacios para el diálogo y critica a quienes asumen esa estrategia, postura distinta a la de Trump. En concreto, Estados Unidos ha combinado frente a Venezuela dos estrategias: la primera, acciones unilaterales entre las que se encuentran las sanciones y la amenaza de intervención militar; la segunda, la promoción del diálogo. La primera estrategia viene desde la administración de Bush que congeló bienes de militares y funcionarios gubernamentales. Luego, en 2014, durante el gobierno de Barack Obama, se aprobó la Ley de Defensa de Derechos Humanos, en cuyo marco se sustentan estas sanciones y se incluye la posibilidad de otras, entre ellas, la restricción del visado a funcionarios del régimen y a sus familias. Con ese marco legal, en 2015, se congelaron bienes y activos de siete funcionarios; en 2017, el Departamento de Estado sancionó a siete miembros de la Sala Constitucional por usurpar las funciones de la Asamblea Nacional y en julio de ese mismo año se le congelaron los bienes a Nicolás Maduro. Un año después, Trump prohibió a los ciudadanos y a las empresas norteamericanas las transacciones con la criptomoneda de Venezuela (el petro) y, en 2019, se le otorgó a Juan Guaidó el control de Citgo. Más recientemente, el Departamento de Estado ofreció recompensas por Nicolás Maduro Moros, Diosdado Cabello Rondón, Hugo Armando Carvajal Barrios, Clíver Antonio Alcalá Cordones, alias Iván Márquez y alias Jesús Santrich por supuestamente participar en una red que habría conspirado para enviar narcóticos a los Estados Unidos.

En cuanto a la segunda estrategia, Estados Unidos apoyó en 2019 los diálogos de Barbados y meses después de la ruptura de los mismos, en marzo de 2020, propuso un plan de transición para Venezuela. En julio de 2020, Trump le ofreció a Maduro sentarse a conversar, inicialmente para restablecer relaciones entre los países y luego, por el rechazo que tuvo esa invitación entre los partidarios de la línea fuerte frente a Venezuela y Cuba, matizó la

invitación diciéndole que el tema tratado sería concertar su salida del poder. A eso se rehusó Maduro, pero, el 11 de agosto, fue él quien tomó la iniciativa de invitar al Presidente de Estados Unidos a reunirse en Nueva York en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas.

Por su parte, el gobierno de Duque ha secundado las sanciones norteamericanas a la cúpula del madurismo y ha colaborado con los intentos de desestabilización gestados en Venezuela, pero, a diferencia de Trump, como ya se mencionó, no considera aceptable ningún diálogo con el gobernante venezolano. Lo primero puede verse en hechos como los del 22 y el 23 de febrero de 2019, en los que el Secretario de la OEA y los presidentes de Estados Unidos, Colombia, Chile y Paraguay, usaron la ayuda humanitaria para provocar un golpe de Estado en Venezuela. También en la fallida operación Gedeón del 3 de mayo de 2020, que partió de La Guajira y pretendía apresar a Maduro. Por lo que implicó el operativo, a saber, entrenamiento militar y uso de armas de guerra, es poco probable que Colombia y Estados Unidos no estuvieran por lo menos enterados de que alguna acción contra Venezuela se estaba orquestando.

En cuanto al diálogo con el régimen de Maduro, Duque ha sido reacio: desaprobó los diálogos de Barbados afirmando que son un mal precedente para la humanidad y que lo que pretende Maduro es manipular las elecciones y que se levanten las sanciones (*Semana*, 7 de agosto de 2019). Además, se ha negado a aceptar las invitaciones de Maduro a conversar sobre cuestiones como la extradición de Aida Merlano o sobre el manejo de la pandemia por el COVID-19.

Otro rasgo de la política exterior frente a Venezuela es que Colombia ha impulsado el Grupo de Lima como organización encargada de cercar diplomáticamente a su vecino. Este escenario multilateral ha acordado las siguientes posiciones:

- Desconoce a Nicolás Maduro como presidente, al órgano directivo de la Asamblea Nacional, al Tribunal Supremo de Justicia, al recientemente elegido Consejo Nacional Electoral (CNE) y, en general, a todos los órganos del gobierno de Maduro. En esa medida, desconocerá las elecciones legislativas de 2020 organizadas por ese CNE.
- Reconoce como presidente a Juan Guaidó y a los funcionarios de gobierno que él ha nombrado, entre ellos el cuerpo diplomático. De hecho, el gobierno de Guaidó hace parte del Grupo de Lima.

- Valora positivamente el *Marco para la Transición Democrática en Venezuela, para la formación de un Gobierno de Transición* y resalta su coincidencia con el objetivo del Grupo de Lima de garantizar el retorno a la democracia mediante la celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias libres, justas y transparentes. Ese documento propone el pleno retorno al poder de los poderes legítimos; la libertad de presos políticos; la salida de las fuerzas de seguridad extranjeras, es decir, de los asesores cubanos y rusos; la elección de miembros del tribunal electoral aceptables para todos los partidos e indica la creación de un Consejo de Estado elegido por los cuatro partidos mayoritarios en la Asamblea Nacional, acompañados por un asesor militar; este Consejo de Estado coordinaría la transición. Cumplido ese requisito y retirados los asesores extranjeros, Estados Unidos promete levantar las sanciones al Estado venezolano, entre ellas, las relativas a los bienes de PDVSA fuera del país (U.S. Department of State, 31 de marzo de 2020).

Por añadidura, desde la llegada de Duque al poder, esa organización ha condenado los vínculos de Venezuela con grupos armados al margen de la ley y con organizaciones que se nombran como “terroristas”, entre ellas el ELN. También cuestiona al Foro de Sao Paulo y a otras organizaciones que defienden el régimen de Maduro. Esto hace evidente que el Grupo de Lima apropió el discurso del Gobierno colombiano que logró incluir a los grupos guerrilleros en las listas de organizaciones terroristas y que ha satanizado al mencionado foro. Sumado a eso, la organización propone privilegiar a la OEA como espacio multilateral para discutir medidas para impulsar la transición en Venezuela, considera acertada la aplicación de la Carta Interamericana y del TIAR, propone llevar los informes sobre violación de los derechos humanos a la Corte Penal Internacional e insiste en que en Venezuela hay una crisis humanitaria que requiere la colaboración de la comunidad internacional.

En relación con la cuestión migratoria, el gobierno de Duque lideró una política de puertas abiertas a la migración venezolana que no tuvo eco en sus vecinos. Aunque en 2018, Perú, Colombia, Ecuador y Chile, sostuvieron reuniones en las que se comprometieron a acoger a los venezolanos, a construir un registro único con información migratoria, a fortalecer mecanismos de atención y asistencia en pasos fronterizos y a buscar la forma de validar documentos vencidos, se han venido desmarcando unilateralmente de esos acuerdos: cerraron fronteras y en general aumentaron trabas que impiden la

regularización de los migrantes. La consecuencia de esto para Colombia ha sido que un número considerable de migrantes, que pretendían hacer tránsito para llegar a terceros países, se quedaron atascados en el territorio colombiano u optaron por pasar a través de trochas.

Como resultado de esta política exterior, no hay relaciones diplomáticas ni consulares de Colombia con el gobierno de Maduro, lo que ha supuesto la suspensión de todas las instituciones y los contactos de cooperación que habían reactivado Santos y Chávez cuando restablecieron las relaciones binacionales en 2010. Los únicos espacios de coordinación que existen hoy son los que ha logrado abrir el departamento de Norte de Santander a través de su Gerencia de Frontera. Desde el primer semestre de 2020 esta instancia viene concertando mesas de trabajo con la Gobernación del Táchira para temas ambientales y migratorios. De hecho, durante junio y julio en el marco de la pandemia por el COVID-19 y el represamiento de migrantes venezolanos que intentaban retornar a su país, esa diplomacia local ha permitido reuniones semanales para atender el tema de los migrantes venezolanos. En ese marco se acordó que solo 300 migrantes venezolanos pueden atravesar la frontera por día (Barrera, 29 de mayo de 2020).

Sin canales institucionales nacionales de diálogo, lógicamente los dos países retornaron a la diplomacia del micrófono que fue propia de la época en que gobernaron Chávez y Uribe. A eso se añade peligrosamente que Colombia ha denunciado violaciones a su soberanía, especialmente en Norte de Santander (Vetas de Oriente y Pica del Dos) y en Vichada (Maipures II).

Ahora bien, desde varios sectores políticos, sociales y académicos se viene señalando que la confrontación con Venezuela tiene costos altos para el país: que no hay cooperación para gestionar conjuntamente cuestiones como los problemas de seguridad en la frontera, el desarrollo fronterizo y la crisis migratoria. También se menciona que con esta posición Colombia se margina de cualquier negociación para la transición en Venezuela, cuestión de altísima importancia para el país por la extensa y porosa frontera compartida y los históricos y estrechos lazos entre los nacionales de ambos países. En el apartado final argumentaremos que esos costos no son tales para la élite en el poder o que son menores a los costos de la permanencia del régimen de Maduro, por eso el gobierno de Duque ha apostado todo a una transición sin madurismo.

Entendiendo la política exterior de Duque frente a Venezuela

La teoría de la dependencia sostiene que las políticas públicas, entre las que cae la política exterior, son las que favorecen a las élites en el poder y al modelo económico que ellas pregonan (Cavarozzi, 1996). Desde este enfoque pretendemos demostrar que la política del gobierno de Duque frente a Venezuela es beneficiosa para la élite en el poder y que el gran costo recae en otros sectores, entre ellos, los habitantes de las fronteras que nunca han sido importantes para este ni para otros gobiernos.

Comencemos por señalar que el diseño de la política exterior de Colombia y los más altos cargos diplomáticos se han otorgado a miembros de la coalición de gobierno. De hecho, la oposición y la academia han criticado que el Gobierno no haya convocado a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y han denunciado que de las 59 embajadas de Colombia en el mundo, solo nueve tienen como embajadores a funcionarios de carrera, el resto son cargos políticos (Sanguino, 30 de julio de 2019). Esa coalición agrupa élites conservadoras, sectores ganaderos, latifundistas que se dedican al agronegocio, iglesias cristianas, algunos mandos militares y los grandes grupos económicos del país, que siempre apoyan al ganador, particularmente porque en Colombia nunca ha habido un presidente de izquierda. Entre los cargos que participan en el diseño de la política exterior y que están en manos de la coalición mencionada, cabe destacar:

- Francisco Santos, embajador de Colombia ante Estados Unidos. Fue vicepresidente de Álvaro Uribe en sus dos períodos de gobierno.
- Carlos Holmes Trujillo, jefe de la Misión de Colombia ante la Unión Europea durante el gobierno de Álvaro Uribe y precandidato a la Presidencia por el Centro Democrático en 2018. En el gobierno de Duque fue primero canciller y luego ministro de Defensa.
- Claudia Blum, embajadora de Colombia frente a la ONU durante el gobierno de Álvaro Uribe y actualmente canciller.
- Alejandro Ordoñez, miembro del Partido Conservador y embajador ante la OEA.

Esos sectores históricamente han visto a las guerrillas colombianas como una amenaza, no solo porque han sido víctimas del secuestro y de la extorsión,

sino porque esas organizaciones y los partidos y movimientos de izquierda han cuestionado la estructura de la propiedad en Colombia, especialmente de la tierra. De allí su oposición al primer punto del Acuerdo de Paz con las FARC-EP sobre reforma rural integral.

En este marco, esos sectores comenzaron a concebir a Venezuela como una amenaza desde que Hugo Chávez propuso un modelo económico alternativo al neoliberalismo, que llamó “bolivariano” y que hacía resonar el nombre de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, un intento de unificación militar de las guerrillas colombianas. De hecho, en el año 2001, la entonces ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, fue la primera en advertir la amenaza que percibía en Venezuela. Esta percepción se profundizó con una larga cadena de hechos entre los que es suficiente mencionar: el acercamiento de ese país a Cuba –que había apoyado al M-19 y al ELN–, la inflexión hacia el socialismo del siglo XXI desde 2005 y, sobretodo, la permisividad del vecino con el establecimiento de campamentos guerrilleros en su territorio. Durante el gobierno de Nicolás Maduro, la securitización de Venezuela se reforzó por cuenta de una mayor presencia en ese país de fuerzas militares cubanas y rusas, porque la crisis económica motivó que las fuerzas militares de frontera consiguieran recursos de las economías ilegales, porque el ELN se movilizó hacia el Arco Minero y comenzó a controlar la economía ilegal y porque las disidencias de las FARC-EP y los grupos armados organizados (GAO) encontraron refugio del otro lado de la frontera. En conclusión, para el gobierno de Iván Duque el régimen de Maduro significa el riesgo de expansión de un socialismo fracasado y la posibilidad de fortalecimiento de los grupos guerrilleros. Esto amenaza el modelo de desarrollo abiertamente neoliberal de la administración, que se vislumbra en este fragmento del Plan de Desarrollo:

Las empresas de todas las escalas le apuestan a la transformación de la sociedad y representan el paradigma de la libertad económica, que es uno de los fundamentos centrales del Estado de derecho. Colombia necesita desarrollar su potencial productivo, de manera que sean los emprendedores y el sector privado los protagonistas de la creación de empleo y bienestar para millones de colombianos tanto en áreas urbanas como rurales. (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 37)

La percepción de Venezuela como amenaza se refuerza con el aumento de las hectáreas cultivadas de coca en el país y el hecho de que las disidencias de las FARC-EP y los GAO usan el territorio venezolano para comercializar

la cocaína. Sobre el particular hay que señalar que después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP aumentaron las hectáreas de coca cultivadas y los volúmenes de cocaína producida, debido a varias razones, entre ellas, porque el Acuerdo creó un incentivo perverso al incluir que habría un apoyo económico para los campesinos por hectárea erradicada y porque, al desmovilizarse las FARC-EP y al no llegar el Estado a las zonas rurales, los GAO entraron a controlar los territorios y a incentivar el cultivo. Tales incrementos pueden verse en la tabla 1.

Tabla 1. Coca: áreas cultivadas y producción de hoja

Año	Hectáreas de coca cultivadas	Toneladas métricas de hoja de coca*
2010	61.812	305.280
2011	63.762	263.825
2012	47.790	241.300
2013	48.189	208.200
2014	69.132	308.540
2015	96.084	454.050
2016	146.139	606.103
2017	171.000	930.900
2018	169.000	977.000
2019	154.000	993.107

* Aproximadas.

Fuente: UNODC (2011- 2020).

En cuanto al tránsito de cocaína por Venezuela, la dimensiones del fenómeno las señaló en una reciente entrevista el exembajador de Estados Unidos en ese país y luego subsecretario adjunto principal para Asuntos Internacionales de Narcóticos, William Brown Field: indicó que en el año 2000 se exportaban entre dos y cinco toneladas métricas de cocaína colombiana por territorio venezolano, cantidad que aumentó a 200 toneladas métricas diez años después (Center for Strategic and International Studies, 2020) .

A lo anterior se suma que el hecho de no tener relaciones diplomáticas ni consulares con Venezuela afecta poco a una coalición de gobierno proveniente mayoritariamente del centro del país, donde se concentra la actividad económica nacional. En cambio, los afectados son los habitantes de la frontera: los

comerciantes y empresarios que antes del gobierno de Duque ya habían perdido buena parte del mercado venezolano por cuenta del cierre de la frontera en 2015 y que se sostienen de la venta a los venezolanos que cruzan diariamente para adquirir artículos y servicios de primera necesidad. También los ciudadanos de las ciudades fronterizas que históricamente han cruzado a Venezuela a visitar a sus familiares o a comprar los productos que allí se consiguen a mejor precio por cuenta de la devaluación del bolívar, entre ellos los productos de las cajas CLAP. A este grupo debe añadirse los ciudadanos colombianos con doble nacionalidad que se quedaron sin servicios consulares y los migrantes venezolanos en Colombia.

En conclusión, las relaciones confrontacionales y no cooperativas con el vecino no suponen un gran costo para las élites en el poder, en cambio la permanencia del régimen de Nicolás Maduro resulta para ellas amenazante por su cercanía o tolerancia con los grupos guerrilleros colombianos, también por la promoción de valores socialista así ellos vengan de un régimen fracasado.

Conclusiones y recomendaciones

Aun desde una visión clasista del Estado, como la dependentista, es posible pensar en la elaboración de políticas públicas que concilien los intereses de la mayoría. Así debe ser la política exterior cuando es una política de Estado, es decir, cuando se orienta al mantenimiento del orden político, a la defensa de su territorio, a la gestión de las amenazas en contra de la mayoría de la nación. Para que eso sea posible en Colombia se requiere que se amplíe el círculo de toma de decisión de política exterior, lo cual se puede lograr institucionalizando la Comisión Asesora de Política Exterior. Al respecto ya existe una iniciativa en el Senado que busca que esa comisión se convoque periódicamente, que se eleve su perfil técnico, incluyendo expertos en materia de política exterior del sector público y privado del más alto nivel, manteniendo la representación de la oposición y obligando a que el Presidente exponga ante el Congreso un Libro Blanco que establezca el marco estratégico de la política exterior (Sanguino, 30 de julio de 2019).

Entretanto, es posible que se haga diplomacia desde otros escenarios. Por ejemplo, los gobernadores de frontera pueden seguir el ejemplo de Norte de Santander y tender puentes con sus homólogos venezolanos. De esa manera pueden cooperar para gestionar problemáticas comunes. Adicionalmente,

puede haber iniciativas de diplomacia ciudadana como la que ha liderado Puentes Ciudadanos Colombia-Venezuela. Esta es una red que vincula académicos, ONG, periodistas y oficinas de cooperación internacional de los dos países, para posicionar temas como el restablecimiento de las relaciones binacionales, el tratamiento de la migración con un enfoque de derechos, la necesidad de una salida negociada a la crisis venezolana, entre otros temas.

Referencias

- Arias, G. I. (2018). Los antecedentes de la negociación, la fase exploratoria y el acuerdo general, y la antesala a la instalación de la mesa de conversaciones. En Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (Ed.), *Biblioteca del proceso de paz, tomo I* (pp. 60-80). Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Barrera, F. (29 de mayo de 2020). Solo 300 venezolanos podrán ingresar a diario por frontera. *La Prensa del Táchira*. Recuperado de: <https://laprensatachira.com/nota.php?ic=10595&y=20&m=05&tit=solo-300-venezolanos-podran-ingresar-a-diario-por-frontera>.
- Benzi, D. (2012). *Una mirada a la política exterior estadounidense hacia América Latina y el Caribe desde la asunción de Obama. ¿Continuidad sin cambios?* Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste.
- Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Center for Strategic and International Studies. (2020). *Voices of Venezuela: Violence and Insecurity*. Recuperado de: <https://www.csis.org/programs/americas-program/voices-venezuela>.
- Cepeda, C. (2015). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 409-442). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad*. Bogotá: DNP.
- Dithurbide, G. (2019). La estrategia de Estados Unidos de aislamiento a Venezuela en América Latina (2016-2018). *Relaciones Internacionales*, 28(56), 57-76. DOI:10.24215/23142766e055.
- El Espectador. (10 de julio de 2017). *Santos insta a Maduro a desmontar la constituyente*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com>.

com/noticias/politica/santos-insta-a-maduro-a-desmontar-la-constituyente/.

El Heraldo. (20 de marzo de 2018). *Unión Europea, aliada del posconflicto colombiano*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/politica/union-europea-aliada-del-posconflicto-colombiano-472590>.

El Tiempo. (21 de junio de 2012). *Río + 20 aprobaría propuesta de Colombia*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11962782>.

El Tiempo. (11 de julio de 2017). *Los momentos más críticos en la relación entre Santos-Maduro*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/las-peleas-entre-santos-y-maduro-107868>.

El Tiempo. (13 de mayo de 2020). *Estados Unidos le da espaldarazo a Colombia: Miguel Ceballos*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/la-respuesta-de-colombia-a-la-decision-del-departamento-de-estado-495060>.

Gates, R. M. (2020). The overmilitarization of american foreign policy. *Foreign Affairs*, 99(4). Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-02/robert-gates-overmilitarization-american-foreign-policy>.

Hill, C. R. (19 de junio de 2020). When the Trump administration ends. *Foreign Affairs*, Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-19/when-trump-administration-ends>.

International Crisis Group. (2015). *Venezuela: un desastre inevitable*. Recuperado de: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/venezuela-unnatural-disaster>.

Liendo, N. (5 de noviembre de 2018). El giro a la derecha: ¿vuelta a la normalidad en América Latina? *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/el-giro-a-la-derecha-vuelta-a-la-normalidad-en-america-latina/>.

Mejía, L. (31 de mayo de 2018). Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE. *Portafolio*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/lo-que-gana-colombia-con-el-acceso-a-la-ocde-517675>.

- Migración Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Colombia y Venezuela: más de 2.200 kilómetros de frontera. Especial 3 años*. Bogotá.
- Niño, C. y Sanchez, F. (2018). Lo que santos se llevó. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <http://revistafal.com/lo-que-santos-se-llevo/>.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, XXIV(35), 97-118.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad: del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Adins, J. Baeza, D. Célleri y otros (Eds.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Lima: Universidad Católica de Perú, Instituto de Estudios Internacionales, Fundación Konrad Adenauer.
- Presidencia de la República de Colombia. (17 de junio de 2020). *Colombia respalda candidatura de Mauricio Claver-Carone a la presidencia del BID*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Comunicado-Colombia-respalda-candidatura-de-Mauricio-Claver-Carone-a-la-Presidencia-del-BID-200617.aspx>.
- Ramírez, M. (19 de abril de 2016). Los cuatro puntos que propone Santos en la lucha contra el narcotráfico. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/los-cuatro-puntos-que-propone-santos-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico-2370436>.
- Ramírez, S. (1 de junio de 2020). Estrategias fallidas y peligrosas. *Revista Sur*. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/estrategias-fallidas-y-peligrosas/>.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85, 211-49. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/130889>.
- Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia para la paz. *Oasis*, 81-104.

- Sanguino, A. (30 de julio de 2019). La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores: un adorno. *La Línea del Medio*. Recuperado de: <https://lalineadelmedio.com/la-comision-asesora-de-relaciones-exteriores-un-adorno/>.
- Sanguino, A. (2020). A un año del fracaso del 23F. Radiografía a la política exterior del gobierno de Iván Duque. *Alianza Verde*. Recuperado de: <https://www.alianzaverde.org.co/liderando-congreso/radiografia-a-la-politica-exterior-del-gobierno-ivan-duque>.
- Semana. (7 de agosto de 2019). *Duque descalifica el diálogo como salida al problema venezolano*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-descalifica-el-dialogo-como-salida-al-problema-venezolano/626849>.
- Serbin, A. (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 13-33). Barcelona: Icaria Editorial.
- Sotomayor, L. A. (2018). Modelos de relacionamiento en política exterior. Una propuesta para el análisis de las relaciones sinosuramericanas. *Relaciones Internacionales*, 91(1), 1-26. DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.91-1.3>.
- Stallings, B. (2014). América Latina en la década de los ochenta. En J. A. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso y R. Frenkel (Eds.), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (pp. 53-82). Santiago: Cepal.
- Tickner, A. (1 de julio de 2020). Inconveniente y arriesgado. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/inconveniente-y-arriesgado/>.
- Tickner, A. B. y Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 85, 171-205. DOI:10.7440/colombiaint85.2015.06.
- Tovar Ruiz, J. (2018). La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*,

120, 259-283. DOI:10.24241/rcai.2018.120.3.259. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/10.24241-rcai.2018.120.3.259>.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2010*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia-cocasurvey2010_es.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2011*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo_cultivos_coca_2011.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2012*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2012_web.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2013*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2013_web.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2015). *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2014*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo_Cultivos_Coca_2015_SIMCI.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/>

crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html#:~:text=Bogot%C3%A1%20D.C.%2C%2017%20de%20junio,2018%20a%20154.000%20en%202019.>

U.S. Department of State. (31 de marzo de 2020). *Democratic transition framework for Venezuela*. Recuperado de: <https://translations.state.gov/2020/03/31/democratic-transition-framework-for-venezuela/>.

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.



V

Asuntos temáticos relevantes en la política exterior colombiana

La recurrente narcotización de la agenda exterior de Colombia

Edwin Murillo Amaris*

Pero, colombianos, analizar el pasado también tiene que ser la oportunidad para reconocer que existen problemas que se crecieron, problemas que envejecieron mal y que en repetidas ocasiones se han transformado en terribles amenazas.

Así ocurrió con el abandono de muchas regiones, con el narcotráfico, con la corrupción, con el clientelismo, con la falta de acceso a oportunidades de muchas comunidades.

Iván Duque Márquez en su discurso de posesión como presidente de Colombia (7 de agosto de 2018).

Introducción

La transición de gobierno de Juan Manuel Santos a Iván Duque Márquez centró la atención en el cambio de perspectiva que a nivel nacional e internacional se esperaba y percibía. El proceso de diálogos, negociación y acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, junto a la apertura del proceso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y una serie de circunstancias

* Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, magister en Filosofía y en Teología y especialista en Resolución de Conflictos por la Pontificia Universidad Javeriana, Teólogo por la Pontificia Universidad Javeriana y profesional en Relaciones Internacionales por la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali. Contacto: edwin.murillo00@usc.edu.co y edmuram@yahoo.com.

que demeritaron la imagen de Juan Manuel Santos, presentaron un giro en la política colombiana.

El 8 de agosto de 2018, en el periódico *El Mundo*, de España, se publicó un informe titulado *La herencia envenenada que recibe Duque de Santos: una Colombia con récord de cultivos de coca* (Hernández-Mora, 8 de agosto de 2018). En esta nota de prensa, se presentaban datos estadísticos que dejaban entrever el crecimiento exponencial de la producción de cocaína en el país durante los períodos gubernamentales inmediatamente anteriores: “209.000 hectáreas de sembradíos y 921 toneladas de cocaína reportadas por la Oficina para la política antidrogas de la Casa Blanca” (Hernández-Mora, 8 de agosto de 2018).

Según el citado artículo de prensa, el manejo que Santos le dio a la política antidrogas no estuvo a la altura de la de su antecesor, Álvaro Uribe Vélez. El proceso de diálogos exploratorios, diálogos formales y negociación, trajo como consecuencia un cambio en el manejo de la problemática, puesto que las FARC-EP pusieron el tema en la mesa y, por ende, la voluntad política avanzó en la lógica de crear condiciones para los avances de los diálogos. A lo anterior, se suma la dinámica de posesión de los territorios dejados por las FARC-EP por parte de los grupos armados ilegales que continuaban y, aún continúan, al margen de la ley: Ejército de Liberación Nacional (ELN), facciones del Ejército Popular de Liberación (EPL), grupos de carteles de narcotraficantes, tales como el Clan del Golfo, incluso disidencias de las FARC-EP, entre otros.

En septiembre de 2018, la Defensoría del Pueblo presentó su *Informe Especial: Economías Ilegales, Actores Armados y Nuevos Escenarios de Riesgo en el Posacuerdo*. En ese texto, se señalan tres componentes que configuran el marco general de los procesos desatados en Colombia después de la firma del acuerdo de paz en 2016: “economía ilegal, actores armados ilegales e impactos humanitarios” (p. 26). Desde estos componentes, se identifican cuatro escenarios para analizar las relaciones entre actores: “1) hegemonía de un actor armado ilegal organizado, sea una guerrilla, un grupo armado posdesmovilización u otro; 2) disputa entre dos o más actores ilegales; 3) existencia de acuerdos pragmáticos entre dos o más actores armados ilegales; 4) inexistencia de grupos armados ilegales organizados” (p. 26).

A esta clarificación de los componentes, se suma la división por cinco regiones¹ que hizo la entidad, con el propósito de analizar los eslabones del

¹ Oriental, Suroccidental, Suroccidental, Central y Caribe.

narcotráfico y las interrelaciones con las explotaciones de oro y de otros minerales (por ejemplo, coltán) y con el contrabando. En suma, el narcotráfico asume la confluencia de varias actividades de la economía ilegal: dominio y control sobre el territorio, cultivo, laboratorios, corredores de entrada de insumos y salida del producto. A su vez, es importante tener presentes las relaciones que se establecen entre otro tipo de economías ilegales: minería, tráfico de armas, etcétera.

El citado informe deja en evidencia el juego de elementos desencadenantes de la actividad del narcotráfico y las relaciones que se establecen: “Cattatumbo (narcotráfico, contrabando y corredores estratégicos); Nordeste Antioqueño y Bajo Cauca (narcotráfico, oro y corredores estratégicos); Chocó (narcotráfico, oro y corredores); Cauca (narcotráfico, otro y corredores); Nariño (narcotráfico, oro y corredores)” (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 29).

En este orden, hacer referencia a la *recurrente narcotización de la agenda exterior de Colombia* implica hacer una amplia lectura del fenómeno del narcotráfico en el contexto colombiano que, a su vez, es un asunto de interés transnacional por las implicaciones que ha conllevado a nivel mundial, especialmente liderado por los Estados Unidos, sobre todo desde que el presidente Richard Nixon proclamara la “guerra contra las drogas”.

Que el final del gobierno de Juan Manuel Santos deje en evidencia el aumento en porcentaje y hectáreas de la producción de cocaína, el dominio y control de territorios por parte de grupos al margen de la ley para este tipo de actividades ilegales y la creciente preocupación de la comunidad internacional por el retorno del protagonismo de Colombia en la cadena del llamado negocio del narcotráfico, pueden ser catalogados como elementos de recurrencia. Sin embargo, vale la pena revisar hasta dónde esa llamada recurrencia es solo un aspecto de gestión política de Santos, quien dio un giro a la gestión de Álvaro Uribe Vélez y, así mismo, es contraria a la propuesta de Iván Duque Márquez, o es más bien un asunto impregnado de elementos de costumbrismo social, mezclado con circunstancias de inequidad, injusticia social, problemática de tierras y, por último, necesidad de responder a las exigencias de la comunidad internacional ante el problema de las drogas.

Frente a esta serie de elementos, surgen las siguientes preguntas que permiten abrir el horizonte de análisis del presente texto: ¿se produjo un cambio radical en el enfoque de la política exterior colombiana respecto a la lucha contra las drogas ilícitas en la transición de Juan Manuel Santos a Iván Duque

Márquez?, ¿qué factores ideológicos, idiosincráticos, domésticos y sistémicos, tanto regionales como hemisféricos, pudieron incidir en el cambio de dicho enfoque?, ¿cómo se manifiesta la implementación de dicho enfoque en la intersección en política doméstica y política exterior?, ¿cuáles son el estado y las perspectivas de las relaciones bilaterales entre Colombia y EE. UU. sobre el problema de las drogas ilícitas en tiempos de Donald Trump?, ¿qué impacto está teniendo y podría tener dicho enfoque en la estabilidad del posconflicto?

El presente capítulo está estructurado en cuatro apartados organizados de la siguiente forma: en la primera parte, se abordan *aspectos generales del fenómeno del narcotráfico*; posteriormente, la atención se centra en lo que se denominará *contexto narcotizado*; enseguida, se propone fundamentar el elemento de la *recurrencia del fenómeno* con un análisis que se titula *¿Hemisferio narcotizado? Recurrencia idiosincrática*; en la cuarta parte, se hace referencia a la gestión del actual gobierno nacional de Colombia a través de la *Política Ruta Futuro: giro desde el gobierno nacional de Colombia*. Por último, se proponen conclusiones.

Aspectos generales del fenómeno del narcotráfico

El epígrafe de este capítulo comprende frases que el presidente Iván Duque Márquez pronunció el 7 de agosto de 2018 al iniciar su período de gobierno. El sentido está en ubicar contextualmente la llamada “recurrente narcotización” de la agenda exterior de Colombia. Al hacer mención de la proximidad de la celebración del Bicentenario del país, el Presidente definió los ya conocidos y estudiados problemas colombianos: ausentismo del Estado al abandonar muchas regiones, el fenómeno del narcotráfico, la corrupción, el clientelismo y la falta de acceso a oportunidades de muchas comunidades.

El narcotráfico se ubica en la historia de Colombia como un fenómeno plagado por un considerable porcentaje de cultivos en todo el territorio nacional y corredores para entrada de insumos y salida de productos, y ha tenido variedad de características a lo largo de la evolución del país. El señalamiento de las actividades de producción, procesamiento y comercialización de los alucinógenos está relacionado con los efectos nocivos que este tipo de sustancias

conlleva para quienes las consumen. Los aspectos generales del fenómeno pueden ser leídos desde lo internacional y lo nacional.

Investigaciones como la de Merly Guanumen Pacheco (2012) respecto a la llamada “narcotización de las relaciones interestatales” señalan que la Ley Harrison de 1914, la cual prohibía “el consumo de opio, morfina, heroína y cocaína sin receta médica, y buscaba detener la aparición de nuevos adictos”, se puede definir como el punto de institucionalización del prohibicionismo, aunque los debates surgieron en el siglo XIX (p. 225).

Añade Guanumen que el fundamento de este tipo de debates y, posteriormente, institucionalización de la prohibición y, por ende, de la penalización, está en la catalogación de las drogas como un mal moral que, a su vez, atenta contra la seguridad nacional (2012, p. 226). En este sentido, la citada recurrencia a este fenómeno de implicaciones humanas, sociales, económicas y políticas, contiene un marco referencial de perspectiva internacional y, como consecuencia, nacional.

Incluso el fenómeno transnacional del narcotráfico, catalogado como ‘mal mayor’ ha sido llevado al séptimo arte² como un escenario de confrontación entre ‘malos’ y ‘buenos’, en el que se presenta a las culturas externas al contexto anglosajón y/o europeo como las que producen, comercializan y perjudican a las sociedades. También las llamadas ‘series de narcos’³, producidas incluso en contextos latinoamericanos o asiáticos, develan la importancia del fenómeno en todas sus dimensiones. En el documental *Enmienda XIII*⁴, de Netflix, se aborda el tema del narcotráfico como uno de los detonantes de la problemática de la congestión de las cárceles norteamericanas y deja entrever la intersección entre el problema de la discriminación (especialmente hacia los afrodescendientes), la justicia y la cantidad de personas privadas de la libertad.

Se evidencia en el desarrollo del citado documental que la tercera enmienda de la Constitución de Estados Unidos, que prohíbe la esclavitud, contiene una conflictiva intersección con la discriminación de la sociedad norteamericana hacia los afrodescendientes, presente a lo largo de la historia.

² Algunas películas producidas desde la perspectiva norteamericana que el narcotráfico como eje central son: *Scarface* (1983), *Carlitos Way* (1993), *Clear and Present Danger* (1994), *Traffic* (2000), *Blow* (2001), *Empire* (2002), *Bad Boys* (2003), *Once Upon a time in Mexico* (2003), *Maria Full of Grace* (2004), *Colombiana* (2009), *Fast Five* (2005), *End of Watch* (2012), *Savages* (2012), *The Counselor* (2013) y *Escobar: el paraíso perdido* (2014).

³ Se pueden hallar en el mercado de las series televisivas, por ejemplo, *Narcos* (2015), que logró hasta cuatro temporadas en Colombia y México; *The Wire* (2002); *Fariña* (2018); *Breaking Bad* (2008).

⁴ En inglés, *13th. Ammendment*, documental dirigido por Ava DuVernay (2016).

Según las estadísticas, en Estados Unidos hay un 5% de la población mundial; un 25% de los presos a nivel mundial. Uno de cada cuatro de los seres humanos, tras las rejas, reclusos, encadenados [...] Hoy en día, la población penitenciaria es de 2,3 millones de personas. (Du-Vernay, 2016)

Pero, ¿por qué la citación de un documental ‘comercial’ en este texto? La catalogación del tráfico de drogas como una de las causas principales para la penalización y judicialización de un gran porcentaje de esos privados de la libertad en centros de reclusión de los Estados Unidos. Sobre todo, el origen de un gran número de estos prisioneros: afrodescendientes, inmigrantes; es decir, externos, distintos a lo propio.

Desde esta perspectiva, el narcotráfico es un asunto transnacional por el impacto que ejerce sobre las economías legales de los Estados, frente a un círculo de economías ilegales; a su vez, el uso de medios ilegales, frente al marco legal que le es inherente a lo constitucional; y, además, el daño que ejerce en quienes consumen drogas. Así las cosas, es problema de seguridad nacional.

Respecto a lo nacional, Colombia es un país que históricamente se ha caracterizado por el desarrollo de un considerable número de actividades de economía ilegal, lo que ha traído consecuencias nefastas para la economía formal o institucionalizada, impacto sobre los niveles socioeconómicos de las regiones y creación de mecanismos de lucha por control de territorios, lo que contiene tráfico de armas y mecanismos de seguridad ilegal. El narcotráfico es una expresión, aunque con mucha fuerza, de esta realidad.

Pero ante este descrito ‘mal’, el tema de las drogas alucinógenas, conduce a tener presente que las culturas ancestrales colombianas, especialmente indígenas, tienen en su haber el uso medicinal de la coca. Es decir, el territorio colombiano ha tenido en su trazabilidad histórica el cultivo, la producción y el uso de la hoja de coca, en un contexto cultural. La gravedad de este fenómeno está marcada por las estrategias de seguridad nacional implementadas por Estados Unidos, ante la perspectiva que ese país imprime a toda la actividad del narcotráfico.

La expresión “guerra contra las drogas” fue acuñada por el entonces presidente norteamericano Richard Nixon, quien en 1972 designó a la Comisión Shafer para evaluar las consecuencias de la política de drogas de Estados Unidos (Linton, 2015). Las relaciones binacionales entre Colombia y Estados

Unidos han estado marcadas por este punto en toda agenda exterior desde esa época. En cualquier tipo de gobierno en ambos países, el tema del narcotráfico no ha estado ausente, por lo menos en las últimas cinco o seis décadas con mayor intensidad.

La época del presidente Nixon es llamada “período de la ley y el orden”. Desde allí, la referencia estaba en la “guerra contra el crimen”: “no habrá progreso, si no se respeta la ley”, expresaba en sus discursos. Se inició así la propuesta de un problema criminal, pero no de salud, al gestionar recursos y personal policial, así como de inteligencia, para atacar la adicción y la dependencia de las drogas. El principal enemigo público de los Estados Unidos es el abuso de las drogas, dejaba explícito Nixon (DuVernay, 2016).

Consciente de esta realidad, Iván Duque Márquez asume la Presidencia de Colombia con una apuesta por un “Pacto” en el que confluyan todas las dimensiones que configuran social, económica, política y culturalmente el país, así como todos los sectores. Cabe resaltar que la fragmentación ideológica que caracterizó al país entre 2016 y 2018 marcó fuertes tendencias de polarización, en las que el tema del narcotráfico cobró relevancia por la relación de las FARC-EP con todo tipo de actividades de economía ilegal.

Así como en su discurso de posesión el presidente Duque hizo alusión a la problemática del narcotráfico, en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) se marca claramente esta dimensión de trabajo. La meta 11 del Plan se centra precisamente en “la erradicación de 280.000 hectáreas de cultivos ilícitos”. En este marco, el primer viaje como presidente que realizó a Estados Unidos (septiembre de 2018) estuvo marcado por la comunicación oficial de su apuesta en el plan de gobierno y, como era de esperarse, el tema del narcotráfico se hizo presente.

Para el presidente Duque la relación paz-narcotráfico está directamente en conjunción. Dejó claro que Colombia está en un proceso de implementación de lo acordado entre las FARC-EP y la sociedad colombiana (en 2018), pero el fenómeno del narcotráfico sigue marcando la pauta de la ilegalidad, la violencia y, por supuesto, las afectaciones sobre la economía, especialmente de las regiones en las que sigue prevaleciendo el cultivo, procesamiento e inicio de la cadena de comercialización. Ante las Naciones Unidas, hizo referencia al aumento vertiginoso de los cultivos en los últimos años, el incremento de grupos dinamizadores de esta economía ilegal y la urgente necesidad de desarticular las nuevas redes de narcotraficantes. Así

mismo, se acercó a la dimensión de salud pública que tiene esta actividad, ante el incremento de consumidores de este tipo de drogas alucinógenas y las implicaciones que conlleva para los distintos grupos humanos que son afectados (Presidencia de la República de Colombia, 26 de septiembre de 2018).

Los *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana 2018-2022* (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018) reafirman la perspectiva que el presidente Duque dejó en evidencia en el contexto internacional. En esta serie de elementos orientadores de la agenda exterior se ubica el crimen organizado como la variable desde la cual se busca el abordaje de la problemática de las economías criminales que amenazan “la integridad institucional, el emprendimiento económico y el progreso social”. A renglón seguido, en directa relación bidireccional por su proceder y efectos, se hace mención del problema mundial de las drogas y se propone trabajar para que el país recupere el liderazgo que se perdió en la lucha contra las mismas, buscando contener la amenaza para la seguridad nacional y regional.

La dinámica relacional que se puede vislumbrar entre paz-crimen organizado-narcotráfico se afina como eje transversal de la agenda exterior del gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022). Recurre a “los principios de “responsabilidad compartida”, con enfoque multidimensional y según los nuevos patrones de producción, intermediación y consumo y con la incorporación de todos los eslabones de la cadena del narcotráfico” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018).

Como una primera síntesis analítica en este texto, se podría señalar que el cambio radical en el enfoque de la política exterior colombiana respecto a la lucha contra las drogas ilícitas en la transición de Juan Manuel Santos a Iván Duque Márquez, está en el diseño de una estrategia de política exterior fundada en la tríada paz - crimen organizado - narcotráfico. Aunque existan reparos en la perspectiva del presidente Iván Duque Márquez frente al contenido del Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, la búsqueda alternativa al conflicto y la violencia –esto es, la búsqueda de la paz– no es un referente al que se opone totalmente (tampoco podría oponerse por la presión internacional ante este tema), pero sí lo ubica en un marco de urgente necesidad de consolidación de la implementación luchando contra el crimen organizado, ante el que se ubica como detonante primordial el narcotráfico.

Contexto narcotizado

El cambio de enfoque de la política exterior de Iván Duque Márquez, respecto a su antecesor Juan Manuel Santos, contiene factores ideológicos, idiosincráticos, domésticos y sistémicos, tanto nacionales como regionales y hemisféricos, que pueden aportar al presente análisis de *recurrencia de narcotización*. Como una propuesta para abordar dicha dimensión, este apartado ha sido definido como *contexto narcotizado* puesto que la trazabilidad del fenómeno no está delimitada a la figura de la persona que está a la cabeza del Ejecutivo del país, sino que contiene otra serie de variables que deben ser tenidas en cuenta.

La descripción general que se ha introducido en este texto deja palpable que la recurrencia a la narcotización en Colombia es un asunto de historia y dinámicas sociales, económicas, políticas y demográficas, que han determinado las diferentes fases por las que ha avanzado este fenómeno problemático a nivel internacional. Así mismo, la realidad sociopolítica de Colombia en 2018 estaba caracterizada por un alto porcentaje de polarización ideológica, especialmente en torno al tema del proceso de implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP; el surgimiento de nuevos actores en el escenario de la ilegalidad, enfocados de manera especial a economías ilícitas; el fortalecimiento de los actores identificados, estilo el denominado Clan del Golfo, en materia de dominio de territorios por la salida de las FARC-EP; la formación de las disidencias de este grupo guerrillero y su retorno al uso de medios violentos e ilegales para posicionarse; y el incremento en los asesinatos de líderes sociales.

El texto de la Defensoría del Pueblo titulado *Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo* deja entrever los factores domésticos y sistémicos que influyen en este contexto narcotizado y se pueden sintetizar brevemente: nuevos actores, nuevos “dueños de territorios”, mutación de actores en regiones donde predominaba el influjo de las FARC-EP, oposición de pobladores ante la erradicación de cultivos, combinación de variables de “economía ilegal”, etcétera.

Este contexto narcotizado de 2018, sumado a las características sociopolíticas de ese año electoral, dejan vislumbrar una realidad que se ubica en medio de la polarización del país y las reacciones a favor de y en oposición a la firma del Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional. El tema de

las actividades de economía ilegal que gestionaban las FARC-EP quedó en el entramado de aspectos que suscitaron la reclamación de los sectores sociales y políticos que se negaban a la aceptación del texto del Acuerdo Final de Paz que el Gobierno de Juan Manuel Santos presentó al país. Desde la historia de atrocidades y su relación con la asunción de responsabilidades, pasando por la creación de nuevos mecanismos de transición que fueron catalogados como frágiles y promotores de la impunidad, hasta la poca credibilidad dada a la información entregada por las FARC-EP en materia de recursos obtenidos por economía ilegal, bienes muebles e inmuebles y disposición para la reincorporación de los excombatientes, fueron argumentos para que los niveles de oposición crecieran hasta ser esta la postura de prácticamente la mitad de la población.

Esta realidad suscitó procesos investigativos de organizaciones internacionales que buscan ahondar en el análisis de la realidad colombiana, no solo en perspectiva de proceso hacia la paz, sino en la reincidencia de altos índices de conflictividad y, con más ahínco, el reforzamiento de las actividades del narcotráfico, junto a la mutación del llamado ‘negocio’. Tal es el caso de la organización *InSight Crime* (Centro de Investigación de Crimen Organizado), que publicó el informe titulado *La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: “Los invisibles”* (McDermott, 2019), en el que se presenta un análisis de cómo el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP dejó abierto un escenario de “nuevos protagonistas” en el negocio del narcotráfico, llamados “los invisibles” o “cuarta generación de narcotraficantes”, y el dominio de los territorios que estaban bajo el control de las FARC-EP por otros grupos que ya existían pero controlaban otros territorios, o el ingreso de nuevos, por ejemplo, las disidencias de esa guerrilla.

La producción y el comercio de productos de narcotráfico tienen nuevas perspectivas. La producción sigue en aumento⁵; los destinos han girado de Estados Unidos hacia Europa, China y Australia (menos persecución y más ganancia en dinero); el perfil personal de los nuevos narcos ha variado, tornándose más de perfil bajo, evitando ostentaciones y exageraciones en lo que usan o adquieren. Este contexto narcotizado ha visto el nacimiento de bisnietos, nietos e hijos de los grandes capos del narcotráfico de las décadas de los ochenta y noventa:

Cuarenta años después de que Pablo Escobar industrializara el tráfico de drogas, ha surgido una nueva generación de narcotraficantes

⁵ Según el *Informe Mundial sobre las Drogas 2019*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el 70% del área de cultivo de coca en 2017 correspondió a Colombia, el 20% a Perú y el 10% a Bolivia. En el período 2013-2017, la producción se duplicó en esos tres países andinos.

que aprendió de sus padres e incluso de sus abuelos, pero que realiza sus multimillonarios negocios por fuera del radar, para no llamar la atención.

Hoy en día es casi imposible separar el dinero sucio de los dineros lícitos, pues durante 50 años se han sofisticado las técnicas de lavado invirtiendo en todos los frentes de la economía colombiana. Los capos de hoy no tocan nunca un kilo de cocaína, y mucho menos una pistola 9 mm chapada en oro. Sus armas son un teléfono móvil encriptado, una variada cartera de negocios establecidos legalmente y un íntimo conocimiento de las finanzas mundiales. Los invisibles conforman la cuarta generación del tráfico de drogas en Colombia. (McDermott, 2019, p. 5)

Estos datos que relata el citado informe se pueden confirmar con las cifras que ofrece el Observatorio de Drogas de Colombia, para 2019. El cultivo de cocaína se desarrolló en 154.475.65 hectáreas; el cultivo de amapola en 462 hectáreas, en ese año. Sumada a estas estadísticas, la erradicación (instrumento clave en la lucha contra las drogas) ha sido de:

Erradicación manual 26.474.91 hectáreas, en este año 2020; incautaciones a nivel nacional, 70.57 toneladas, en este año 2020; Infraestructura destruida cristalizaderos, 104.00 hectáreas, en 2020; Infraestructura destruida de producción primaria de coca, 2.447 hectáreas, en este 2020; y, Infraestructura destruida de sustancias químicas, 6.00 hectáreas. (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020)

El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) presentó el *Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019)* en junio de 2020 (UNODC, 2020). Entre los datos que contiene, cabe resaltar para efectos de este texto, que en el período 2018-2019 se produjo una reducción del 9% en el área sembrada de coca en el país, la cual pasó de 169.000 hectáreas a 154.000 hectáreas. Pero la producción de cocaína se mantiene estable. Según este informe, “la producción estimada de hoja de coca fue de 993.107 TM, lo que representa un incremento del 1,6%”.

Sin embargo, estas cifras contrastan con la información en prensa que fue publicada en esta temporada de 2020, en la que se llega a evidenciar que los reportes del proceso de erradicación están con “datos inflados” hasta un 30%. Relatos de personas que están en el programa de erradicación forzada del presidente Iván Duque, llegan a afirmar que a cada grupo en región se le

asignan unas metas por hectáreas, pero la presión para que esta labor cumpla su cometido les ha llevado a “inflar” las evidencias (*Semana*, 12 de julio de 2020).

Según informe de la revista *Semana*, los grupos asignados por zonas para la labor de erradicación se han encontrado con obstáculos que impiden el efectivo cumplimiento de la misión y, por ende, deben recurrir a “acuerdos” con pobladores para que “cedan parcialmente” a la erradicación y dejarles parte de los cultivos en proceso. Dichos obstáculos son: 1) hostigamientos de grupos armados; 2) resistencia de las comunidades que viven de la coca; 3) el clima; y 4) las minas antipersona (*Semana*, 12 de julio de 2020). En este contexto, según el SIMCI, se evidencia que solo el 17% de las zonas intervenidas con erradicación forzada o voluntaria quedaron libres al finalizar el año 2019.

Para 2019 se reportaron 94.600 hectáreas erradicadas que muestran la superación de la meta planteada, en perspectiva de 2018, que fue propuesta en 80.000 hectáreas. Para 2020 se puso una meta de 130.000 hectáreas. Para esta apuesta, el Gobierno nacional dispuso 361.000 millones de pesos, en 2019; para 2020, se asignaron 10.400 soldados y 1.883 policías como recurso humano para adelantar la tarea “titánica” de erradicar la coca (*Semana*, 12 de julio de 2020).

El desafío de la erradicación manual ha sido una tarea titánica para el país. Los altos costos, la dificultad de la topografía, la oposición de los cocaleros, la amenaza de las organizaciones criminales, la casi nula presencia del Estado y las minas antipersonas, revelan que despejar las miles de hectáreas de coca de un país como Colombia es un esfuerzo monumental. (*Semana*, 12 de julio de 2020)

Desde los informes de 2018 a los recientes de 2020, el contexto narcotizado colombiano se conjuga con factores domésticos, idiosincráticos y sistémicos (variables de costumbrismo societal en regiones apartadas o que usualmente han estado en el centro de la dinámica del narcotráfico, altos niveles de pobreza, injusticia social, inequidad, problemática de la tierra en el país) que posibilitan afirmar que la apuesta del presidente Iván Duque Márquez al cambio en el manejo del tema del narcotráfico busca responder a la firme convicción de la política exterior norteamericana: es un problema de seguridad nacional que debe ser contrarrestado con voluntad política y efectivos programas, para lo que se dispone de recursos económicos de cooperación, definición de políticas internas focalizadas y recurso humano (fuerzas

militares y de policía). El factor ideológico norteamericano continúa siendo el elemento articulador de los procesos de toma de decisiones.

¿Hemisferio narcotizado? Recurrencia idiosincrática

Colombia, Bolivia, Perú y México han sido los países de América Latina que en su historia más han contado con dinámicas de producción y consumo de alucinógenos. Los cuatro países tienen un elemento en común que podría acercar a un análisis histórico, si fuera el interés temático para este texto: los orígenes en culturas indígenas y sus costumbres. Pero el ingreso de la variable comercialización, con las implicaciones de altas ganancias económicas de forma ilegal, le dio un fuerte giro a este tipo de productos.

En 2017, por ejemplo, Gómez, Ester y Wahren presentaron un análisis titulado *Patria cocalera: sobre cultivos ilícitos y modelo económico*, en el que muestran a Colombia, Perú y Bolivia como los tres países de mayor producción de cocaína a nivel hemisférico. En la última década, afirman, Colombia y Perú se han disputado el primer puesto. Colombia pasó de 47.790 hectáreas sembradas en 2012 a 96.084 en 2016, según el informe de UNODC de ese año. En el análisis de estos autores, Estados Unidos sigue considerando a los tres países como referentes en la producción y comercialización de la droga. A Colombia, la ONU le recomendó incluir la sustitución de cultivos voluntaria y el modelo de desarrollo alternativo para contrarrestar la reacción frente a la política antidrogas desde el llamado Plan Colombia, bajo el liderazgo de Andrés Pastrana Arango y gestionado efectivamente en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (Gómez, Ester y Wahren, 2 de junio de 2017).

Entre los aspectos detonantes de la situación de Colombia frente a la comunidad internacional en el área del manejo de la denominada política antidrogas, los autores señalan que la creciente desigualdad social colombiana es uno de los factores que más han influido en el incremento de los negocios de economía ilegal, especialmente en las zonas rurales. A esto se suma la concentración de la tierra, puesto que el 69,9% de las unidades productivas se encuentran en menos de cinco hectáreas, pero apenas ocupan el 5% del área rural, según datos del DANE. A su vez, la falta de inversión en infraestructura abre las posibilidades de este tipo de movimientos en la ilegalidad, puesto que no se cuenta con vías de acceso a un alto porcentaje de territorios lejanos

que, en últimas, son utilizados para la cadena del narcotráfico (Gómez, Ester y Wahren, 2 de junio de 2017).

Para 2017, fecha del citado análisis, no se había diseñado ni implementado una política integral y transformadora conforme a los acuerdos pactados, con miras a la construcción de la paz en Colombia. Situación que se agravó con las particularidades descritas a nivel doméstico que han complejizado aún más el cumplimiento efectivo de una agenda exterior en materia de política antidrogas. Estos aspectos se evidencian en los datos que presentó el informe de UNODC (2019), al señalar que la producción de cocaína en América Latina para 2017 se dio en Colombia (70%), Perú (20%) y Bolivia (10%). En estos tres países aumentó la producción en un 25%, en 2018, y se duplicó en el período 2013-2017. Desde allí, ¿la recurrencia es regional o contiene dimensiones de idiosincrasia de pueblos andinos?

México, por su parte, mantiene un efecto étnico y geoestratégico que se debe tener en cuenta. Su vecindad con Estados Unidos le ha traído tantos beneficios como problemas en su historia, sobre todo porque los Estados que colindan entre los dos países tienen un componente indígena y campesino fuerte. A lo anterior se suma el “canal de comunicación” fronterizo que conlleva todas las complejidades que un límite geográfico presenta. Para el caso mexicano, es una zona de ilegalidad en trashumancia, crimen organizado, narcotráfico y tráfico de armas. La cocaína y el fentanilo (opioide sintético) son los productos de mayor “paso fronterizo” y, por ende, comercialización en Estados Unidos. Informes de prensa como el de *The New York Times* (Grillo, 7 de julio de 2020), llegan a señalar que “los estadounidenses llegaron a gastar 150.000 millones de dólares en drogas ilegales en 2016. Entre 2007 y 2018 más de 150.000 armas de fuego fueron confiscadas a criminales en México”.

El texto de Guillermo Valdés (2013) *Historia del narcotráfico en México*, señala la dificultad para recoger información al respecto, pero ubica un primer periodo de estudio entre 1926 y 1940. Así mismo, es específico en determinar que no se puede aprehender el fortalecimiento de las organizaciones criminales “sin entender la falta de desarrollo social, la falta de oportunidades individuales y sociales” (citado en Montero, 2014, p. 152). En síntesis, fallas institucionales, penalización por parte de Estados Unidos, estigmatización social (racial) y violencia, configuran el cruce de variables desde donde se puede analizar el fenómeno mexicano que, en perspectiva hemisférica, replica la situación que está en trasfondo del negocio del narcotráfico.

En el mismo año de estos informes y análisis, Fernández (9 de enero de 2017) publica un informe investigativo titulado *El narcotráfico en México, historia de un fracaso político*, en el que presenta las complejas características de este fenómeno en la historia de México; puntualiza que durante el gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se pone en evidencia la relación entre narcotráfico y autoridades federales y ejército, dejando un marco de referencia en el que se concentran los factores domésticos, sistémicos, idiosincráticos e ideológicos de un negocio que tiene a los Estados en continua tensión en materia de política interna y estrategias de negociación para la cooperación en materia de seguridad nacional e incluso seguridad hemisférica ante el flagelo del narcotráfico.

Los cárteles de Tijuana (o de los Arellano Félix), Juárez y Sinaloa fueron marcando una historia que hasta el día de hoy contiene estratégicos juegos de poder para consolidarse como un reto y desafío de todo gobierno que llegue al poder de países como Colombia, Perú, Bolivia y el mismo México. Lo ideológico seguirá predominando desde la perspectiva norteamericana de tener ante sí un “grave problema de seguridad nacional” que se puede mezclar con crimen organizado, violencia estructural y directa, terrorismo, etcétera, pero seguirá siendo el “medidor” de la agenda exterior de este tipo de países.

La suma de elementos particulares de estos países refuerza los factores hemisféricos al tener presente la situación política, económica y social de Venezuela. Los años del llamado “régimen bolivariano” al frente de este país han dejado como consecuencia una estela de fragmentación en el marco de cooperación regional y subregional. Más allá de un análisis geopolítico de esta situación, el tema de este texto recurre al hecho de abrir dinámicas de aquiescencia con todo lo que evidencia acciones contrahegemónicas, es decir, en Venezuela se usa un discurso de “socialismo del siglo XXI” para abrir campo a acciones guerrilleras, narcotráfico y corrupción.

Venezuela, Nicaragua, en su momento Ecuador, Bolivia y Brasil, marcaron un hito en el ascenso de ideologías políticas de izquierda a los gobiernos nacionales, pero el devenir de las circunstancias fue dejando entrever sonados casos de corrupción, clientelismo, relaciones con sectores de narcotraficantes y demás vicios políticos. La esperanza que llevó al poder esta serie de propuestas políticas se desdibujó con los altos niveles de pobreza, inequidad, injusticia social y otras manifestaciones de problemáticas sociales. Venezuela se ha configurado en un régimen y espacio territorial que afecta la estabilidad

hemisférica en cuanto rompe el esquema de estabilidad regional, pero se ha convertido en un sector físico donde confluyen actores que promueven dinámicas de ilegalidad. Incluso es catalogada por Donald Trump como “corredor de drogas”.

Política Ruta Futuro: giro desde el Gobierno nacional de Colombia

El cambio de perspectiva del gobierno de Juan Manuel Santos a Iván Duque Márquez se puede abordar desde tres referentes fundamentales: 1) el contenido del Acuerdo Final de Paz, específicamente el punto 4, *Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*; 2) el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), especialmente el capítulo *Paz con Legalidad*, en el que se articula el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), creado por el Acuerdo Final de Paz; y 3) la Política Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018.

Desde el texto del Acuerdo Final de Paz

Los factores identificables en la implementación del enfoque del gobierno de Iván Duque Márquez en materia de política antidrogas, con el que da un giro en su gestión frente a Juan Manuel Santos, se pueden puntualizar desde un marco referencial en el texto del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el gobierno anterior), específicamente en el denominado punto 4, *Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*.

Los problemas de pobreza, injusticia social, inequidad, “la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niños y niñas” (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 3), se presentan como elementos determinantes de las causas estructurales del conflicto en el país y, a su vez, pueden ser catalogados como marco de excusa para el desarrollo histórico de la cadena del narcotráfico, ante el hecho de que “la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 8).

Los efectos del problema de las drogas ilícitas, en el marco del conflicto armado, que se deben tener en cuenta para la implementación de la construcción de paz, se señalan como: 1) la injerencia de la cadena del narcotráfico ha dejado a las comunidades rurales con mayor marginalidad, inequidad, violencia de género y falta de desarrollo; 2) afectación sobre las poblaciones rurales y urbanas en el goce y ejercicio de derechos y libertades, con perjuicios más directos en las mujeres y los jóvenes; 3) aumento de formas graves de violencia, especialmente sobre las mujeres, al ser víctimas de trata de personas, explotación sexual y violencia derivada del consumo de drogas; 4) la cadena del narcotráfico ha alimentado y financiado el conflicto interno; 5) las instituciones han sido vulneradas en su integridad y empeño por la corrupción asociada al narcotráfico; 6) muchos sectores sociales se han visto comprometidos directa o indirectamente con la producción y comercialización de drogas ilícitas; 7) el narcotráfico menoscaba los valores y la convivencia pacífica, de modo que desfavorece el avance hacia la inclusión social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la expansión de la democracia (Acuerdo Final de Paz, 2016).

Como mecanismos de salida al problema, el Acuerdo propone el diseño de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Presidencia de la República en coordinación con autoridades regionales y locales, el cual debe utilizar la metodología de planeación participativa con el propósito de contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad campesina, de acuerdo a lo planteado en el punto sobre *Reforma Rural Integral (RRI)*.

Los principios que se plantean para el PNIS se pueden sintetizar en: 1) coordinación con la RRI; 2) construcción participativa y concertada; 3) enfoque diferencial desde lo territorial; 4) aplicación de principios y normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana; y 5) sustitución voluntaria. Desde estos aspectos, el gobierno de Iván Duque Márquez hace la apuesta por una gestión del problema de las drogas ilícitas a través de instrumentos focalizados para transformar territorios y que permitan el acceso a la construcción de paz.

Centrado en los territorios y sus particularidades, el PNIS busca crear las condiciones de construcción de consenso con las comunidades afectadas por la cadena del narcotráfico, para ofrecer verdaderas condiciones de desarrollo y, especialmente, para que la desvinculación de estas actividades tenga incentivos, comenzando por el buen vivir. En este sentido, la sustitución

voluntaria es un eje transversal fundado en integralidad de vida y desarrollo alternativo.

A lo anterior se suma la necesidad de brindar condiciones de seguridad para las comunidades afectadas por esta cadena y abiertas al cambio hacia la transformación de sus regiones y territorios: presencia institucional efectiva, desarrollo de capacidades comunitarias y reales mecanismos de judicialización para los grupos que continúen afectándolas con este tipo de negocios ilegales. A su vez, la seguridad frente al desminado no puede desconocerse. Esta apropiación de los mecanismos por parte de las comunidades debe quedar concretada en el diseño de los *planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)*.

Los PISDA deben tener en cuenta la participación comunitaria, a través de las *asambleas comunitarias*; en este espacio, se deben concretar los *planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo*. El beneficio podrá aumentar si este mecanismo se integra a los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), lo que evita la desarticulación en beneficio de la transformación social y territorial. Para lograr sus cometidos, los planes integrales de sustitución, deben delimitar planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, obras de infraestructura social (sostenibilidad y recuperación ambiental), planes de formalización de la propiedad, programas de prevención de consumo y salud pública, etcétera.

Es un marco integral de acceso, gestión, seguimiento y evaluación, para afrontar este nuclear problema que impide la construcción de paz en el contexto colombiano, que no puede desconocerse en el momento presente frente a un análisis a la *recurrente narcotización de la agenda exterior*. Sin embargo, la propuesta desde el texto del Acuerdo Final de Paz requiere de una perspectiva gubernamental que se concreta a través de la toma de decisiones, la institucionalidad, el diseño y la implementación de planes, programas y proyectos.

De esta descripción de la problemática y sus causas, el texto del Acuerdo Final de Paz presenta como tema autónomo, pero articulado a toda la apuesta por la paz, que mientras no se resuelva de raíz el problema de las drogas ilícitas, la construcción de paz será inalcanzable. El mismo texto enfatiza que se debe buscar la solución desde los cultivos ilícitos (siembra + producción: insumos y procesamiento) y el comercio (grupos de enlace, dominio de territorios, mezcla con tráfico de armas, delincuencia, violencia, etcétera). En esta

misma dirección, el presidente Iván Duque Márquez plantea su propuesta de gobierno al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo, dentro del marco de *Paz con Legalidad*, en el que se plantea el *Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS)*.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022): Paz con Legalidad y Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS)

El cumplimiento de la legalidad y la promoción del emprendimiento para alcanzar la equidad, son las variables desde las cuales el Plan Nacional de Desarrollo (PND) hace referencia a la *Paz con Legalidad*. “La implementación se realiza respetando la política de derechos humanos, las inclusivas de género y étnico, con amplio énfasis en las políticas orientadas a la mujer rural” (Presidencia de la República de Colombia, 2018a).

Uno de los mecanismos claves para la gestión de esta apuesta es la institucionalidad que el Gobierno nacional debe transformar para simplificarla y hacerla más efectiva. La llamada “institucionalidad para la estabilización” se desarrollará a través de dos mecanismos: institucionalidad nacional y lo que concierne a la Alta Consejería. A nivel nacional, se propone la creación de una Mesa de Dirección Estratégica que contenga las políticas públicas para la paz, las drogas, la seguridad y protección a líderes. La dirección de esta mesa está en cabeza del Presidente de la República. Además, entre las entidades propias de la implementación se fortalece la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) para promover y gestionar la planeación de los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), quien asumirá la operación y ejecución de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

Entre los instrumentos puntuales de la *Política para la Estabilización*, el PND se propone la articulación con el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), creado en el marco del Acuerdo Final de Paz como estrategia para facilitar la lucha de raíz contra el problema del narcotráfico y sus nefastos efectos sobre la situación social, económica y política del país. Es el camino más idóneo y eficaz para la construcción de paz. El PNIS está en directa correlación con el desarrollo rural, puesto que las problemáticas sociales y de tierras afectan en directa proporción la cadena del narcotráfico, así como el fenómeno de las economías ilegales que recrudecen la conflictividad social.

En la breve presentación que se hace del PNIS, en el texto de *Paz con Legalidad*, se resalta la multiplicidad de variables que perjudican a la sociedad,

el ambiente y la economía, desde la cadena del narcotráfico. Igualmente, se señala que el Estado tiene la opción de erradicar manualmente y por aspersión, pero la posibilidad de sustitución voluntaria está presente, siempre y cuando se haga dentro del marco de la ley.

Para un desarrollo efectivo, eficiente y diferencial, se armonizarán las políticas de seguridad y de lucha antidrogas. Coordinadamente, se propone que el Consejo Nacional de Estupefacientes gestione la lucha contra el crimen organizado, en correlación con el PNIS.

El PNIS tiene un horizonte de sentido marcado por la transformación de los territorios rurales y fundado en dos ejes: la política que lidera el Ministerio de Agricultura para el desarrollo del campo y su articulación con los PDET. Esto se hará a través de las labores de la Agencia para el Desarrollo Rural (ADR), junto a la asistencia que ofrece el PNIS a las familias que desean hacer tránsito hacia los cultivos legales.

En el marco de la estabilización, el PNIS se concibe como un programa de transición que no reemplaza la política rural, sino que la impulsa y la complementa. El PNIS es un componente concebido como un instrumento que contribuye a la renovación del territorio. (Presidencia de la República de Colombia, 2018a)

Los mecanismos puntuales que se propone el gobierno de Iván Duque Márquez al respecto es aprovechar el Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar del PNIS de la Alta Consejería y la ART, junto con las unidades de asistencia técnica agropecuaria (UMATAS) y el Programa Formalizar para Sustituir. Es un trabajo mancomunado de esfuerzos para potencializar los mecanismos de ayuda y alternatividad frente a los cultivos ilícitos.

El desarrollo de los territorios y las familias se pretende favorecer con: 1) apoyo económico transitorio, pero condicionado a la erradicación voluntaria; 2) generar y fortalecer capacidades técnicas con asesoría para producción y encadenamiento productivo; 3) alianzas con el sector privado para impulsar efectivamente los incentivos, al estilo de lo que se ha trabajado con el café y el cacao.

Por último, como lo señala el texto del Acuerdo Final de Paz, el Gobierno nacional asume y busca gestionar el consumo de drogas alucinógenas como problema de salud pública. No es solo un asunto de penalización simplista, es un aspecto en el que confluye una multiplicidad de factores humanos. Se diseñará e implementará un Plan Nacional de Promoción de Salud, Prevención

y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas. Sin embargo, recalca el PND en esta parte, no cesará la dinámica legal para retener o decomisar drogas ilícitas.

Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas, 2018

Aunque el problema del narcotráfico es un asunto que abarca dimensiones transnacionales y ha afectado la situación de Colombia, así como la de otros países hemisféricos, no se había planteado el diseño y la implementación de una política pública focalizada en el abordaje de este tema. Como se señaló en este texto, los gobiernos colombianos siempre han tenido este tema en la agenda nacional e internacional, pues las implicaciones que contiene rebasan lo social, lo político, lo económico y lo cultural.

El gobierno de Iván Duque Márquez asume esta tarea de enfrentar el problema del narcotráfico en un marco de reconstrucción y transformación social desde el horizonte de la construcción de paz y, desde allí, ubicar el punto nodal en el crimen organizado como detonante de la continuidad de la violencia en muchas esferas de la cotidianidad. Por primera vez, se diseña una Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, titulada *Ruta Futuro*. Se marca así un hito en la gestión de este problema, yendo más allá de mecanismos e instrumentos muy puntuales que cada gobierno lograba acordar en el contexto internacional, especialmente con los intereses de Estados Unidos, para que la cadena del narcotráfico no afecte en tan alto porcentaje la seguridad nacional.

La política se cimienta desde una “perspectiva integral, territorial y diferencial” (Presidencia de la República de Colombia, 2018c, p. 5) y así marca el giro en la gestión de este fenómeno. Es integral por cuanto el problema de las drogas tiene muchas aristas de abordaje y análisis, para impactar con decisiones efectivas y eficaces: diversas causas, repercusiones, efectos de las estrategias implementadas hasta el año 2018 (tanto positivos como negativos, que han traído aprendizajes como, por ejemplo, el estudio de nuevas dinámicas y tendencias de la cadena del narcotráfico), y el papel de los actores y comunidades implicadas, así como las diferentes expresiones territoriales del negocio del narcotráfico.

La perspectiva territorial focaliza la gestión del problema del narcotráfico en las particularidades de cada zona cultivadora, productora y corredor de

comercialización. Tradicionalmente, en el país se pueden identificar territorios donde el cultivo se facilita por la riqueza de la tierra, el clima y el distanciamiento, por ejemplo, zonas de Nariño, Putumayo, Cauca, sur de Bolívar, Catatumbo, etcétera. Así mismo, en la mayoría de los casos, las zonas de cultivo coinciden con la producción; en ciertos casos, se debe trasladar la llamada “pasta”. Por otro lado, las zonas corredores implican mucho más territorio que las de cultivo y producción, puesto que demandan estructuras de grupos que sean cadena para que el producto llegue al enlace de salida, a zonas urbanas o al exterior.

Esta breve descripción de lo territorial se conjuga con las particularidades que cada comunidad asentada en esa región demanda desde lo diferencial para que se puedan implementar estrategias para contrarrestar el negocio del narcotráfico y brindar alternativas desde la legalidad. Es distinto gestionar en territorio étnico, afrodescendiente, palenquero, campesino, etcétera. En ese mismo sentido, la diferenciación presente en cada comunidad marca una pauta que se debe tener en cuenta, por ejemplo, el papel de la mujer contiene una exigencia de enfoque de género, así mismo, la niñez y la juventud reclaman otro tipo de intervenciones.

Lo anterior expresa la complejidad y la necesidad de una intervención integral, equilibrada y eficaz del fenómeno a partir de una política que no se ha estructurado con anterioridad. El narcotráfico permanece como la principal fuente de ingreso del crimen organizado y por tal razón, la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas debe generar la afectación real de las finanzas ilícitas. Adicionalmente, es importante resaltar que el narcotráfico y sus conductas relacionadas no pueden ser considerados como conexos al delito político y en ningún momento una fuente admisible de recursos para los denominados delitos políticos. (Presidencia de la República de Colombia, 2018c, p. 5)

Desde el horizonte de sentido, la política pública diseñada e implementada por el gobierno actual, marca el giro en la perspectiva diferencial y territorial; de esta manera, se pueden implementar estrategias adecuadas para cada zona, fundadas en la composición geográfica, la densidad demográfica y la caracterización de la droga cultivada y producida. Todo con el fin de crear condiciones de transformación, a través de la construcción de legalidad y la aceleración del desarrollo para superar problemas y crear oportunidades.

Los principios que se definen en esta política son: 1) integralidad, 2) evidencia técnica y científica, 3) innovación y flexibilidad, 4) sostenibilidad,

5) inclusión y diferenciación, 6) participación, y 7) articulación. Estos ejes articuladores se configuran en los objetivos y en las variadas estrategias que la política propone para que el camino hacia la construcción de paz dé vía a la transformación social requerida, pero procesual. Sin cambios estructurales, las condiciones para la cadena del narcotráfico se mantendrán actualizadas. Esto persistirá en la *recurrencia del tema para la agenda exterior*.

Los enfoques sobre los que la política se diseña e implementa son: 1) derechos humanos, en cuanto busca defender y promover la dignidad humana, así como cumplir las obligaciones internacionales y nacionales que Colombia ostenta en esta área; 2) salud pública, para asumir el problema en su integralidad es importante trabajar desde la intersectorialidad en la gestión de prevención del consumo, promoción de la calidad de vida personal y familiar, mejoramiento para el acceso a tratamiento de calidad de las personas dependientes de este tipo de drogas, promoción de la convivencia y cohesión comunitaria para fortalecer capacidades, rehabilitación y reducción del daño; 3) seguridad ciudadana, para garantizar la vida, la libertad y la integridad de todas las personas que hacen parte de la cadena, directa o indirectamente; 4) desarrollo territorial, para tener en cuenta la influencia del fenómeno en las zonas y potencializar las capacidades en las autoridades locales; 5) desarrollo humano, creación de mecanismos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades; y 6) ordenamiento ambiental, para reconocer el ordenamiento ambiental del territorio y crear alternativas que favorezcan el mismo.

En este orden de elementos, la política *Ruta Futuro* centra su foco de atención en cuatro pilares centrales:

- a. Reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto.
- b. Reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos.
- c. Desarticular y afectar las estructuras criminales.
- d. Afectar las economías y rentas criminales.

Dichos pilares se solidifican con un quinto componente clave o eje transversal: la transformación del territorio y el tránsito a las economías lícitas.

Ahora bien, ¿con toda esta serie de medidas y efectivas decisiones por parte del Gobierno nacional, se ha logrado avanzar en la efectiva lucha contra la *recurrente narcotización de la política exterior colombiana*? Hay aciertos y desaciertos que pueden dar pie a otro análisis centrado en esas implicaciones,

pero la realidad es que Colombia sigue siendo protagonista de procesos de economía ilegal que han requerido ingentes recursos humanos, económicos y políticos, para abordar una problemática que más allá de exigencias internacionales, decisiones internas y recursos a la penalización y judicialización, el país parece impregnado hasta los últimos genes de una sociedad macondiana, en la que todo es posible.

Detalles finales de atención y tensión

Todo este esfuerzo gubernamental, objetivado en la articulación de política, programas, proyectos y recursos, lleva dos años de gestión (2018-2020). La efectividad o ineffectividad están siendo marcadas por informes estadísticos que centran su atención en el número de hectáreas recuperadas (erradicación o sustitución), pero la realidad de la cadena del negocio sigue presente. Incluso, como lo citamos en el informe de McDermott (2019), la firma del Acuerdo Final de Paz y, en consecuencia, la desmovilización, el desarme y la reincorporación de quienes se acogieron a lo acordado, han dejado abierto el terreno para nuevos actores o cambio en los interesados en el narcotráfico.

La citada nota de prensa de la revista *Semana* (12 de julio de 2020) hace referencia a “alteración” en los reportes que ha presentado el recurso humano que está en territorio desarrollando la erradicación manual. Para el presidente Iván Duque Márquez, la integralidad es un factor común de todo el trabajo que se ha desarrollado en materia de erradicación forzada, puesto que no todas las comunidades se han abierto a la voluntaria. Según el informe de UNODC, fuente del reporte de *Semana*, en 2019 se erradicaron 94.600 hectáreas, con las que se superó lo planeado, pues la meta era de 80.000 hectáreas. El Auto 387/19 de la Corte Constitucional señala que Colombia tuvo el récord histórico de 209.000 hectáreas cultivadas de coca y así ratifica los datos alarmantes que dan pauta de análisis para el cierre del gobierno de Juan Manuel Santos e inicio del gobierno de Iván Duque Márquez, al igual que ratifica la *recurrente narcotización*.

En abril de 2020, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación presentó su informe de gestión de veinte meses, en el que incluyó los resultados del Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos a través de la implementación del PNIS. Se destacan en ese texto, la formulación de la Política de Lucha contra las Drogas, y la reorganización

y articulación del programa PAI Familiar. De la misma manera, se presenta que el costo del PNIS ha sido de USD 204,9 millones (\$819.719.608.881) a través del Fondo Colombia en Paz. El monto acumulado de la inversión es de \$1.156.676.932.639 (USD 289,2 millones), para costos de operación, contratos y convenios con operadores. Al Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos se han vinculado 99.097 familias. De estos beneficiarios, informa el documento, 35.304 son mujeres titulares del núcleo familiar (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020).

Sin embargo, las cifras pueden dar un panorama general de uno de los procesos de la cadena del narcotráfico. Ahí no se agota el hondo sentido de la lucha *recurrente* de cada gobierno con el fenómeno de las drogas. La erradicación sigue siendo un tema de atención y tensión por parte de la comunidad internacional, interesada en que las raíces de la cadena se rompan. En Colombia, la propuesta del gobierno de Duque con esta serie de instrumentos que se han descrito, vuelve a tener en la erradicación un aspecto controversial.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017 (proferida por la Sala Séptima de Revisión), amparó los derechos fundamentales a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes asentadas en el municipio de Nóvita, Chocó, por estar en peligro los derechos a la salud⁶ y al ambiente sano de todas las personas, tras las aspersiones aéreas para erradicar cultivos ilícitos con el herbicida glifosato. En esa ocasión, se ordenó al Gobierno nacional que adelantara un proceso de consulta con las comunidades étnicas de esa zona, para establecer el grado de afectación que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea (PECIG) ocasionó en la integridad física, cultural, social y económica, y las indemnizaciones correspondientes.

A renglón seguido, la Sentencia ordenó no reanudar el PECIG, puesto que desde 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes decidió suspender el uso del glifosato en todas las operaciones. La Corte Constitucional mantuvo la no reanudación hasta que no se contara con regulación de una entidad distinta e independiente del Consejo Nacional de Estupefacientes; una evaluación de riesgos (salud y ambiente), en un proceso participativo y fundado técnicamente; una

⁶ Importante tener en cuenta que la Ley 1751 de 2015, en su artículo 10 (literal a), deja explícito que “el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá: a) abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas”.

revisión de las decisiones sobre nuevos riesgos y una previsión de las entidades con competencia para emitir alertas (entidades de orden nacional y territorial, de los sectores de salud, ambientales y Ministerio Público). La supervisión de este fallo quedó en cabeza de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación.

El 18 de julio de 2019, la Corte Constitucional (magistrado sustanciador Alberto Rojas Ríos) emitió el Auto 387/19, en el que se hace la verificación del cumplimiento de lo ordenado y señala que se han realizado avances significativos respecto a la protección del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas de Nóvita (resguardos indígenas de Sabaletera, San Onofre y El Tigre; y proceso consultivo con el Consejo Comunitario Mayor, COCOMAN).

En ese Auto se pueden concluir cumplimientos totales o parciales de los lineamientos de la Sentencia T-236/17. Por ejemplo, en los resguardos indígenas se realizaron procesos preconsultivos para identificar impactos y determinar las obligaciones de reparación; sin embargo, el proceso consultivo con el Consejo Comunitario Mayor solo ha quedado en el diseño de cronograma de actividades, pero no ha habido avances. También se han realizado esfuerzos por parte de las instituciones encargadas de garantizar los derechos de esas comunidades.

Igualmente, se constató que no se reanudaron actividades de PECIG. Ante esto, el Auto retoma el elemento que resalta la Sentencia T-236/17 en cuanto a que el problema del uso ilícito de cultivos de coca es constitucionalmente relevante y disminuir o erradicar es prioridad legal y de política pública del Gobierno nacional, además que es una obligación internacional, según el artículo 14.2 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico, pero estos mecanismos de lucha deben utilizarse dentro del respeto, la protección y la garantía del derecho a la salud. En este sentido, la Corte insiste en la revisión del PECIG como estrategia, aunque esté en un momento en el que no se puede aplicar. Se les insiste a “las autoridades para que obtengan información técnica sobre los riesgos de las distintas opciones de política de lucha contra las drogas, y evaluar objetivamente dichos riesgos frente a los beneficios que pueda reportar cada opción” (Corte Constitucional, 2019).

Esta breve mención a ciertos detalles de atención y tensión corrobora que la *recurrente narcotización de la agenda exterior de Colombia* es un fenómeno que atraviesa innumerables variables sociales, económicas, políticas y

culturales. Indudablemente, las exigencias de la política de Estados Unidos dan la pauta en el tratamiento que se le ha venido dando a la cadena del narcotráfico. La apuesta del actual gobierno gira ante el anterior, por cuanto la implementación del Acuerdo Final de Paz configura el escenario en el que confluyen elementos que no se habían tenido en cuenta en intersectorialidad y transversalidad de dimensiones: debe ir más allá de la penalización y judicialización, ya que es un problema de salud pública en el que están en juego vidas de personas (habitantes de territorios, involucrados en la cadena del negocio, consumidores), así como afecta regiones, comunidades, la economía y la vida social, política y cultural.

De allí el enfoque territorial, diferencial, de derechos humanos, de salud pública, de integralidad y de transformación. He ahí el impacto sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz para este período de posacuerdo, aún palpable, y la consolidación de un posconflicto que haga efectivo el afianzamiento de espacios de coexistencia y, ojalá, convivencia, a dos o tres generaciones.

Conclusiones y recomendaciones

El 8 de agosto de 2019, el mandatario de los Estados Unidos Donald Trump emitió un memorándum con la determinación presidencial sobre el tránsito de drogas importantes o los principales países productores de drogas ilícitas para el año fiscal 2020, en el que ubicó a Colombia dentro de la lista de principales países de tránsito de drogas o principales países productores de drogas. La lista está definida por “la combinación de factores geográficos, comerciales y económicos que permiten el tránsito o la producción de drogas, incluso si un gobierno ha emprendido medidas de control de narcóticos sólidas y diligentes” (Trump, 8 de agosto de 2019).

Como se mencionó en el desarrollo de este capítulo, desde Richard Nixon, la guerra contra las drogas ha sido una constante en las relaciones de Estados Unidos con la comunidad internacional, haciendo énfasis especial en los países catalogados como cultivadores, productores y corredores de comercialización. En el memorándum, el presidente Trump señala los aspectos que han venido reforzando la apuesta de su país en esta lucha: recursos humanos y económicos, estrategias de fortalecimiento de fronteras de Estados Unidos, desarrollo de programas para prevenir el uso de drogas ilícitas y tratamientos

para quienes lo necesitan. Los esfuerzos no se han detenido durante décadas, pues la “epidemia de drogas” debe ser contrarrestada, incluyendo esfuerzos adicionales en los países listados.

Respecto a Colombia, señala Trump, el presidente Iván Duque Márquez logró avanzar en la reducción de cultivos y producción, y resalta los esfuerzos que se están haciendo para reiniciar la aspersión aérea, dato que se confronta con las atenciones y tensiones que el Gobierno nacional sostiene con las comunidades campesinas, étnicas y afrodescendientes asentadas en territorios cocaleros, teniendo presente la decisión de la Corte Constitucional.

A renglón seguido, resalta el memorándum que “nuestro socio” colombiano sigue en la disposición de lograr en cinco años el objetivo trazado de reducir el cultivo y la producción de cocaína a la mitad para finales de 2023. Igualmente, añade que continuará la lucha con Colombia y otros países para restaurar la democracia en Venezuela, pues es un régimen lleno de actos criminales; a su vez, esto ayudará a detener el flujo de drogas que sale de Suramérica. En síntesis, la estrategia norteamericana es una cadena de insumos que buscan a toda costa el mejoramiento de las condiciones de seguridad nacional.

A partir de las líneas extraídas de la posición oficial del presidente de los Estados Unidos respecto a la gestión de la política antidrogas, el giro que el gobierno del presidente Iván Duque Márquez le ha dado a la manera de afrontar esta problemática, el estado y las perspectivas de las relaciones bilaterales entre los dos países, mantiene un nivel de cercanía y disposición por parte de Colombia para alcanzar las metas y los objetivos propuestos en la agenda binacional. La sociedad histórica se mantiene en directa respuesta del Gobierno nacional para responder a las demandas del gobierno estadounidense al respecto. Este momento, dos años de gestión de Iván Duque, se define como un *continuum* de confianza de Estados Unidos hacia Colombia. Los resultados están a la orden del día, las cifras en las dinámicas de erradicación, sustitución de cultivos y freno a los primeros ciclos de la cadena del narcotráfico, dan un “parte de tranquilidad” para Donald Trump.

Al lado de ello, los avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz han presentado algunas falencias que se evidencian y que llegaron a ser motivo de reclamación por parte de un grupo de congresistas de Estados Unidos. El alto número de líderes sociales asesinados desde la fecha de la firma

del Acuerdo Final de Paz a hoy⁷ y las continuas violaciones a los derechos humanos (Gómez, 6 de julio de 2020).

Con todo y lo anterior, la agenda exterior del presidente Iván Duque Márquez contiene el tema de la lucha contra el narcotráfico como un elemento clave en su gestión de la política exterior. Elemento recurrente en todas las estrategias internacionales de los gobiernos nacionales, con énfasis desde las decisiones en la época del presidente Richard Nixon. En unas épocas con más intensidad que otras, pero el flagelo de las drogas no ha sido un tema de menor tamaño en la historia colombiana del siglo XX y el avance del XXI.

La llamada *recurrencia de narcotización de la agenda exterior* que titula este capítulo no es una categoría que se piensa a la ligera. Tanto la constante disposición de la tierra en Colombia, el uso que algunas comunidades campesinas y étnicas (incluyendo afrodescendientes, palenqueros, etcétera) le dan al suelo en esta perspectiva, el denominado ausentismo del Estado en lejanas regiones, el incremento de actores interesados en la cadena del negocio del narcotráfico, el advenimiento de la corrupción en la institucionalidad regional del Estado por las llamativas ganancias y una alta ‘aptitud’ cultural de los colombianos para lo ilegal (marcado en muchas actitudes de vida cívica), hacen y harán de la *recurrencia* un elemento con altos costos para ser enfrentado.

La *recurrencia social* a este tipo de actividades puede ser analizada con más detenimiento en materiales bibliográficos impresos, digitales o visuales, en los que se evidencian las conductas sociales proclives a evadir responsabilidades. En una conferencia académica el 24 de agosto de 2011, titulada *Culto al avisgado*, el entonces rector de la Universidad Eafit, Juan Luis Mejía Arango, presentó una revisión del imaginario existente en torno al ‘avisgado’⁸ y exploró las causas que han generado esas actitudes. Constantemente, señala Mejía Arango, las noticias presentan los sonados casos de corrupción, pero “lo preocupante es lo que no sale en las noticias. Es esa conducta cotidiana del tramposo. Conducta cotidiana de tratar de sacar ventaja en cualquier tipo de transacciones”.

⁷ A marzo de 2020, el número de líderes sociales asesinados desde el 24 de noviembre de 2016 ascendía a 442 personas (Osorio, 13 de junio de 2020).

⁸ Expresión coloquial colombiana que pretende expresar las características de una persona que siempre está buscando obtener provecho ventajoso en todo tipo de actividades, especialmente en el contexto de transacciones que implican ganancias.

De acuerdo con este elemento conclusivo de la *recurrencia*, Mauricio García Villegas sostiene en su texto que:

Vivimos en una sociedad que padece calamidades frecuentes. Unas son naturales, como las inundaciones o los derrumbes; otras son políticas, como el conflicto armado y la guerra, y otras más, son culturales y resultan del incumplimiento de reglas básicas de coordinación y autorregulación. (2017, p. 24)

En últimas, la *recurrencia* de un tema en las agendas que orientan los procesos de toma de decisión y pueden definir acciones para impactar realidades, está dada por la misma disposición social para querer o no el impacto, el cambio, la otra perspectiva.

El tema del narcotráfico es *recurrente* en la agenda exterior colombiana por multiplicidad de factores: 1) frágil institucionalidad, especialmente en regiones y zonas distantes; 2) bajos niveles de gobernabilidad en esas mismas regiones y zonas; 3) ausentismo del Estado frente a realidades de comunidades en zonas particularmente propensas para lo ilegal; 4) falta de mecanismos efectivos de implementación de políticas públicas que transformen realidades territoriales y sociales; 5) continuidad de mecanismos centralistas de gestión de poder; 6) dificultades en los procesos de implementación para avanzar en el camino hacia la construcción de paz; 7) apertura de personas y grupos para actuar desde lo ilegal; 8) necesidades básicas insatisfechas en un alto porcentaje de la población, evidentes en pobreza, inequidad, injusticia social, que abren posibilidades para que la economía ilegal sea la opción más cercana y efectiva; 9) tendencia cultural en un alto porcentaje de la ciudadanía para incumplir los mínimos y esenciales principios de coexistencia; 10) continua exigencia de los Estados Unidos, junto a la comunidad internacional, para que se tomen decisiones y ejecuten planes que efectivamente frenen el fenómeno y sus consecuencias.

Hasta ahora, la *recurrente narcotización* puede ser tildada de una constante estrategia política; sin embargo, este análisis permite concluir que la *recurrencia* es multidimensional, tanto como la misma esencia de la política exterior de un país. En el caso colombiano, la actual coyuntura del camino hacia la construcción de paz pone el énfasis de una *recurrente* estrategia que permita la gestión de la paz, el crimen organizado y el narcotráfico, en directa proporción de respuesta a los compromisos ante la comunidad internacional.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley Estatutaria 1751 de 2015*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). *Informe de gestión agosto 7 de 2018 – abril 30 de 2020*. Recuperado de: <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/CPEConsolidacion-Informe-Gestion-Agosto2018-Abril2019.pdf>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-236/17*. MP. Aquiles Arrieta Gómez. Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-236-17.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Auto387/19*. MS. Alberto Rojas Ríos. Sala Plena. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Bogotá, D.C. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>.
- Duque, I. (7 de agosto de 2018). *El Pacto por Colombia, discurso de posesión*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>.
- DuVernay, A. (2016). *13th. Ammendment*. Documental Netflix. Recuperado de: <https://www.netflix.com/co/title/80091741>.
- Fernández, M. (9 de enero de 2017) El narcotráfico en México, historia de un fracaso político. *El Orden Mundial*. Recuperado de: <https://elordenmundial.com/narcotrafico-mexico-historia-fracaso-politico/>.
- García, M. (2017). *El orden de la libertad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Gómez, A., Ester, B. y Wahren, P. (2 de junio de 2017). Patria cocalera: sobre cultivos ilícitos y modelo económico. *América Latina en Movimiento*. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/articulo/185903>.
- Gómez, S. (6 de julio de 2020). Piden a Pompeo presionar para que se cumpla el Acuerdo de Paz en Colombia. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/congresistas-de-ee-uu-piden-a-pompeo-presionar-para-que-se-cumpla-acuerdo-de-paz-en-colombia-514872>.
- Grillo, I. (7 de julio de 2020). Los cárteles del narcotráfico de México son los ganadores del coronavirus. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2020/07/07/espanol/opinion/coronavirus-carteles-drogas-mexico.html>.
- Guanumen, M. (2012). La narcotización de las relaciones Colombia-Estados Unidos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 221-244. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v7n2/v7n2a10.pdf>.
- Hernández-Mora, S. (2018). La herencia envenenada que recibe Duque de Santos: una Colombia con récord de cultivos de coca. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/08/08/5b69ca6ae2704ee62f8b4705.html>.
- Linton, M. (2015). La guerra contra las drogas: de Richard Nixon a Barack Obama. *Nueva Sociedad*, 255, 70-80. Recuperado de: https://nuso.org/media/articles/downloads/4093_1.pdf.
- McDermott, J. (2019). *La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: "Los Invisibles"*. Centro de Investigación de Crimen Organizado. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/03/La-nueva-generación-de-narcotraficantes-colombianos-post-FARC-Los-Invisibles.pdf>.
- Mejía Arango, J. L. (24 de agosto de 2011). *Culto al avisgado*. Conferencia académica dentro de proyecto Atreverse a Pensar, Universidad Eafit, Departamento de Comunicación y Cultura, Medellín. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=AjMuldkJ9nU>.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana (2018-2022)*. Bogotá, D.C. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>.
- Montero, J. C. (2014). Historia del narcotráfico en México. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política*, 10(19), 151-15. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692014000100008.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). *Estadísticas nacionales*. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. (2019). *Informe mundial sobre las drogas*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/ropan/es/presentan-informe-mundial-sobre-las-drogas-2019.html>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. (2020). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2019)*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>.
- Osorio, M. (13 junio de 2020). Los muertos de la otra pandemia. Estos son los líderes asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/estos-son-los-lideres-asesinados-desde-la-firma-del-acuerdo-de-paz/>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2018a). *Paz con Legalidad*. Recuperado de: <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2018b). *Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)*. Bogotá, D.C. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/index.html>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2018c). *Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. Informe*


ejecutivo. Recuperado de: http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos/RUTA_FUTURO_POLITICA_INTEGRAL.pdf.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de septiembre de 2018). *Para que brille la paz en Colombia es necesario derrotar el narcotráfico, afirmó presidente Duque en la ONU*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180926-Para-que-brille-la-paz-en-Colombia-es-necesario-derrotar-el-narcotrafico-afirmo-Presidente-Duque-en-la-ONU.aspx>.

República de Colombia. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf.

Semana. (12 de julio de 2020). *Coca inflada: reportes de erradicación de la Fuerza Pública estarían alterados*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/reportes-de-erradicacion-forzada-de-coca-del-gobierno-estarian-alterados/685728/>.

Trump, D. (8 de agosto de 2019). Memorandum on the Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2020. *The White House*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-presidential-determination-major-drug-transit-major-illicit-drug-producing-countries-fiscal-year-2020/>.



Colombia, país de migrantes y migraciones: continuidades, cambios y desafíos en la actual coyuntura

Marcela Ceballos Medina*

Introducción: el continuo de la violencia, el desplazamiento y la migración en Colombia

El estudio de las migraciones ha consolidado campos relativamente independientes y especializados en algunas dimensiones del fenómeno, siendo común la separación entre los estudios de la migración internacional y el análisis de los procesos de migración interna; entre los análisis de la migración laboral, de turismo o de negocios (denominada migración económica o inversionista y calificada como “voluntaria”) y los de migración forzada por efecto de la violencia sociopolítica (desplazamiento interno o refugio, y exilio en el ámbito internacional); y los estudios sobre migración ambiental por macroproyectos de desarrollo y procesos de cambio climático, por un lado, y

* Politóloga egresada de la Universidad de los Andes, magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y estudiante del Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Actualmente es profesora e investigadora del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: ceballos.marcela@javeriana.edu.co.

las dinámicas de trata, tráfico y explotación asociadas a economías y regímenes ilegales, por el otro. Esta escisión ha configurado un análisis fragmentado del fenómeno en el que es necesaria una perspectiva que comprenda las continuidades históricas, geográficas y sociológicas de los procesos migratorios, y la unicidad de las experiencias personales y de las trayectorias migratorias de grupos y sectores sociales, más allá de las categorías jurídicas o del estatus migratorio en el que los Estados clasifican a las personas migrantes.

Este capítulo examina los retos y desafíos actuales de la migración en Colombia abordando el fenómeno a partir de tres enfoques complementarios que permiten identificar conexiones entre los distintos contextos sociales e históricos de la migración. De esta manera pretende dar cuenta de la confluencia de distintos tipos de migración en las experiencias personales y colectivas de movilidad humana. El cuadro 1 ilustra de forma sintética los enfoques que abordan de manera fragmentada las migraciones y la propuesta de abordarlas como un continuo en términos históricos, geográficos y sociológicos (cuadro 1).

Cuadro 1. Categorías clásicas para entender la migración y enfoques alternativos para entender el continuo migratorio

Enfoques basados en causas y motivos de la migración / categorías basadas en los límites del Estado-nación versus continuo migratorio	Migración forzada (enfoque basado en el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos)	Migración voluntaria (enfoque de elección racional centrado en categorías de migración laboral)
Ámbito nacional	Desplazamiento interno (por violencia, macroproyectos de desarrollo o eventos de cambio climático)	Migración interna (por procesos de urbanización o procesos de desarrollo económico)
Ámbito internacional	Exilio y refugio (personas en busca de protección internacional)	Migración internacional (como estrategia para el ascenso o la movilidad social, para el acceso a mejores posiciones en el mercado de trabajo, por mejores oportunidades de estudio o por "estilo de vida")
Continuo migratorio: enfoque transnacional	Dinámicas transnacionales de las migraciones: circuitos de intercambios, movilidad y relaciones que traspasan fronteras nacionales. Configuración de ámbitos transfronterizos que conectan lugares de origen, tránsito y destino.	

Enfoques basados en causas y motivos de la migración / categorías basadas en los límites del Estado-nación versus continuo migratorio	Migración forzada (enfoque basado en el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos)	Migración voluntaria (enfoque de elección racional centrado en categorías de migración laboral)
Continuo migratorio: contexto sociohistórico de las migraciones y las migraciones como constante histórica en Colombia	Articulación de factores históricos de naturaleza social, política y económica que enmarcan los procesos migratorios. El despojo, la acumulación de tierras y la violencia sociopolítica que explican la constante histórica de las migraciones en Colombia. Intersección de factores de violencia sociopolítica y factores socioeconómicos en procesos migratorios que abarcan múltiples formas de migración: desplazamiento interno, desplazamiento transfronterizo, migración internacional y de retorno, entre otras.	

El primer enfoque entiende la continuidad de las migraciones como una constante histórica, ya que han sido eje central de los procesos de poblamiento, configuración territorial y estructuración social en Colombia, desde el periodo de la Independencia y consolidación del Estado-nación hasta hoy (Sánchez, 2003). Desde el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, la concentración de tierras en manos de terratenientes y empresarios dedicados a la ganadería y el café aparece en este panorama como una constante que resulta de la articulación entre desplazamiento forzado, el despojo y la consecuente pérdida de capacidad productiva del campesinado (Palacios y Safford, 2012). Desde esta perspectiva histórica y con el fin de una comprensión más amplia de la articulación entre violencia sociopolítica y migraciones, es necesario mencionar que el control ejercido mediante el despojo ha tenido también un propósito político y no solo económico. Así, el control sobre los recursos del Estado (captación de dineros públicos y cooptación de las instituciones) y el control sobre enemigos o contradictores de los órdenes regionales resultantes completan este triángulo de relaciones históricas para el caso colombiano (Molano, 2007).

El segundo enfoque entiende la continuidad de las migraciones como la articulación de múltiples dinámicas de migración interna e internacional en ámbitos transfronterizos de permanente intercambio y circulación; así como en trayectorias en las que generalmente están presentes varios desplazamientos internos previos a la salida del país (Ceballos, 2010; González Gil, 2015; Naranjo, 2015; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). La continuidad en las trayectorias migratorias implica la constitución de redes de apoyo e intercambio cultural, político y económico de tipo transnacional que configuran

estructuras sociales más allá de las fronteras. Estas estructuras se reproducen y determinan simultáneamente en lugares de origen y destino (Guarnizo, 2006).

El tercer enfoque entiende la continuidad de las migraciones a partir del reconocimiento de la articulación entre múltiples factores –económicos, sociales, políticos y ambientales– en los contextos migratorios. Se plantea que estos factores no pueden entenderse como causas de la migración de forma separada (Chikanda, 2013; Ceballos, 2010; González Gil, 2015; Naranjo, 2015), sino que constituyen estructuras sociales, sistemas económicos y relaciones de poder en los que la migración tiene una función de reproducción de dichas estructuras o de resistencia hacia las mismas (Mezzadra, 2013). En síntesis, reconoce que la movilidad geográfica representa también una búsqueda de la movilidad y ascenso social (Guarnizo, 2006; Mejía, 2020).

A lo largo de este capítulo se articulan estos enfoques para una comprensión del continuo migratorio en Colombia. Para ello, la primera parte examina las recientes tendencias globales y regionales de la migración con el fin de identificar el lugar que ocupa Colombia como lugar socio espacial de origen, tránsito, destino y retorno en las trayectorias de esta geografía global de la migración. La segunda sección examina la relación entre las dinámicas de movilidad interna e internacional en Colombia y las transformaciones recientes en los procesos migratorios. La tercera sección examina las políticas y respuestas institucionales al fenómeno migratorio desde una perspectiva crítica e identifica los principales retos y desafíos, para cerrar finalmente con el apartado de conclusiones y recomendaciones.

Colombia en las tendencias globales y regionales de la migración

A pesar de la complejidad del fenómeno migratorio en el caso colombiano, es posible identificar algunas tendencias que marcan transformaciones recientes. La primera tiene que ver con el incremento de los desplazamientos causados por situaciones de violencia sociopolítica, violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, y por eventos asociados al cambio climático producido por modelos de desarrollo o por macroproyectos de producción de bienes y servicios que afectan gravemente los ecosistemas y el hábitat de millones de personas. De acuerdo con el último informe del alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre tendencias globales

del desplazamiento, a finales de 2019 cerca del 1% de la población mundial (79,5 millones de personas, la cifra más alta desde 1998) se encontraba desplazada por alguno de estos motivos (ACNUR, 2020).

Al considerar los países de origen de esta población, ACNUR aborda de manera fragmentada dos situaciones de los procesos migratorios: la de personas internamente desplazadas o que permanecen en el interior del país de origen, y la de quienes deciden cruzar las fronteras de un país en busca de protección internacional. Colombia sigue siendo el país con mayor número de desplazados internos en el mundo por efecto del conflicto armado y la violencia sociopolítica, con 8.047.756 personas internamente desplazadas incluidas en el Registro Único de Víctimas del Gobierno nacional –con corte al 30 de junio de 2020¹–, seguida por Siria, con más de 6 millones, y la República Democrática del Congo, con 5 millones (ACNUR, 2020). A pesar de haberse concretado la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), la migración dentro y fuera del país sigue siendo una estrategia de protección para la vida e integridad personal de miles de personas. Durante 2019, la población en busca de protección internacional fuera de Colombia alcanzó la cifra de 189.454 personas, ocupando el puesto 13 (Siria ocupó el primer lugar, con 6.617.000, y Venezuela el segundo lugar, con 3.675.500 personas).

En este contexto, Venezuela se ha convertido en el principal país expulsor de población desplazada en las Américas por efecto de la crisis humanitaria en esa nación, con 5.202.270 personas emigradas a julio de 2020², lo que refleja un cambio importante en las tendencias migratorias recientes. Venezuela, junto con Argentina, había sido hasta 2010 el país con mayor número de inmigrantes internacionales en la región, la mayoría provenientes de otros países suramericanos (OIM, 2020), principalmente de Colombia³. A partir de

¹ Para una revisión detallada de las cifras de víctimas, véase Unidad para las Víctimas (<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>). Es necesario señalar que, de acuerdo con la Corte Constitucional, la condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento (véase sentencia C-2078/07).

² Para una visión actualizada día a día de las cifras, véase Plataforma de Coordinación Interagencial para la Atención de Migrantes y Refugiados de Venezuela (<https://r4v.info/es/situations/platform>).

El reconocimiento de migrantes venezolanos como población de interés del ACNUR en marzo de 2018 y la orientación a los Estados para incorporar la definición ampliada de refugiado a las solicitudes de asilo de esta población imprimió el carácter de crisis humanitaria y de derechos humanos a la definición de la crisis venezolana (ACNUR, 2018).

³ De acuerdo con el reporte de OIM (2020), a finales de 2019 había 1 millón de personas de nacionalidad colombiana residiendo de manera permanente entre Venezuela y Ecuador (500.000 en cada país), pero las cifras hacen parte de un debate no resuelto y politizado cuando los Gobiernos de Colombia y Venezuela se refieren a los datos de migración forzada.

esa fecha, la creciente polarización política en el interior del país, el derrumbe de las garantías democráticas y la crisis económica y de derechos humanos generalizada, han revertido esta tendencia con cambios significativos para nuestro país, ya que Colombia es el principal destino de la diáspora venezolana en el continente americano.

La segunda tendencia que viene registrándose desde hace más de dos décadas en la región, es el incremento de la migración Sur-Sur que, en el caso de las Américas, se expresa en un aumento de la migración intrarregional y transfronteriza. Entre 2009 y 2012, esta representaba el 27% de los movimientos migratorios en la región y para el periodo comprendido entre 2012-2015 pasó a representar el 34%, principalmente en el interior de los países del Mercosur⁴ (OEA, 2017). En los reportes posteriores de Naciones Unidas, esta dinámica es aún más evidente en los procesos migratorios causados por la violencia sociopolítica y por los eventos de cambio climático, ya que los registros muestran que el 75% de personas desplazadas buscando protección en el mundo durante el 2019 se dirigió a países vecinos o migró en el interior de la región en la que se encontraban (ACNUR, 2020). Estas dinámicas responden a distintos factores del contexto, pero principalmente al fortalecimiento del régimen migratorio global desde los países del norte. Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y, en general, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como principales destinos de la migración internacional según (OIM, 2020), han consolidado este régimen migratorio en el que juegan un papel central el ejercicio de la soberanía por parte de los Estados-nación y la fortificación de las fronteras como límite para el acceso a derechos de los migrantes (Mezadra, 2013).

Algunas manifestaciones de este régimen son, por ejemplo, las restricciones para solicitar asilo que adoptó el gobierno estadounidense de Donald Trump en 2018 y que autorizan la expulsión de migrantes en necesidad de protección que ingresan de manera irregular por México. Adicionalmente, los acuerdos suscritos por el Gobierno de Estados Unidos con los Gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras para que las solicitudes de asilo puedan tramitarse en territorio de estos países y establecer allí la figura de “tercer país seguro”,

⁴ El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un proceso de integración regional que ha incorporado una serie de disposiciones, normativas y acuerdos que incluyen la dimensión laboral y migratoria. Fue conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, esta última en proceso de adhesión.

en una estrategia de contención de la inmigración. El régimen de vigilancia y contención de países como Italia, Francia y España mediante la implementación de barreras físicas y legales en la costa del Mediterráneo para impedir el desembarco de población en necesidad de protección que viene en una travesía por el continente africano⁵ (Ares y Eguren, 2017). Mezzadra (2013) destaca la naturaleza híbrida de este régimen al señalar que, junto al despliegue de medidas para cerrar las fronteras –recrudescido a raíz de la crisis económica que afectó a la Unión Europea en 2008–, los regímenes normativos producen la irregularidad y la ilegalidad como un aspecto que da vida y justifica los mecanismos de detención/expulsión propios de este régimen:

En otras palabras, el objetivo no es cerrar herméticamente las fronteras de los “países ricos”, sino establecer un sistema de diques para producir, en última instancia, “un proceso activo de inclusión en el trabajo migrante a través de su ilegalización” (De Genova, 2002). Esto conlleva un proceso de *inclusión diferencial* (Mezzadra y Neilson, 2010), en el que la irregularidad aparece como una condición producida y como un aspecto clave en la política de movilidad. (p. 50)

La creciente migración intrarregional está asociada a la irregularización como una característica del régimen de control y de estos procesos de movilidad. Este rasgo del régimen migratorio global se expresa principalmente en la producción de detenciones, deportaciones y expulsiones masivas y *express* en la frontera de Estados Unidos con México, afectando principalmente a migrantes en caravanas procedentes de la región del Triángulo Norte –Guatemala, Honduras y El Salvador–, cifras que en 2019 superaron a las de deportaciones masivas de población proveniente de México (OIM, 2020). Esta dinámica tiene su correlato en los cierres de la frontera colombo-venezolana durante 2015 como respuesta a la crisis diplomática entre los Gobiernos de los dos países y en desconocimiento de una dinámica histórica y cotidiana de intercambio en el ámbito binacional. La posterior expulsión de aproximadamente 2.000 colombianos que se encontraban residiendo en territorio venezolano y los retornos sucesivos de más de 20.000 personas de nacionalidad colombiana (López, 2020) reflejan los efectos de este régimen de vigilancia y control fronterizo, subordinado al vaivén de las tensiones políticas entre los Gobiernos de Colombia y Venezuela.

⁵ Entre 2015 y 2016, más de 1,5 millones de personas llegaron a las costas de Europa Occidental y, según cifras de ACNUR, solo en 2016 las solicitudes de asilo en estos países ascendieron a 1,2 millones (principalmente de Siria, Afganistán e Irak).

Esta situación se repite en la actual coyuntura y se ha convertido en el mecanismo por excelencia para gestionar la pandemia del COVID-19. En marzo de 2020, el Gobierno colombiano decidió cerrar los siete pasos fronterizos entre Colombia y Venezuela (Migración Colombia, s.f.) y el puente internacional de Rumichaca en la frontera con Ecuador, uno de los corredores migratorios más dinámicos en el continente (OIM, 2020) y la mayor zona de tránsito de población que se desplaza desde Venezuela hacia Perú, Ecuador, Chile, Argentina. Simultáneamente, a partir de junio de 2020, el Gobierno de Venezuela adoptó la decisión de limitar el ingreso de población retornada a ese país por efectos de la pandemia, estableciendo un tope de ingreso diario. En la actual coyuntura, los efectos de las medidas estatales para enfrentar la pandemia del COVID-19 se traducen en lo que algunos académicos denominan “migración en reversa” o “retornos forzados” de migrantes hacia Venezuela en situaciones de desprotección y desatención total (a pie, durmiendo a la intemperie, expuestos a todo tipo de violencias y sin ningún tipo de atención en salud)⁶. Sin embargo, las autoridades colombianas calculan que el 80% de esa población retornada regresará nuevamente a Colombia (Proyecto Venezuela, s.f.).

Este régimen migratorio acentuado en la actual coyuntura desconoce dinámicas de migración Sur-Sur que han posicionado a Colombia como país de tránsito e inmigración. La movilidad entre países fronterizos representa una proporción importante de esta dinámica y ha predominado en los países de la región andina con dinámicas de migración denominada por la OIM bajo el rótulo de “pendular” o “circular”: duermen a un lado de la frontera y van a trabajar al otro lado (como en el caso de trabajadores ecuatorianos que van a Colombia, los colombianos que van a recibir servicio de salud y educación a Ecuador o la situación de venezolanos en estados fronterizos que pasan a diario para comprar medicinas, comida y mercancías). Estas características muestran dinámicas transnacionales propias de los procesos migratorios. De otro lado, la inmigración desde Haití, Cuba y República Dominicana en la subregión de América del Sur y el Caribe, registra un incremento importante como resultado de las crisis económicas y de la inestabilidad política en estos países⁷, constituyendo uno de los corredores migratorios más dinámicos de la región del Caribe (OIM, 2020).

⁶ A mediados de junio de 2020 habían retornado más de 80.000 personas a Venezuela. Para una revisión detallada de esta situación en los distintos países latinoamericanos, véase la página oficial del proyecto covid e (in)movilidad en las Américas (<https://www.inmovilidadamericas.org/>).

⁷ Los efectos socioeconómicos acentuados a raíz del terremoto ocurrido en 2010 en Haití es uno de los factores más visibles de esta crisis.

La cuarta tendencia se expresa en la importancia creciente de la inmigración extracontinental en el interior de las Américas. Desde 2010, buena parte de esta inmigración está compuesta por personas con nacionalidad de países de la Unión Europea, principalmente de España, Italia y Portugal, migrantes que sumaban en 2019 más de 800.000 residiendo en América del Sur (OIM, 2020). Estos desplazamientos involucran algunas dinámicas asociadas a los procesos de retorno, ya que comprenden trayectorias de hijos e hijas de emigrados latinoamericanos, quienes adquirieron la nacionalidad de países europeos, a inmigrantes nuevos que han construido vínculos familiares y redes de apoyo en latinoamérica y a una proporción de retornados con doble nacionalidad. La crisis económica en el interior de la Unión Europea acentuada desde 2008, la precarización de las condiciones de integración social de inmigrantes y la expectativa de una mejoría de condiciones de vida en el caso de Colombia, a raíz de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, tienen una incidencia importante en estos procesos (Mejía, 2020).

De otro lado, algunas de estas dinámicas están asociadas a lo que en estudios recientes se denomina migración de “estilo de vida” (Feldmann, Bada y Schütze, 2019), pero al examinar en detalle, en estos procesos se identifican formas de articulación con la industria del entretenimiento. Estos procesos involucran con frecuencia el turismo ecológico y el turismo sexual en dinámicas de explotación y trata, cuyas víctimas son principalmente mujeres⁸: “El turismo ecológico sexual está dirigido hacia consumidores muy específicos, varones extranjeros o grandes empresarios, políticos y artistas de otras regiones del país” (De Oliveira y Dias, 2018, p. 105). Colombia no escapa a esta situación, siendo las regiones de la zona cafetera y los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia, las zonas más afectadas por este delito (OIM, 2012) .

Por último, lo que las agencias intergubernamentales denominan “feminización de la migración” y que hace parte de una tendencia identificada por estas entidades desde finales del siglo XX, está asociada con procesos migratorios en los que las mujeres emprenden desplazamientos y procesos cada vez más independientes de los núcleos familiares a los que pertenecen. Adicionalmente, encabezan las etapas de la migración familiar en un tipo de

⁸ La omisión de cifras y realidades sobre el fenómeno de la trata en los reportes sobre migración contrasta con los datos reportados por organismos como la Organización Internacional del Trabajo: un 55% de las víctimas de trata en el mundo son mujeres objeto de explotación sexual comercial. La Amazonia brasileña es la región con mayor cantidad de víctimas y rutas del tráfico internacional de mujeres. Un 73% del total son mujeres de la región amazónica que se encuentran en situación de prostitución en régimen de trata dentro de las mineras, en clubes y casinos asociados al entretenimiento de trabajadores de actividades extractivas (De Oliveira y Dias, 2018).

“avanzada” que muchas veces no logra concretar la reunificación familiar. Esta tendencia es un rasgo de dinámicas transnacionales en las que las mujeres asumen el sostenimiento del hogar, aportando con recursos desde otros países a los miembros que se quedan en el país de origen. Constituye, en síntesis, lo que puede describirse como una estrategia de fuga de sistemas de opresión y relaciones de explotación, violencia y subordinación en el país de origen. Mientras que en el país de destino la inserción socioeconómica de la mayoría de las mujeres inmigrantes se da en cadenas globales del cuidado, asumiendo el trabajo doméstico, buena parte de la crianza de niños, niñas y adolescentes, trabajando en sectores como la enfermería y la atención de personas mayores (Esguerra, Ojeda y Fleischer, 2019)⁹. Las brechas y desigualdades de género se mantienen en los lugares de destino, ya que la inserción de las mujeres en regímenes laborales informales acentúa la explotación, aunque la migración feminizada aparente ser un mecanismo de movilidad social.

Contextos migratorios y dinámicas de movilidad en Colombia

El nexo migración interna - migración internacional en el contexto nacional

Examinar los procesos migratorios en Colombia de cara a la complejidad de los contextos en que ocurren implica abordar el fenómeno en sus distintas escalas territoriales y dimensiones de la vida social, económica y política que lo enmarcan. Según la revista *Datos Macro* y siguiendo los datos publicados por la ONU, a finales de 2019 Colombia registraba 2.868.032 migrantes fuera del país, lo que corresponde al 5,76% de la población colombiana. De este total el 54,42% son mujeres (1.561.138) y el 45,58% son hombres (1.307.894). La migración de Colombia se ha dirigido principalmente a Venezuela (33,23%), Estados Unidos (27,82%) y España (12,82%) (Datosmacro.com, s.f.a).

Los estudios sobre las dinámicas de migración internacional en Colombia identifican al menos tres periodos asociados a etapas migratorias marcadas

⁹ Las brechas de género se mantienen en el lugar de destino, ya que para 2017 solo el 54% de las mujeres migrantes internacionales que residen en la Unión Europea tenían empleo frente al 73% de los hombres nacidos fuera de la UE y en contraste con un 68% de las mujeres nacidas en el país informante, el 40% estaba sobre calificada para los puestos ocupados (OIM, 2020).

por procesos de cambio y transformación nacional. La primera ocurrió en el periodo comprendido entre 1960 y 1970 (Guarnizo, 2006). La migración masiva de colombianos al exterior coincide en este periodo con el fin de la confrontación armada entre las facciones del Partido Liberal y las facciones del Partido Conservador¹⁰, y el comienzo del conflicto armado interno con sus sucesivas transformaciones hasta hoy, en el que la fundación de la guerrilla de las FARC-EP en 1964 marca un hito.

En el interior del país la violencia interpartidista había generado en ese momento reconfiguraciones territoriales asociadas al despojo masivo de tierras, el desplazamiento forzado interno y la aceleración de procesos de migración masiva del campo a la ciudad, lo que resultó en una urbanización temprana (Torre-Cantalapiedra y Giorguli, 2016). En ese periodo, el mito del sueño americano ya configuraba un referente en los procesos de movilidad social y, a su vez, imprimía una ruta a las trayectorias migratorias que se dirigían principalmente hacia Estados Unidos (Palma, 2015). Simultáneamente, el *boom* petrolero en el vecino país de Venezuela permitió abrir un campo laboral que atraía a trabajadores de distintas ramas de la producción y de distintas profesiones gracias a la demanda de operarios y de otro sector de profesionales en el campo de la exploración y explotación de crudo. Las redes familiares binacionales facilitaron este flujo, así como la vasta extensión territorial de la frontera colombo-venezolana (Ramírez, 2008). La combinación de factores que causaron la migración interna del campo a la ciudad y el contexto favorable a la migración internacional marcaron los inicios de procesos sucesivos en los que la continuidad entre migración interna e internacional ha sido una constante.

La segunda fase migratoria tuvo lugar en el periodo comprendido entre 1980 y 1990 como expresión del deterioro de la economía nacional y del impacto de las reformas liberarles; de la crisis política asociada a la creciente influencia del narcotráfico en la institucionalidad y la denominada “guerra entre carteles”; de la emergencia y consolidación del paramilitarismo en alianza

¹⁰ Este periodo culmina con la firma del acuerdo que dio origen al Frente Nacional (1958-1974) y que permitió una tregua en el periodo de violencia entre facciones de los dos partidos, Liberal y Conservador, durante el periodo 1948-1957. Se calcula en más de 2 millones de personas la cifra de desplazados internos y un saldo de más de 300.000 muertos durante la confrontación interpartidista. El acuerdo político consistió en la alternancia de la presidencia durante cuatro periodos (16 años), la repartición equitativa de cargos de las tres ramas (ejecutiva, legislativa y judicial), la postulación de un candidato presidencial elegido por acuerdo bipartidista y la distribución igualitaria de las curules en el Congreso (hasta 1968). El impacto negativo de este acuerdo en la democracia colombiana ha sido ampliamente estudiado en el campo de la ciencia política. Las distintas investigaciones señalan los rasgos heredados de este periodo, catalogando al régimen colombiano como una “democracia restringida” (no solo bipartidista) o de corte “consociacional”, para referirse a los arreglos entre élites como característica de los procesos de cambio institucional (Dávila, 2002).

con sectores de la mafia; de la represión y la persecución como componentes de la lucha contrainsurgente adoptada por el Estado; y del deterioro de la situación de derechos humanos que resultó de la intensificación y degradación del conflicto armado interno¹¹. Durante este periodo, el desplazamiento forzado interno se masificó sin que hubiera una política ni respuesta estatal para prevenir este crimen y reparar a las víctimas que oscilaban entre 100.000 y 250.000 personas durante la década (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). El colapso económico por el desplome de los precios internacionales del café fue un factor adicional que afectó principalmente a las regiones productoras (Quindío, Risaralda, Armenia, Antioquia) y alentó la salida del país en busca de protección internacional y condiciones de seguridad (Guarino, 2006)¹². En ese momento, al desplazamiento forzado interno se sumó el desplazamiento transfronterizo y la búsqueda de refugio principalmente en Estados Unidos, Canadá y los países de la Unión Europea con reconocida tradición de asilo y hacia donde habían emigrado exiliados de las dictaduras del Cono Sur durante la década de los ochenta.

A partir de 1990, los desequilibrios fiscales y la fragilidad financiera coincidieron con el recrudecimiento del conflicto armado interno, ocasionando un crecimiento acelerado de la migración hasta el año 2010. Durante este periodo se registró una diversificación de los destinos hacia Europa, principalmente hacia España y hacia países vecinos como Venezuela, Ecuador y Panamá (Mejía Ochoa, 2012). De acuerdo con el último censo nacional de población, las zonas con mayor experiencia y tradición migratoria internacional en Colombia son las regiones productoras de café, en donde han sido constantes los procesos de colonización agrícola y ganadera: Antioquia, Valle del Cauca y el Viejo Caldas (Dane, 2018). Los destinos que concentraban mayor proporción de las movilidades de colombianos hacia el exterior hasta principios del siglo XX eran Estados Unidos, Canadá y España, con dos tercios de estos movimientos; mientras América Latina y el Caribe representaban la cuarta parte de las movilidades con destino internacional (Torre-Cantalapiedra y Giorguli, 2016).

¹¹ La complejización de la violencia sociopolítica afectó gravemente las garantías democráticas dentro del país. Entre 1987 y 1990, en solo tres años, fueron asesinados cuatro candidatos presidenciales de izquierda por parte del paramilitarismo en alianza con sectores del narcotráfico y con participación de agentes estatales en al menos uno de estos crímenes, de acuerdo con sentencias judiciales. También fueron asesinados once congresistas y miles de militantes del partido Unión Patriótica (UP), fundado en 1985 como parte de una propuesta de tregua por parte de la guerrilla de las FARC-EP y de otros grupos guerrilleros, con el fin de abrir la participación política de estos grupos armados en un proceso de transición hacia la paz y en el marco de un armisticio que fracasó.

¹² La caída de los precios se dio entre 1976 hasta 1993, cuando alcanzó su punto mínimo, y desde 1986, el café dejó de ser el principal rubro de exportación en Colombia.

Esta geografía de la migración incluía flujos de población solicitante de asilo y reconocida como refugiada bajo la Convención Internacional de Refugiados de 1951, que en ese momento crecía por la articulación de múltiples formas de violencia en el país. El comportamiento de la migración internacional coincide con los tres periodos identificados por Diana Ortiz y Diego Kaminker (2014) en el análisis del desplazamiento forzado interno y el refugio internacional:

Con respecto a la migración forzada es posible identificar tres momentos o fases en las que la violencia política ha generado la salida masiva de colombianos en los últimos treinta años. En un primer momento, 1984-1995, la represión tendría como objetivo el aniquilamiento de las organizaciones políticas alternativas surgidas en el marco de los diálogos de paz de mediados de los ochenta. En este período la lucha contrainsurgente englobaría el accionar de las fuerzas armadas. El segundo momento, 1996-2005, se caracterizaría por el despoblamiento y repoblamiento de las zonas consideradas de influencia guerrillera, a lo que se sumarían dos factores que complejizan el conflicto interno: la expansión del paramilitarismo y el fenómeno del narcotráfico. Durante los años noventa, la lucha contrainsurgente quedará velada por la “guerra contra el narcotráfico”. El tercer momento, desde 2006 hasta la actualidad, se evidencia la consolidación del paramilitarismo como fuerza política y la persecución sistemática a defensores de derechos humanos y a los críticos de la política de guerra total. En este período se hablará de “guerra contra el terrorismo”. (pp. 38-39)

La migración por causas de violencia sociopolítica comenzó a ser visibilizada a nivel interno solo a partir de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado interno, la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia y posteriormente con la Ley 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras. Sin embargo, es necesario aclarar que las cifras reportadas en los registros oficiales no capturan dinámicas desatendidas que requieren de mecanismos de respuesta institucional, tales como la migración de pueblos indígenas en regiones de la Amazonía y Orinoquía colombiana (frontera con Ecuador, Brasil, Perú y Venezuela), en donde la presencia institucional para atender a las víctimas de desplazamiento forzado es precaria. Otras dinámicas no registradas incluyen la migración entre zonas rurales, la migración cotidiana de tipo transfronterizo en el marco de estructuras que controlan la siembra de la hoja de coca y otras economías de guerra, y los cruces transfronterizos cotidianos para el abastecimiento y acceso a bienes y servicios.

La continuidad geográfica e histórica entre la migración interna y la migración internacional se hace evidente en el hecho de que una proporción importante de población víctima de la violencia que salió del país entre 1980 y 2017 sufrió previamente situaciones de desplazamiento interno en más de una ocasión (CODHES, 2017). Las estadísticas oficiales muestran que en los diez países donde se concentra el mayor número de solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas en el exterior, el desplazamiento forzado ha sido el principal hecho victimizante (Venezuela, Panamá, Francia, España, Ecuador, Chile, Canadá y Brasil). Adicionalmente, una proporción importante de estas personas ha tenido que buscar un tercer país como refugio ante la continuidad de las amenazas donde inicialmente solicitaron asilo como mecanismo de protección, principalmente Brasil, Chile y Argentina.

Este panorama se mantiene actualmente. Finalizando 2017, ACNUR registraba un total de 500.000 colombianos y colombianas en situación similar al refugio o en necesidad de protección con una distribución principalmente en los países fronterizos que a 2018 representaba el 90% del total de población colombiana buscando protección internacional (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018), y en segundo lugar, en países como Estados Unidos, Canadá y europeos (para las décadas de 1980 y 1990, principalmente). Las cifras más recientes de solicitudes de asilo de colombianos en el mundo presentan un descenso con 189.454 personas en necesidad de protección (solicitantes de asilo, quienes no han solicitado y refugiados), 80.694 refugiados reconocidos y 75.550 solicitudes de asilo de colombianos y colombianas pendientes de respuesta (ACNUR, 2020)¹³. No obstante, la magnitud del fenómeno requiere respuestas institucionales que a la fecha no han sido incorporadas en la política migratoria nacional, a excepción de las disposiciones para atender el retorno de víctimas:

Si se tiene como punto de referencia esta magnitud del fenómeno, el exilio representaría el segundo hecho victimizante con mayor número de personas afectadas, después del desplazamiento forzado interno, y tomados en conjunto darían cuenta del panorama de la crisis migratoria forzada colombiana, tanto interna como externa. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, p. 21)

¹³ La evolución de las cifras muestra un descenso a partir de 2013, cuando iniciaron las conversaciones de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

El tránsito y el retorno en procesos migratorios recientes

Algunos académicos como Palma (2015) señalan que estas dinámicas migratorias han consolidado durante los últimos 50 años un sistema migratorio entendido como la configuración histórica de: (1) intercambios de personas, ideas y bienes; (2) instituciones asociadas a la consolidación de discursos, narrativas y prácticas asociadas; y (3) estrategias migratorias en términos de dinámicas normativas del entorno. El autor plantea que factores como la experiencia migratoria y el capital social en términos de la consolidación de redes transnacionales, las narrativas en torno a la migración y el valor social de prácticas asociadas a procesos migratorios –como enviar dinero al hogar mediante remesas– tienen un peso significativo aún mayor que el de las variables económicas consideradas de manera aislada. La consolidación de un sistema migratorio tiene incidencia en los cambios recientes de las dinámicas migratorias; entre otras, el que Colombia sea considerado hoy en día un país de tránsito, retorno e inmigración (OIM, 2012).

El territorio colombiano como lugar socioespacial de tránsito está determinado por su localización geográfica de país fronterizo (comparte fronteras terrestres con Venezuela, Ecuador, Panamá, Perú y Brasil), en el que tienen un peso importante el océano Pacífico y el mar Caribe como rutas de conexión del continente africano y del continente asiático con Centroamérica, Estados Unidos, Canadá y Europa. El tránsito de población venezolana que va hacia otros países de América Latina alcanza la cifra de 700.000 de acuerdo con Migración Colombia; al tiempo que los migrantes asiáticos y africanos que llegan al país y van a Norteamérica muestran un crecimiento cada vez mayor y comprenden migrantes de países de Eritrea, Etiopía, Nigeria, Somalia, China, Nepal y Bangladesh (OIM, 2012). En esta dinámica también se reporta la presencia de migrantes provenientes de Haití y Cuba que buscan llegar a Norteamérica con periodos de permanencia más o menos largos en Colombia. Los informes e investigaciones de las autoridades migratorias y de la OIM han identificado estrategias como el ingreso a territorio colombiano con documentación que acredita nacionalidad ecuatoriana (es el caso de los haitianos y de personas provenientes de países africanos), otros solicitan asilo como mecanismo para garantizar su estadía sin exponerse a la deportación o expulsión. En estas dinámicas se consolida una red de intermediarios en Colombia encargados de controlar el transporte y el acceso a alojamiento de estas personas, así como de adelantar los trámites y extensiones de estadía ante Migración Colombia, aunque muchas

de estas personas se quedan en situación irregular (Torre-Cantalapiedra y Giorguli, 2016). Las rutas utilizadas comprenden al menos cuatro trayectorias de conexiones aéreas identificadas (mapa 1): (1) Sudáfrica-Brasil-Ecuador o Venezuela-Colombia; (2) África-Emiratos Árabes-Rusia-Cuba-Panamá-Ecuador-Colombia; (3) Nepal-India-Emiratos-Colombia-San Andrés; y 4) China-Holanda-Ecuador-Colombia (OIM, 2012). En estos procesos es evidente que Quito (Ecuador) tiene un papel central como puerto terrestre de conexión y tránsito entre las distintas rutas y que una proporción de las personas que ingresan a Colombia con nacionalidad ecuatoriana provienen de estos otros lugares extracontinentales.

El tránsito involucra también el corredor del Pacífico, en el que tienen una gran importancia los puertos marítimos de Tumaco en la frontera con Ecuador, Buenaventura en el departamento del Valle del Cauca y Turbo sobre el Darién, en frontera con Panamá. Los puertos sobre el Caribe como Cartagena y Barranquilla son un escenario de tránsito menos explorado por las investigaciones, pero que también conectan al continente con Centro y Norteamérica en estas rutas. En estas rutas se intersectan también procesos de tráfico y comercialización de estupefacientes.

El retorno es otra dinámica que adquiere dimensiones importantes. Desde la crisis económica y financiera que incidió en el endurecimiento de las políticas migratorias de la Unión Europea en 2008, se han acelerado los procesos de retorno que involucran a emigrados que salieron en la tercera fase y que tienen relaciones establecidas más recientemente con familiares en Colombia (Palma, 2015); inmigrantes que vienen con otra nacionalidad (hijos e hijas, familiares, cónyuges y otros)¹⁴, cuya trayectoria se dirige a lugares con amplia experiencia migratoria como la zona cafetera (Mejía, 2020; López, 2020). De acuerdo con el Conpes 3950 (DNP, 2018), aproximadamente 250.000 retornados han regresado al país con un importante número de personas en tránsito por las fronteras terrestres (más de 40.000 movilidades diarias por puestos de control de acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018). Las personas retornadas desde Venezuela representan el 52% del total de retornos registrados, seguidos de quienes regresan desde España y Estados Unidos (López, 2019). Otras investigaciones señalan que aproximadamente el 40% de quienes vienen de Venezuela tienen doble nacionalidad y el 30% tienen nacionalidad colombiana, lo que significa que solo aproximadamente

¹⁴ Ya en 2006 se registraban retornos desde Alemania, España y Reino Unido.

el 30% son de nacionalidad venezolana y llegan sin ningún vínculo previo (Pineda y Ávila, 2019). Este universo incluye familias binacionales y población que había salido del país huyendo del conflicto armado y de la violencia sociopolítica¹⁵; algunos solicitaron asilo formalmente ante el Gobierno venezolano, pero otros optaron por estrategias como la nacionalización en Venezuela. Los principales lugares de asentamiento de población retornada están en Norte de Santander, sobre la región de frontera, la costa atlántica y en los principales centros urbanos (Bogotá con 350.000, aproximadamente; seguida de Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta).

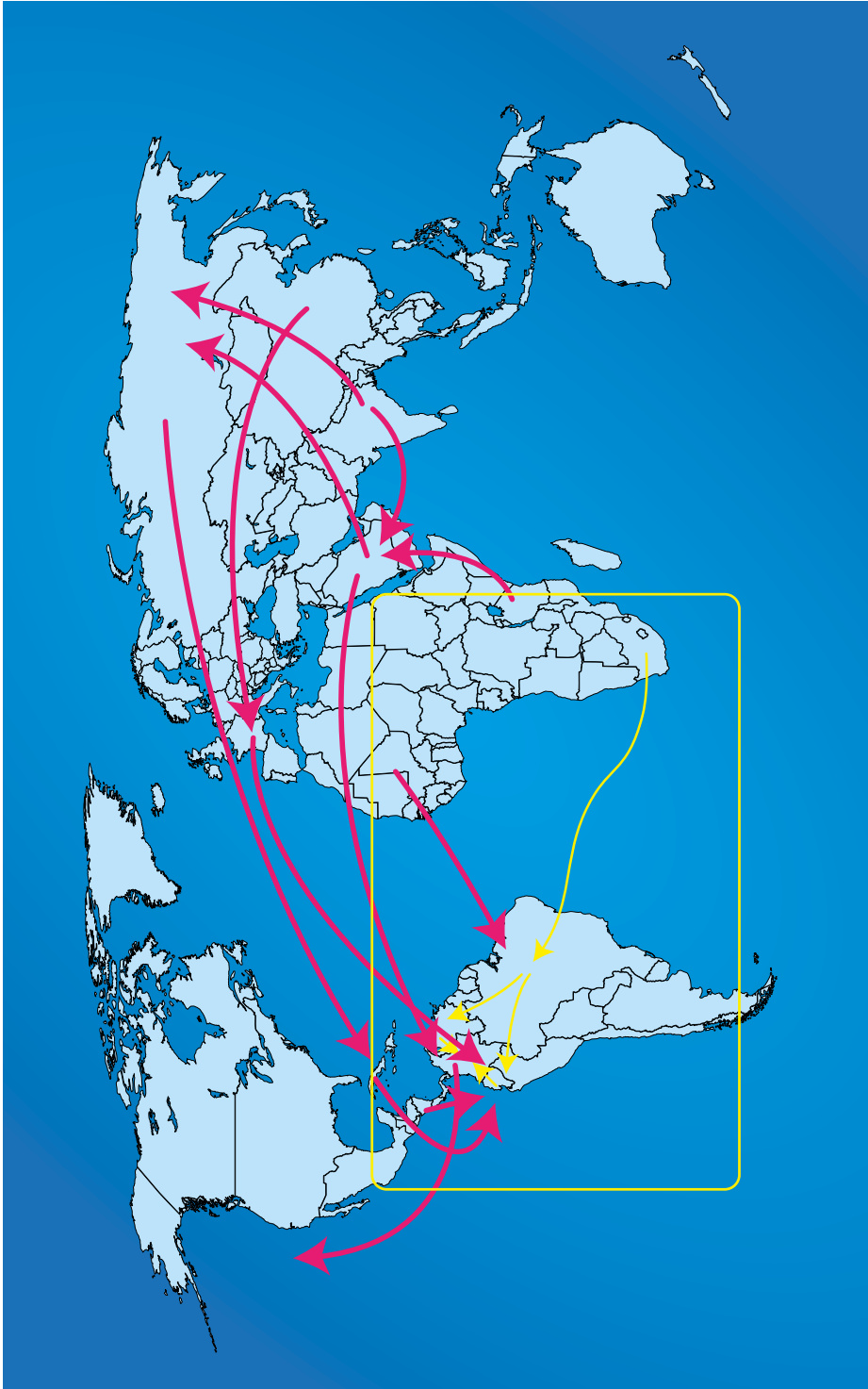
La complejidad de las dinámicas de retorno obliga a entender su significado en el marco de contextos socioeconómicos que pueden darle un sentido de éxito o fracaso dependiendo de múltiples variables. Adicionalmente, se hace necesario examinar su naturaleza pretendidamente voluntaria, ya que muchos de estos son procesos forzados (López, 2020). Dentro de estas dinámicas se encuentra también el retorno en edad de jubilación y cierta circularidad que hace de este un proceso que no puede entenderse como definitivo. La Ley 1565 de 2012 o Ley de Retorno establece cuatro tipos de retorno: (1) el retorno humanitario o por causas especiales, que representa en los registros oficiales la mayor proporción con el 37% (López, 2020), siendo la figura a la que se acogen la mayoría de las personas que retornan de Venezuela; (2) el retorno laboral, que representa el 31%; (3) el retorno solidario, con el 9% del total; y (4) el retorno productivo. La población víctima del conflicto armado interno retornada que ha sido registrada en el sistema de registro de víctimas en el exterior, establecido por la Ley 1448 de 2011, representa una proporción importante en este universo, ya que han regresado aproximadamente 8,6% del total¹⁶.

Implementar un sistema de caracterización y acompañamiento a esta población evitará que ocurra una revictimización y se reinicie el círculo de migración forzada que los llevó a salir del país. Es necesario señalar que las expulsiones de colombianos en necesidad de protección internacional que se han registrado como parte de políticas de control fronterizo en Panamá (2003), Venezuela (2015) y Ecuador (2001) constituyen retornos forzados que han consolidado dinámicas circulares, sin que sea posible que los Estados provean soluciones duraderas para estas personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

¹⁵ A finales de 1990, la población colombiana en Venezuela representaba el 31% del total de colombianos que residían en el exterior.

¹⁶ Los registros muestran que desde 2013 y hasta 2018 se tenía conocimiento de 1.058 retornos de víctimas de desplazamiento forzado en el exterior desde 21 países (López, 2020), 362 desde Venezuela, donde había en 2018 registradas 3.770 personas incluidas como víctimas en el exterior de acuerdo con el CONPES 3950 de 2018 (DNP, 2018).

Mapa 1. Rutas aéreas de tránsito para ingresar a Colombia



Fuente: elaboración con base en OIM (2012, pp. 131-132).

La desatendida e invisibilizada inmigración

La inmigración en Colombia ha sido invisibilizada porque la política se ha concentrado en responder a la magnitud del desplazamiento forzado, el exilio y la migración interna e internacional. La inmigración ha estado asociada en la narrativa de las políticas migratorias con una migración predominantemente “laboral y de negocios” (OIM, 2012). No obstante, hay una tradición de inmigración que muestra una continuidad desde el siglo XX y en la que es posible identificar al menos dos periodos (Mejía, 2020). El primero va de 1926 a 1964, caracterizado por la concentración de población extranjera en zonas con puertos marítimos y terrestres, principalmente sobre el Caribe, en la costa atlántica y en la frontera con Venezuela en Norte de Santander, con una presencia importante de sirios y libaneses en la costa, dedicados al comercio, y de alemanes en Norte de Santander. El segundo va de 1966 a 2015 y estuvo marcado en sus inicios por los procesos de urbanización en Colombia, presentando una concentración importante de extranjeros en los principales centros urbanos: Bogotá, Cali (Valle del Cauca) y Medellín (Antioquia) (Mejía, 2020). La llegada de población procedente de Venezuela ya empezaba a registrarse en ese periodo y evidenció un cambio en el patrón migratorio, ya que era el principal país de origen de extranjeros (Mejía, 2020). Los rasgos del sistema migratorio colombiano explican la importancia de los primeros tres países en términos de inmigración y en este panorama el peso de la migración transfronteriza se hace evidente mediante la presencia de ecuatorianos y venezolanos en Colombia, aún teniendo en cuenta que las dinámicas de tránsito muestran el ingreso al país de personas procedentes de Haití y Senegal con nacionalidad ecuatoriana.

Actualmente, según el Censo Nacional de Población de 2018, en Colombia hay 965.015 extranjeros residiendo en el país, lo que representa el 2,2% del total de la población censada (en 2005, esta población representaba el 0,3% de la población). Siguiendo a *Datos Macro*, para 2019 Colombia tenía 1.142.319 de inmigrantes, lo que correspondía al 2,29% de la población colombiana. De este total, el 50,40% eran hombres (575.805) y el 49,59% mujeres (566.514). La inmigración procede, principalmente, de Venezuela (91,81%), Estados Unidos (1,76%) y Ecuador (1,33%) (Datosmacro.com, s.f.b). Para 2018, los centros urbanos de Bogotá, Valle del Cauca y Antioquia concentraban los principales destinos de todos los inmigrantes internacionales (la primera con el 36,2%, el segundo con el 15,9% y el tercero con el 12,4%), de los cuales Venezuela representaba el 88,8% (Dane, 2018). Esta

dinámica de inmigración se explica y es coherente con la de emigración presentada en las páginas anteriores, ya que evidencia la existencia de vínculos de intercambio y redes de apoyo social que articulan y sostienen la continuidad de la emigración-inmigración en el sistema migratorio.

En las dinámicas de inmigración, la solicitud de protección internacional mediante el régimen de asilo en Colombia tiene un papel cada vez más relevante. No obstante, el Estado colombiano no ha implementado una política de asilo coherente con los principios internacionales de solidaridad. El último reporte de ACNUR (2020) señala que a finales de 2019 Colombia registraba un total de 646 refugiados reconocidos y personas en situación similar a la de refugiados, con un total de 9.119 solicitudes de asilo pendientes de respuesta. Esto es una tasa de reconocimiento inferior al 10%, lo que refleja el lugar secundario que ocupa la política de asilo en la agenda migratoria del Estado. Una proporción importante de población que viene de Venezuela ha solicitado asilo ante el Gobierno colombiano. Con base en las cifras de la plataforma R4V, en mayo de 2019 se registraban 5.303 solicitudes de asilo de personas venezolanas en curso y 140 refugiados reconocidos para diciembre del mismo año. Sin embargo, según información de la Cancillería reportada por el proyecto Migra Venezuela, en 2019 Colombia recibió 10.479 nuevas solicitudes de refugio de ciudadanos venezolanos; mientras que Perú y Brasil agruparon cerca del 70% de estas nuevas solicitudes de venezolanos para ese mismo año, con 482.571 y 129.988, respectivamente (Migración Venezuela, 2020).

A partir de las estadísticas disponibles, es posible identificar distintos perfiles sociodemográficos de acuerdo con los periodos de salida de Venezuela: el primer periodo de emigración, de 2000 a 2005, registró emigración de industriales, políticos, tecnócratas y funcionarios de la empresa estatal petrolera PDVSA en reacción a los despidos masivos y a las medidas de estatización adoptadas por el gobierno de Hugo Chávez, elegido por voto popular en 1999. El segundo periodo, comprendido entre 2005 y 2010, motivó la salida de empresarios de medianas y grandes firmas nacionales para relocalizar sus negocios y capitales en Estados Unidos y Europa (Koechlin *et al.*, 2018). El tercero, comprendido entre 2010 y 2013, está caracterizado por la salida masiva de campesinos y trabajadores de clase media (con formación profesional y técnica), que emigraron ante la creciente inflación y devaluación del bolívar venezolano. El cuarto pico, a partir de 2013, ocurrió a raíz del cierre del sistema político como resultado de la posesión del presidente

Nicolás Maduro y el desabastecimiento de alimentos y medicinas, motivando la salida de un grupo conformado por sectores de ingresos bajos en busca de condiciones básicas para su subsistencia. Las estadísticas muestran que el perfil migrante es de población con alto nivel educativo y en edad de trabajar (18-45 años). Es importante resaltar que el 35% de los emigrados entre 2012 y 2017 pertenecen al quintil 5 o sector más rico de la población, y que más del 80% de quienes emigraron lo hicieron entre 2005 y 2017 (Pineda y Ávila, 2019, pp. 65-66). Sin embargo, no hay información cuantitativa ni cualitativa detallada que caracterice a este sector, que ocupa los estratos más altos en la estructura social.

Las respuestas fragmentadas a la migración

Una de las características de la agenda de las políticas públicas en asuntos migratorios en Colombia ha sido la fragmentación entre la agenda humanitaria, la agenda de relaciones diplomáticas, la agenda de integración regional y la agenda de los gobiernos para definir prioridades en términos de gestión de la emigración y la inmigración (Ceballos, 2010). En el cuadro 2 se hace una síntesis de las principales decisiones en materia migratoria.

Cuadro 2. Principales decisiones gubernamentales en materia migratoria para Colombia en el ámbito regional y en el ámbito nacional

Ámbito/agenda	Agenda humanitaria	Agenda política migratoria
Ámbito regional	Declaración y Plan de Acción de México de 2004 para fortalecer la protección de los refugiados en América Latina	Mercosur
	Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, un marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe	Comunidad Andina de Naciones (CAN): Decisión 545 del instrumento andino de migración laboral Decisión 397 de la tarjeta andina de migración Decisión 503 del reconocimiento de documentos nacionales de identificación Decisiones 504 y 525 del pasaporte andino

Ámbito/agenda	Agenda humanitaria	Agenda política migratoria
Ámbito regional		<p>Decisión 548 y Resolución 1546 sobre el mecanismo andino de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios</p> <p>Decisión 471 del Comité Andino de Autoridades de Migración para coordinación y trabajo entre los países miembros</p>
		<p>Declaración del Grupo de Lima de 2017, 2019 y 2020 sobre la crisis de Venezuela y en respaldo a Juan Guaidó</p>
		<p>Grupo de Quito de 2018 sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región</p>
Ámbito nacional	<p>Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia</p>	<p>Decreto 21 de 2001, que especifica la necesidad de fortalecer la inmigración de personas cuyas características contribuyan a “solventar las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, de seguridad y demás intereses del Estado colombiano”</p> <p>Política Integral Migratoria (Conpes 3603 de 2009)</p> <p>Ley 1465 de 2011 que reglamenta el Sistema Nacional de Migraciones</p> <p>Ley 1565 de 2012 que reglamenta el retorno de connacionales</p> <p>Decreto 1000 de 2013, por el cual se crea Colombia nos Une</p> <p>Decreto 1067 de 2015, decreto único reglamentario del sector administrativo de relaciones exteriores que reglamenta los flujos migratorios de entrada al país</p> <p>Decreto 834 de 2013, que establece sistema de ingreso simplificado y facilita el ingreso de inversionistas y personal de empresas multinacionales que tienen negocios en Colombia</p> <p>Acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea Global en el marco de los tratados de Libre Comercio</p>

Ámbito/agenda	Agenda humanitaria	Agenda política migratoria
Ámbito nacional	Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional Colombiana sobre respuestas al desplazamiento forzado y autos de seguimiento	Decreto 2840 de 2013, por el cual se establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones
	Ley 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras	Conpes 3950 de 2018 con la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela (DNP, 2018)
	Acuerdo Final de Paz suscrito entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional en 2016	
	Proyecto de ley n.º 036 de 2019, por medio del cual se establece la política migratoria del Estado colombiano	

La agenda humanitaria en el ámbito nacional comprende las respuestas a las víctimas del conflicto armado interno que se encuentran dentro y fuera del país, orientada y marcada por la Ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional Colombiana sobre respuestas al desplazamiento forzado y su jurisprudencia, la Ley 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras y los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz suscrito entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional en 2016. Estos compromisos no presentan mayor avance, en particular el programa de retorno acompañado para víctimas que regresan desde otros países y que se encuentran en el Registro Único de Víctimas (Kroc Institute, 2020).

Respecto a la respuesta a la inmigración masiva desde Venezuela, el gobierno de Iván Duque (2018-2022) ha mantenido la orientación del su antecesor Juan Manuel Santos (2014-2018) de gestionarla dentro del marco de la legislación de extranjería y no de la política de asilo y refugio, a pesar de tener un componente humanitario asociado con la necesidad de protección de esta población:

El gobierno colombiano optó por descartar esta situación como una crisis de refugiados y, en cambio, abordarla como un flujo migratorio administrado con procesos de flexibilización temporal dentro del

derecho de extranjería interno. Para esto, aprovechó la normatividad andina y sus mecanismos de coordinación con el Mercosur al que pertenecía Venezuela, reemplazando el requisito de pasaporte de los venezolanos con el ingreso con documentación venezolana y su tránsito con la tarjeta andina migratoria. Igualmente estableció una tarjeta de movilidad fronteriza para los flujos rotativos de frontera y un permiso especial de permanencia –documento temporal que fue emitido en dos fases y dio regularidad migratoria y acceso a derechos a partir de un censo de la población venezolana–, que funcionó inicialmente porque logró la inserción y regularización de esta población. (Reyes, 2020, p. 1)

Esta decisión no mejoró la situación de ingreso y permanencia de migrantes provenientes de Venezuela, sino que ha resultado en una respuesta incipiente a la avalancha de solicitudes de asilo sin resolver las dinámicas de irregularidad. En este marco, el Conpes 3950 de 2018 (DNP, 2018) estableció una estrategia para la atención de la migración desde Venezuela que contempla acciones dirigidas a la población víctima retornada, el acompañamiento de retornos de familias binacionales o personas colombianas que vienen en estos grupos (en el marco de la Ley de Retorno 1565 de 2012), ajustes normativos para la flexibilización del permiso especial de permanencia (con el fin de regularizar la integración de migrantes a la actividad económica y productiva), la mejora en la provisión de servicios básicos e infraestructura en los municipios receptores, y la coordinación interinstitucional a través de la Gerencia de Frontera Venezolana como principal instancia de coordinación. La estrategia contempla también mecanismos de seguimiento, pero en la actual coyuntura de COVID-19, las medidas del Gobierno se han concentrado en el cierre de fronteras terrestres y de albergues temporales para migrantes; mientras que las ayudas humanitarias se han concentrado en atender situaciones de emergencia, cubriendo solo una porción pequeña de esta población que regresa en masa, caminando y en condiciones de desprotección total (Senado de la República de Colombia, s.f.).

A nivel regional, desde 2004, los gobiernos de Colombia se han sumado a una serie de compromisos que retoman la experiencia de los países centroamericanos para la coordinación en atención a población refugiada a través de los acuerdos de la Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en 1989. Ante el creciente desplazamiento transfronterizo y la dimensión internacional de la crisis humanitaria en Colombia, los gobiernos

de países latinoamericanos se reunieron en México en 2004 con ocasión del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena que amplió la definición de refugiado (1984). El resultado de esta reunión fue la Declaración y Plan de Acción de México de 2004, que aborda la situación de los refugiados en América Latina en términos de la protección internacional de los refugiados – con especial atención en la situación fronteriza de refugiados colombianos en zonas compartidas con Venezuela, Ecuador y Panamá–, así como la búsqueda de soluciones duraderas y mecanismos de promoción, ejecución, continuidad y evaluación de los programas.

Diez años después, en el trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena en 2014, los gobiernos adoptaron el Plan de Acción de Brasil, enfocado en las soluciones duraderas para población refugiada y en acciones de coordinación regional para garantizar la integración local y, de ser necesarios, los reasentamientos, respetando el principio de no devolución. Los avances en estos compromisos son precarios y registran dificultades en dos sentidos: la prevalencia de una respuesta militarista a los desplazamientos transfronterizos por violencia sociopolítica en las fronteras de Colombia con Venezuela, Panamá y Ecuador, y la precaria respuesta del Gobierno colombiano a las solicitudes de asilo en el marco del Decreto 1067 de 2005 (Grupo de Seguimiento, 2017). En particular, las respuestas tardías a estas solicitudes (hasta dos años), una tasa de reconocimiento de solicitudes inferior al 10%, la ausencia de mecanismos de protección para solicitantes de asilo y la ausencia de alternativas para quienes reciben una respuesta negativa.

Esta agenda humanitaria ha estado subordinada al ritmo de las tensiones diplomáticas mediante medidas como el cierre de la frontera colombo-venezolana por parte del presidente Nicolás Mauro en 2015. Las decisiones del Gobierno venezolano y del gobierno de Iván Duque de cerrar los consulados y retirar el personal diplomático tras la ruptura de relaciones entre los dos países durante el primer trimestre de 2019 han ocasionado situaciones de crisis migratoria en el ámbito binacional. En estos contextos, los organismos del orden regional como la CAN o Mercosur han sido inoperantes para superar estas crisis diplomáticas, mostrando las debilidades de las instancias multilaterales para hacer efectivos los acuerdos de movilidad entre países. Es así como la alineación política en la región ha prevalecido por encima de los acuerdos humanitarios regionales. Prueba de ello es la participación de Colombia en el Grupo de Lima, cuando en 2019, tras la cuestionada reelección de Nicolás Maduro en 2018, el diputado a la Asamblea Nacional Juan

Guaidó se autoproclamó presidente de Venezuela en un proceso de cabildeo internacional que contó con el apoyo de este grupo. La firma de la Declaración de Lima en 2017, en la que se condenó la ruptura del orden democrático en Venezuela, contó con el apoyo de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, uniéndose posteriormente Guyana, Haití, Santa Lucía y Bolivia. Suscribieron la declaración también Estados Unidos, Barbados, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos, junto con sectores de la oposición en Venezuela.

Paralelamente, los gobiernos de la región crearon una instancia distinta a la del Grupo de Lima para proporcionar la ayuda humanitaria y coordinar la respuesta a población migrante proveniente de Venezuela: el Grupo de Quito. Tras la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, el 4 de septiembre de 2018, las acciones de coordinación en la respuesta humanitaria al flujo de desplazados no han arrojado los resultados esperados, pues, entre otras, se incrementaron las medidas restrictivas en países receptores. Las decisiones de los gobiernos de la región han sido contrarias a las intenciones consignadas en la agenda del Grupo de Quito. Así, Ecuador exigió ese mismo año el pasaporte venezolano como requisito de ingreso al país y en 2019 los antecedentes judiciales. A partir de 2019 y ante un evidente punto ciego en el enfrentamiento entre la oposición y el oficialismo en Venezuela, se registró un cambio en la orientación del Grupo de Quito para la búsqueda de una salida pacífica a la crisis. Este esfuerzo, sumado al del Gobierno de Oslo (Noruega), de momento no ha logrado abrir ventanas de oportunidad para resolver la coyuntura política actual y prevenir un deterioro aún mayor de la crisis humanitaria. En síntesis, en el escenario actual, los gobiernos mantienen una agenda de contención hacia la inmigración venezolana, subordinada a los intereses políticos de los gobiernos en un contexto de polarización política en el ámbito regional, que afecta y desactiva las respuestas en el campo humanitario.

Paralela a esta agenda regional, la política de inmigración y emigración del Estado colombiano se ha desarrollado en tres ejes: (1) la regulación de entradas y salidas del territorio colombiano a cargo de Migración Colombia, (2) la política de asilo y refugio, y (3) la asignación de visas de trabajo temporal y de otro tipo como reunificación familiar (Palma, 2015). Desde 2000 hay un manifiesto interés del Estado por gestionar formalmente la diáspora colombiana en una visión instrumental del migrante como agente de desarrollo (Clavijo, 2013), reconocido en la medida en que aporta un capital

económico (remesas) y un capital electoral¹⁷. Adicionalmente, la política de inmigración ha estimulado la llegada de inversionistas y personas vinculadas a empresas multinacionales, con una visión desarrollista en la que las industrias extractivas y la inversión extranjera tienen una clara centralidad:

Los inmigrantes fueron vistos como un instrumento de crecimiento demográfico, como portadores de desarrollo y como factor necesario para el mercado laboral, pero siempre bajo principios discriminatorios. Se pretendió estimular el crecimiento demográfico con la llegada de personas que tuvieran características físicas consideradas idóneas para “mejorar étnicamente y moralmente” la población local, privilegiando, en particular, el arribo de europeos y norteamericanos. (Ciurlo, 2015, p. 211)

En este campo se evidencia una gestión separada de los flujos migratorios de ingreso y salida del país que intentó ser superada con la adopción del Conpes 3603 de 2009 sobre política integral migratoria (PIM), que estableció los lineamientos, las estrategias y las acciones de intervención para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país (Ciurlo, 2015).

Recientemente, el gobierno del presidente Duque presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley n.º 036 de 2019, por medio del cual se establecen principios y marco regulatorio de la política integral migratoria del Estado colombiano. El proyecto pretende consolidar una política migratoria de Estado y unificar criterios entre las distintas instituciones encargadas de atender la migración. Entre otras, contempla la unificación de conceptos como apátrida, migración regular, expulsión y el derecho de asilo. Establece el principio de no devolución de personas que se encuentran en riesgo; contempla la creación del Sistema Nacional de Migraciones para coordinar el diseño, la implementación y el seguimiento a la política; establece los procedimientos para acceder a la nacionalidad colombiana y a la condición de refugiado; da los lineamientos para la participación ciudadana de migrantes la política migratoria; presenta las estrategias para prevenir la trata, el trabajo forzado y el tráfico de migrantes; y define un conjunto de infracciones y sanciones para los inmigrantes en Colombia. A pesar de que el Gobierno presentó el proyecto a la opinión pública como una política progresista, ha generado críticas desde distintos sectores de la sociedad civil, entre otras razones porque no tiene un enfoque de derechos, ya que no incorpora el

¹⁷ La creación del Programa Colombia nos Une en 2003 refleja esta visión.

marco internacional de los derechos humanos ni el derecho internacional de los refugiados. Tampoco tiene en cuenta los compromisos adquiridos en el Plan de Acción de Brasil, los principios del Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial sobre Migración (CODHES *et al.*, 2020). Además, no contempla la participación de migrantes extranjeros en asuntos de política migratoria, no considera medidas para superar las debilidades del régimen de asilo colombiano, no responde a las necesidades de personas en tránsito en Colombia y no se refiere a la población colombiana exiliada en el exterior, que representa en magnitud casi una tercera parte del universo de migrantes colombianos en el exterior.

Conclusiones y recomendaciones

La continuidad histórica del desplazamiento interno y transfronterizo refleja su consolidación como una estrategia funcional a los intereses rentistas sobre la tierra en el campo. Ha constituido una estrategia de control político sobre sectores sociales de oposición y sobre iniciativas de resistencia a esas lógicas, articulado a la captura sistemática y particularista de instituciones y recursos del Estado. El resultado ha sido una reconfiguración territorial en la que la concentración de la propiedad rural es la característica principal. Los procesos de urbanización forzada en las ciudades intermedias y capitales de departamento ocurren simultáneos a la descampesinización de los sistemas productivos en las zonas rurales.

De otro lado, la consolidación de un sistema migratorio implica la construcción de redes transnacionales en las que la migración tiene un valor social y económico, constituyéndose en una estrategia de fuga, protección, ascenso y movilidad social para quienes se encuentran en lugares afectados por lógicas de violencia sociopolítica, exclusión y desigualdad social. En este contexto, el retorno, el tránsito y la inmigración representan cambios en las dinámicas migratorias que deben leerse de cara al lugar que ocupa Colombia en la geografía de la migración Sur-Sur. En el análisis es necesario reconocer que las categorías clásicas para entender la migración no son útiles para comprender la complejidad de las trayectorias migratorias y para responder adecuadamente a las necesidades, los retos y los desafíos que imponen en la actual coyuntura. En particular, la inmigración desde Venezuela registra una proporción importante de colombianos y colombianas retornando y de familias binacionales que requieren una atención especial

de parte del Estado. Así mismo, la creciente inmigración involucra, en buena parte, el retorno de hijos e hijas de emigrados colombianos, así como nuevos inmigrantes en dinámicas que se caracterizan por la transnacionalidad. Los procesos de tránsito y la inmigración que involucran a población de países africanos y a haitianos que ingresan con nacionalidad ecuatoriana requieren un análisis que supere las categorías jurídicas definidas en función de los límites e intereses del Estado-nación.

Las respuestas a estas complejidades desde la política pública requieren de una comprensión amplia del fenómeno y de una articulación entre instituciones y escenarios. Al respecto, es fundamental que el Ministerio de Relaciones Exteriores establezca e implemente una estrategia de política exterior con un componente específico para los asuntos migratorios. Esto requiere la conformación de un equipo o división en el interior del Ministerio que conozca e integre de manera transversal las decisiones de política en términos de la respuesta a las solicitudes de asilo, el acompañamiento a las víctimas que retornan desde el exterior, la atención a situaciones de trata y tráfico de personas, y la situación de la población migrante en situación irregular, entre otras. Esto podría ser parte de los contenidos del Proyecto de Ley n.º 036 radicado por el Gobierno nacional.

La necesidad de modificar la política de asilo y de fortalecer los sistemas de respuesta y atención al universo de solicitantes es un punto urgente en la agenda de política migratoria. La lentitud actual de respuesta y las bajas tasas de reconocimiento a las solicitudes no se corresponden con la realidad de un número cada vez mayor de personas de otros países que llegan a Colombia en busca de protección internacional. Ajustar esta política en coherencia con los compromisos exigidos y adquiridos en el Plan de Acción de Brasil de 2014 implica adoptar el principio de solidaridad como parte de la nueva política integral migratoria. Es necesario que estas modificaciones se integren al proyecto de ley. Esto implica reconocer la inmigración venezolana como un flujo de refugiados y avanzar en medidas que permitan responder a ella en el marco del derecho internacional de los refugiados y de la agenda humanitaria en la región.

La adopción de medidas o disposiciones para atender las necesidades de personas que se encuentran en el exilio es un punto pendiente en la agenda migratoria. Un avance importante ha sido el registro de víctimas en el exterior adelantado por la Unidad de Atención a las Víctimas, pero la articulación

entre esta entidad y la Cancillería no ha superado la realización de los eventos de registro. Es importante que, en el actual contexto de transición, esta articulación le permita al Gobierno colombiano formular medidas especiales para responder a las necesidades de esta población. Esto implica la incorporación de mecanismos de contacto y respuesta en el marco de los eventos que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores fuera del país.

La criminalización de la condición irregular en los migrantes no es una solución. Es urgente que la nueva política migratoria incorpore mecanismos para atender a la población que se queda en situación irregular, entendiendo diferenciadamente la situación de solicitantes de asilo a quienes se les negó la condición de refugiados, pero que registran periodos de hasta dos años de permanencia en el país, de personas víctimas de trata y tráfico, entre otras situaciones particulares. En este sentido, es necesaria una mayor articulación entre Migración Colombia y otras instituciones como la Defensoría del Pueblo, que ha estado acompañando los trámites para la documentación de hijos e hijas de migrantes venezolanos en situación de apatridia. Para ello, es necesario incorporar estas particularidades al acápite de regularización que se encuentra en el Proyecto de Ley n.º 036 de 2019. El conocimiento que funcionarios y funcionarias de Migración Colombia sobre los compromisos adquiridos en el Plan de Brasil de 2014 es fundamental.

La participación ciudadana de población migrante en asuntos de política migratoria es fundamental. Desconocer este derecho e ignorar que juegan un papel fundamental en la vida social y económica del país es un error. Es necesario garantizar la inclusión de la participación de esta población en el acápite del Proyecto de Ley n.º 036 de 2019 y en la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana de 2015. Esto permitirá que las alcaldías y gobernaciones incluyan en sus procesos de participación medidas para garantizar que esta población haga parte de los mismos.

Por último, es necesario fortalecer la respuesta institucional al retorno, tanto institucionalmente (con recursos humanos y financieros) como en términos de los contenidos de la Ley de Retorno: el acompañamiento a las familias retornadas, la asesoría jurídica y en la reinserción económica, la participación de población retornada en la Comisión Intersectorial para el Retorno, y la caracterización de la población retornada (CODHES *et al.*, 2020).

Finalmente, en la actual coyuntura de la pandemia derivada del COVID-19, la Corte Constitucional emitió el Auto 149 de 2020, en el que solicita al gobierno

de Iván Duque y al Estado adoptar medidas para garantizar los derechos de la población internamente desplazada. En este contexto, las medidas de la emergencia sanitaria están acentuando situaciones de confinamiento y están produciendo nuevos desplazamientos internos, retornos forzados de migrantes hacia Venezuela en una itinerancia permanente que les impide su reconocimiento como sujetos de derechos, desalojos, deportaciones y abusos de autoridad. Atender las recomendaciones de la Corte Constitucional garantizará que el Estado atienda los principios del régimen internacional de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados.

Referencias

- ACNUR. (2018). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. Recuperado de: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5aa076f74.pdf>.
- ACNUR. (2020). *Tendencias globales del desplazamiento forzado en 2019*. Recuperado de: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR SP.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR_SP.pdf).
- Ares, A. y Eguren, J. (Eds.) (2017). *Movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas*. Guatemala: Kamar. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Ceballos, M. (2010). *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales (1996-2006)*. Medellín: La Carreta Editores.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Exilio colombiano. Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5ba284954.pdf>.
- Chikanda, A. (2013). The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes and Policies. *Population Space & Place*, 19(1), 124-126. DOI: <https://doi.org/10.1002/psp.1707>.
- Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2, 205-242.
- Clavijo, J. K. (2013). Reflexiones en torno a la relación entre el Estado y los nacionales en el exterior: un análisis del caso colombiano. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 4(3), 85-121. DOI: <https://doi.org/10.7770/rchdycp-v4n3-art645>.
- CODHES. (2017). Mapeo de connacionales en el exterior. Víctimas del conflicto armado colombiano. Caracterización de los contextos

generales de las personas colombianas que han sido víctimas del conflicto armado en Colombia. *Papeles para la Incidencia*, (7).

CODHES, SJR, Opción Legal, Cáritas, Migraciones y Desplazamiento, Universidad de los Andes, Clínica Jurídica para Migrantes, U. E. de C. (2020). *Documento de análisis al Proyecto de Ley n.º 036 del Senado, por medio del cual establecen principios y marco regulatorio de la política integral migratoria del Estado colombiano*. Bogotá.

Consejo Nacional para la Política Social. (2018). *CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*.

Dane. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá: Dane.

Datosmacro.com. (s.f.a). *Colombia - Emigrantes totales 2019*. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/colombia>.

Datosmacro.com. (s.f.b). *Colombia - Inmigración 2019*. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/colombia>.

Dávila, A. (2002). *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*. Lima: Alfaomega Grupo Editor. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.ifea.3964>

De Oliveira, M. y Dias, W. (2018). Feminización de la migración, tráfico y trata de mujeres en la Amazonía. En *Reflexiones sobre las migraciones en América Latina* (pp. 91-136). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

DNP. (2018). *Conpes 3950 de 2018. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Bogotá: DNP.

Esguerra, C., Ojeda, D. y Fleischer, F. (2019). Forced Displacement, International Migration and (Trans)national Care Networks: The Urban Other in Colombia and Spain. En L. Peak, E. Koletch y P. Darren (Eds.), *Forced Displacement, International Migration and (Trans)national Care Networks: The Urban Other in Colombia and Spain*. Toronto: The City Institute, York University.

- González Gil, A. (2015). Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador. *Estudios Políticos*, 47, 177-197. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n47a11>.
- Grupo de Seguimiento. (2017). *Desplazamiento, refugio y apátrida. Informe de Colombia de seguimiento al Plan de Acción de Brasil*. Bogotá.
- Guarnizo, L. E. (2006). El Estado y la migración global colombiana. *Migración y Desarrollo*, 4(06), 79-101. DOI: <https://doi.org/10.35533/myd.0406.leg>.
- Koechlin, J., Vega, E. y Solórzano, X. (2018). Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado. En *El éxodo venezolano: entre el exilio y la migración* (pp. 47-96). Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya Instituto de Ética y Desarrollo, Fundación Konrad Adenauer, OIM, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.
- Kroc Institute. (2020). *Tres años después de la firma del acuerdo final de Colombia: Hacia la transformación territorial, diciembre de 2018 - noviembre de 2019*. Bogotá: Kroc Institute.
- López, S. (2019). Migración de retorno en el contexto de la crisis venezolana. En *Venezuela migra: aspectos sensibles del éxodo hacia Colombia* (pp. 65-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- López, S. (2020). Panorama de la migración de retorno de colombianos (2012-2018). En F. Aliaga y V. Flórez (Eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia* (pp. 167-196). Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Mejía Ochoa, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales: evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *REMHU*, (20)39, 185-210. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1980-85852012000200010>.
- Mejía, W. (2020). Cifras de la inmigración a Colombia: magnitud, origen, localización y sexo, 1819-2015. En F. Aliaga y A. Flórez (Eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia* (pp. 25-70). Bogotá: Universidad Santo Tomás.

- Mezzadra, S. (2013). Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía. En A. Aquino, F. Décosse y A. Varela (Eds.), *Desafiando fronteras. Control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista* (pp. 41-54). Oaxaca: Sur Ediciones.
- Migración Colombia. (s.f.). *Cierre de frontera con Venezuela una de las nuevas medidas para contener el coronavirus*. Recuperado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/cierre-de-frontera-con-venezuela-una-de-las-nuevas-medidas-contener-el-coronavirus>.
- Migración Venezuela. (2020). *Refugio en Colombia y el mundo*. Boletín n.º 11. Bogotá.
- Molano, A. (2007). Sobre el desplazamiento forzado. En M. Arango (Ed.), *Para que se sepa. Hablan las personas desplazadas en Colombia*. Bogotá: Consejo Noruego para los Refugiados, International Displacement Monitoring Centre.
- Naranjo, G. (2015). El nexa migración-desplazamiento-asilo en el orden fronterizo de las cosas. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos*, 47, 1-16. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n47a15>.
- OEA. (2017). *Migración internacional en las Américas*. Washington: OEA.
- OIM. (2012). *Perfil migratorio Colombia*. Bogotá: OIM.
- OIM. (2020). *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2020*. Recuperado de: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo>.
- Ortiz, D. y Kaminker, D. (2014). Suramérica y el refugio colombiano. *REMHU*, (XXII)43, 35-51.
- Palacios, M. y Safford, F. (2012). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Palma, M. (2015). ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano. *Oasis*, 21. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n21.02>.
- Pardo, F. (2019). *América Latina en las dinámicas de la migración internacional. Perspectivas críticas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Pineda, E. y Ávila, K. (2019). Aproximaciones a la migración colombo-venezolana: desigualdad, prejuicio y vulnerabilidad. *Misión Jurídica*. DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600x.988>.
- Proyecto Venezuela. (s.f). *Autoridad migratoria estima que el 80% de los retornados venezolanos volverá a Colombia*. Recuperado de: <https://migravenezuela.com/web/articulo/autoridad-migratoria-estima-que-el-80-de-los-retornados-venezolanos-volvera-a-colombia/1917>.
- Ramírez, S. (Coord.) (2008). *Venezuela hoy: miradas binacionales*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes, M. (2020). *El retorno de los venezolanos: Una crisis que volverá con más fuerza*. Recuperado de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-retorno-de-los-venezolanos-una-crisis-que-volvera-con-mas-fuerza/>.
- Sánchez, G. (2003). *Guerras, memoria e historia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Senado de la República de Colombia. (s.f.). *Antonio Sanguino le pide al presidente Duque expedir decreto para atender a migrantes en Colombia*. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-senadores/923-antonio-sanguino-le-pide-al-presidente-duque-expedir-decreto-para-atender-a-migrantes-en-colombia>.
- Torre-Cantalapiedra, E. y Giorguli, S. E. (2016). Migración internacional, patrones y determinantes. Estudios comparados Colombia-América Latina. Proyecto LAMP. *Revista Latinoamericana de Población*, (10)19, 7-32. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3238/323849595002.pdf>.

La agenda ambiental de la política exterior colombiana: entre la retórica y la acción

Louise Anne Lowe*

Introducción

Este capítulo analiza la agenda ambiental de la política exterior colombiana (PEC) del presidente Iván Duque (2018-2022) en los primeros dos años de su mandato. En este periodo se ha visto una tensión entre su retórica ambiental y las políticas y acciones que ha promovido, u omitido promover, al respecto. Estas acciones, y su ausencia, respecto a la protección ambiental son la manifestación de las ideas y los intereses que forman la ideología y cosmovisión de Duque, tanto con el medioambiente como en toda su política exterior y nacional.

El capítulo inicia con un marco conceptual que resume algunos conceptos importantes para el presente tema, como el desarrollo sostenible y la justicia ambiental, el antropocentrismo y el ecocentrismo, las ideas y la ideología conservadoras frente al medioambiente y la seguridad multidimensional. La segunda sección resume algunos de los elementos actuales más importantes del panorama ambiental y de política exterior para Colombia en sus niveles

* *Master of the Arts (Hons)* en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen, Escocia. Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia. Contacto: louisel100@yahoo.co.uk.

nacional, regional e internacional. La tercera sección resume la herencia ambiental dejada por Juan Manuel Santos (2010-2018) y la agenda ambiental de Duque desde sus promesas de campaña y las afirmaciones oficiales de su administración, así como su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. La cuarta sección se enfoca en analizar las acciones y faltas de acción de Duque frente a su propia retórica y las necesidades ambientales del país, la región y el planeta. En suma, se considera el cumplimiento o no de Colombia con los compromisos nacionales, regionales e internacionales que ha adquirido sobre la protección ambiental. Teniendo en cuenta la estrecha relación entre la política nacional y la política exterior en el campo ambiental, se analizan las tensiones que se producen entre la protección ambiental y el posconflicto, el narcotráfico y otros delitos, así como frente al modelo económico minero-extractivista. El capítulo termina con unas conclusiones y recomendaciones con el propósito de que diversos actores mejoren y garanticen la protección ambiental en Colombia, en distintos aspectos de las políticas nacional y exterior colombianas, y con o sin el liderazgo de Duque.

Marco conceptual

Es imprescindible resaltar que los problemas ambientales son consecuencia de procesos y decisiones políticas y económicas y, por lo tanto, son una manifestación de ideas e ideologías. Por consiguiente, es necesario repasar brevemente algunos conceptos claves para poder analizar la agenda ambiental de Duque.

Primero, el desarrollo sostenible es actualmente una piedra angular de la retórica y la práctica políticas en todo el mundo. Su definición clásica es reconocida por abarcar las dimensiones económicas, ambientales y sociales, sin primar una sobre las otras, en búsqueda de un desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (Naciones Unidas, s.f.). Mientras el reconocimiento de la relación estrecha entre la economía y las esferas ambientales y sociales es importante, la definición amplia del desarrollo sostenible permite que todo actor pueda hablar del concepto y aplicarlo en maneras distintas según sus ideas e intereses respecto a, por ejemplo, los recursos naturales y los territorios históricos de las comunidades étnicas. Este hecho facilita la brecha entre la retórica y las acciones de muchos gobiernos,

entre otros actores, en sus agendas ambientales y sus políticas nacionales y exteriores.

La justicia ambiental es otro concepto que busca plantear respuestas a muchas de las mismas preguntas que surgen con relación al desarrollo sostenible. Este concepto surgió de la convergencia entre distintos movimientos sociales enfocados en la protección ambiental y los derechos de las comunidades indígenas. Se basa en un enfoque que reflexiona no solo en torno a la prevención de riesgos y la compensación por los daños ambientales, sino también sobre la protección de los bienes ambientales, una distribución más equitativa de los beneficios de estos y la soberanía respecto a su manejo (Krakoff, 2002, citado en Crawford, 2009, p. 33). Así, al igual que el desarrollo sostenible, la justicia ambiental busca un equilibrio entre las dimensiones económicas, ambientales y sociales de la política contemporánea, pero exige un peso más grande para las últimas dos. Al incorporar los derechos de los indígenas y demás comunidades étnicas, la justicia ambiental busca reivindicar la protección ambiental desde un punto de vista no solamente económico y social, sino también desde temas culturales, religiosos y de soberanía (Royster, 2008 y Rechtschaffen y Gauna, 2002, citados en Crawford, 2009, p. 33).

Comparando estos dos conceptos surgen dos posibles respuestas a la misma problemática, el desarrollo sostenible representa un enfoque más antropocéntrico respecto al medioambiente y los recursos naturales, es decir, se considera su manejo en términos de beneficios para los seres humanos. Mientras se habla del desarrollo sostenible es claro que, en muchos casos, la dimensión económica prima sobre la ambiental y la social, incluso si es bajo la lógica de generar recursos para la protección ambiental. La alternativa al antropocentrismo es el ecocentrismo. Este enfoque valora a los ecosistemas y vela por su protección frente a los daños causados por los seres humanos, daños justificados en la perspectiva antropocéntrica, principalmente en términos del desarrollo económico. Muchas comunidades étnicas sostienen perspectivas ecocéntricas o, por lo menos, menos antropocéntricas en aspectos importantes frente al manejo del medioambiente, lo cual las pone en oposición a las élites políticas y económicas de sus países y, a veces, en situaciones de alto riesgo por vivir directamente con los daños ambientales y sociales ocasionados por el desarrollo económico y/o por el intento de defender sus derechos humanos y ambientales (Cantú-Martínez, 2020). En suma, la justicia ambiental es clave en este panorama para ofrecer alternativas a la agenda dominante del desarrollo sostenible.

Ardila y Clemente Batalla (2019) afirman que Colombia se caracteriza por “una arraigada diplomacia presidencialista” y que la PEC se destaca por un “acomodamiento pragmático”. Por consiguiente, es necesario considerar las acciones llevadas a cabo por los presidentes en la inserción externa colombiana y también pensar las motivaciones detrás de esta diplomacia presidencialista. Según Cardona y Echeverri (2019), en el campo ambiental es normal hablar de los motores de los daños, pero no del por qué (p. 271). Entonces, para analizar la agenda ambiental de Duque es importante pensar la relación entre sus ideas conservadoras y el medioambiente. Siguiendo el análisis de Carter (2007), se puede decir que el entusiasmo del conservadurismo neoliberal para el libre comercio y la regulación limitada, con su confianza en el crecimiento económico y en el libre mercado como soluciones a cualquier problema, lo ponen en conflicto con muchas ideas a favor de la protección ambiental y la resolución de problemas sociales. Sin embargo, si bien las ideas conservadoras sí pretenden proteger y mantener una herencia para las siguientes generaciones, esta visión de los recursos naturales como parte del capital económico y material del país corre el riesgo de terminar en una forma de desarrollo sostenible muy débil, en la que la dimensión económica siempre prima en la acción y las dimensiones ambientales y sociales se quedan en la retórica. La realidad es que las ideas conservadoras buscan mantener el *statu quo* mientras la justicia ambiental exige cambios profundos en los sistemas políticos, económicos y sociales (pp. 67-68).

Una vez dicho esto, también se reconoce que los gobiernos progresistas en América Latina han tendido hacia el control estricto de los recursos naturales de sus territorios para aprovechar su rentabilidad económica, muchas veces a través de la militarización del campo ambiental (Gudynas, 2019, p. 269); por lo tanto, no son solo los gobiernos conservadores que se muestran incapaces de responder a las demandas de la justicia ambiental. Entonces, mientras las tensiones entre el conservadurismo neoliberal y la protección ambiental son claras, se puede argumentar que es la dimensión antropocéntrica de distintas ideas e ideologías lo que más limita la posibilidad de acciones eficaces en la protección ambiental.

Las ideas de coerción, no violencia y militarización de los recursos naturales son relevantes para pensar la agenda ambiental de Duque desde el lente de la seguridad multidimensional. Actualmente es común escuchar términos como “‘seguridad climática’, ‘seguridad del agua’, ‘seguridad alimentaria’, y ‘seguridad energética’” (Mason y Zeitoun, 2013, p. 294), los cuales reflejan la creciente vinculación entre la seguridad y el medioambiente, dos campos

históricamente aislados. Pastrana Buelvas y Lowe (2019) afirman que la seguridad del siglo XXI se ha reconceptualizado para incluir problemas transfronterizos, como la persistencia y capacidad de adaptación del narcotráfico, los desastres naturales, los delitos ambientales como la minería y la deforestación ilegal, y el crimen organizado transnacional, incluso el tráfico de armas, personas y activos de biodiversidad (p. 32). Asimismo, la seguridad multidimensional también implica una reconceptualización del rol de las fuerzas públicas de un país, pues ahora son responsables de parte de la gestión ambiental, junto con sus responsabilidades tradicionales como la defensa territorial y la lucha contra el narcotráfico (Gudynas, 2019, p. 264).

Lodgaard define la seguridad ambiental por su consideración tanto del empleo sostenible y la protección del medioambiente como de la minimización del riesgo de experimentar las consecuencias negativas de cambios ambientales (1992, p. 20, citado en Græger, 1996, p. 110). Græger (1996) muestra que la protección ambiental también puede promover la cooperación y ser vista como aspecto integral de la seguridad y la construcción de paz (p. 110); de igual manera, los cambios y oportunidades mencionados ocurren tanto a nivel nacional como regional e internacional, dado que los dos campos naturalmente conllevan niveles altos de interdependencia entre todos los actores estatales y no estatales involucrados (p. 112).

Sin embargo, otros argumentan que los problemas y conflictos sociales que surgen de los delitos y daños ambientales suelen no resolverse en situaciones con una fuerte participación de la fuerza pública, dado que esta implica restricciones democráticas por la naturaleza vertical de la gestión militarizada y la limitación de espacios de deliberación y debate que constituyen una verdadera política pluralista (Gudynas, 2019, p. 266).

El panorama ambiental colombiano: dimensiones nacionales, regionales e internacionales

Se ha argumentado que la crisis global ambiental exige acciones en todo nivel de la política nacional y exterior, bajo las que, por ejemplo, cada Estado tome la responsabilidad de responder por la mitigación y adaptación al cambio climático desde el nivel local hacia arriba (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2019, p. 288). En los últimos años, como causas

y consecuencias de la crisis climática global, se han visto incendios masivos en los bosques y las selvas del mundo, las tasas de deforestación más altas de la historia y temperaturas récord en el Ártico y el Antártico, entre muchos otros problemas (Noticias ONU, 23 de junio de 2020). Además, existen pruebas de que los incendios que devastaron la Amazonia en 2019 fueron provocados intencionalmente, “con el objetivo de expandir la frontera de actividades agropecuarias [...] ante el beneplácito de las autoridades gubernamentales” (Dichdji y Muzlera, 2019, citados en Cantú-Martínez, 2020). Por consiguiente, es importante resaltar de nuevo que los problemas ambientales son las consecuencias de procesos y decisiones políticas y económicas que suelen conllevar o agravar problemas sociales.

Colombia es uno de los países más biodiversos del planeta por su gama compleja de terrenos, ecosistemas y climas, lo que genera un rango amplio de problemas ambientales y sociales asociados con dicha complejidad. Para mencionar algunos de los problemas transversales más importantes, se pueden resaltar la deforestación, la contaminación y los daños a los suelos y las fuentes hídricas del país, la consecuente pérdida de biodiversidad y los graves impactos generados para las comunidades, en muchos casos grupos étnicos que habitan los territorios más afectados. La deforestación es una pieza clave en el panorama colombiano como causa y consecuencia de muchos de los otros problemas ambientales y sociales del país. La tabla 1 muestra las cifras oficiales de deforestación en Colombia en las últimas décadas, según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

Tabla 1. Deforestación en Colombia

Período	Promedio anual de superficie deforestada (ha/año)
1990-2000	265.446
2000-2005	315.602
2005-2010	281.974
2010-2012	166.073
2012-2013	120.938
2013-2014	140.356
2014-2015	124.035
2015-2016	178.597
2016-2017	219.973
2017-2018	197.159

Fuente: elaboración de la autora con datos del IDEAM (20 de agosto de 2019).

Mientras las cifras disminuyeron de manera significativa desde el comienzo del siglo XXI, a partir del periodo 2015-2016 se observa un nuevo incremento en la deforestación, aunque con una reducción de 10% en 2018, lo que sorprendió a muchos y provocó críticas y cuestionamientos sobre la manera como se calcularon los datos en este caso (Paz Cardona, 13 de enero de 2020). Además, expertos también advierten que los primeros meses de 2020 presentan cifras muy preocupantes. Aunque todavía no existe información oficial de 2019 o de 2020, se esperaba que la disminución experimentada en 2018 continuara en el año siguiente, pero estudios han estimado que las tasas de deforestación en los primeros cuatro meses de 2020 ya superaron el total de todo 2019, con actores legales e ilegales que se han aprovechado del confinamiento por la pandemia del COVID-19 que ha limitado la presencia de las autoridades ambientales y territoriales en muchas zonas, lo cual, asimismo, ha provocado amenazas a comunidades involucradas en programas ambientales (Torrado, 13 de mayo de 2020; Paz Cardona, 13 de enero de 2020). Según estudios de la deforestación en la Amazonia durante el primer trimestre de 2020, se estima que se han perdido al menos 75.000 hectáreas de bosque en solo Colombia (Paz, 28 de junio de 2020). El fenómeno de la deforestación tiene graves consecuencias para otros ecosistemas como los páramos y para los recursos hídricos de todo el país, además de sus impactos regionales en el territorio compartido de la Amazonia y también para la pérdida de biodiversidad, área donde Colombia es particularmente vulnerable (Torrado, 13 de mayo de 2020) justo por su propia riqueza natural.

Frente a estas problemáticas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en conjunto trabajan con el propósito de cumplir con los derechos constitucionales de los colombianos a gozar de un ambiente sano, a participar en decisiones que los pueden afectar, a proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79), y, por otra parte (artículo 80), a garantizar el deber del Estado respecto al “manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (MADS, 4 de julio de 2016). Aun así, establecer derechos y un Ministerio no garantiza el cumplimiento de los derechos y/o la ejecución de acciones efectivas para la protección ambiental. Mientras, en distintos grados, los presidentes colombianos han empleado una retórica nacional e internacional de compromiso con la protección ambiental, sus acciones han promovido las industrias y los proyectos que más daños ambientales y sociales conllevan, por ejemplo, a través del modelo económico minero-extractivista, la ganadería masiva y la

propuesta de comenzar proyectos de *fracking*. A esto se puede agregar la falta de presencia del Estado a lo largo del territorio colombiano y, en particular, en las zonas que estuvieron históricamente bajo el control de las FARC-EP. Esta falta de presencia estatal también hace difícil enfrentar a los distintos grupos armados organizados (GAO) que operan en el país, los cuales participan en actividades ilícitas como la minería ilegal y el narcotráfico, que tanto dañan el medioambiente.

En consecuencia, un elemento clave en el panorama ambiental colombiano es el conflicto armado interno, de orígenes agrarios, que ha afectado durante décadas al país y convirtió al medioambiente en otra víctima del conflicto. A pesar de algunas esperanzas de que el posconflicto ayudara a la sociedad colombiana a superar estos problemas, el futuro es aún incierto después de la firma de los Acuerdos de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el gobierno de Santos en 2016.

En el panorama internacional actual hay una crisis del multilateralismo y del orden internacional liberal con consecuencias para la cooperación ambiental que requiere de acciones conjuntas y coordinadas para enfrentar problemas multisectoriales y transfronterizos. Los proyectos regionales más importantes para Colombia en el campo ambiental se relacionan con el manejo de la Amazonia, tema en el que es importante considerar la membresía del país en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), cuya visión es:

[Ser] reconocida a nivel mundial y sudamericano en la cooperación regional, en la discusión y [el] posicionamiento en temas de la agenda internacional relativos a la Amazonia y en el intercambio de experiencias, actuando en base a los principios en pleno ejercicio de la soberanía en cada espacio amazónico, el respeto y [la] armonía con la naturaleza, el desarrollo sostenible y la reducción de asimetrías de los Estados de la región. (Reis Matos y Montenegro-Lopes-da-Cruz, 2013, p. 117)

Además, se ha visto una creciente prioridad para la seguridad multidimensional y la securitización de las estrategias de la OTCA (Reis Matos y Montenegro-Lopes-da-Cruz, 2013, p. 131). Sin embargo, la protección de la soberanía amazónica por parte de los países miembros de la OTCA ha significado que a pesar de que existe la organización desde hace décadas, no cuenta con mecanismos o medidas efectivas para enfrentar los problemas regionales (Gudynas, 5 de septiembre de 2019). En este sentido, Gudynas

(5 de septiembre de 2019) argumenta que “los países amazónicos han estado de espaldas unos a los otros y, a su vez, los territorios amazónicos y las fronteras son la periferia dentro cada nación”. El primer hecho ha impedido el desarrollo de la organización más allá de la retórica y ha mostrado la debilidad del regionalismo en América Latina, sobre todo frente a Venezuela, ya que se ha visto un giro hacia la derecha de nuevo en la mayoría del subcontinente. El segundo hecho demuestra cómo las debilidades de los Estados amazónicos, como las de Colombia, inciden también en otros niveles de la gobernanza, en este caso, ambiental.

También se debe mencionar la decisión de Duque de retirar a Colombia de UNASUR y su rol protagónico en el establecimiento de PROSUR, un cambio en los procesos de regionalismo en Sudamérica que representa la transición hacia una cooperación regional con base en una ideología de derecha. Sin embargo, UNASUR no fue una organización con agenda o protocolos ambientales robustos y PROSUR tampoco lo será, de acuerdo con Herrera, pues “en América Latina no se crean organizaciones regionales, sino franquicias ideológicas de los gobiernos de turno” (9 de abril de 2019).

Por estas limitaciones en la cooperación regional ambiental, la cooperación internacional ambiental se vuelve cada vez más importante. Colombia es parte de los convenios ambientales más importantes del sistema de la ONU, incluso los de biodiversidad, cambio climático y deforestación, y trabaja con los principales organismos del sistema en materia de los ODS y la Agenda 2030 (UN Sustainable Development, s.f.). Además de proyectos de cooperación global, Colombia tiene intercambios bilaterales con múltiples países (UN Sustainable Development, s.f.) y pretende trabajar en “el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre países, incluyendo aquellos que enfrentan retos similares” (Cancillería, s.f.), en aras de cumplir con sus compromisos internacionales.

Es importante reconocer que la crisis actual del orden internacional liberal se refleja en problemas profundos en muchas partes del sistema de la ONU y también en algunas de las relaciones de Colombia con la organización en temas de derechos humanos. Más allá de la necesidad de la cooperación internacional para resolver problemas transfronterizos como son muchos de los asuntos ambientales, otro elemento clave en la PEC es la tendencia histórica de *respice polum* y la influencia de los EE. UU. Bajo la presidencia de Donald Trump se resalta un profundo desprecio por el multilateralismo, manifestado en el campo ambiental en el retiro de los EE. UU. del Acuerdo de París, una

acción que también amenazó con llevar a cabo Jair Bolsonaro en Brasil. Es lógico que las ideas manifestadas por estos dos gobiernos conservadores, el poder hemisférico y el poder regional en Sudamérica, incidan de alguna manera sobre las dinámicas de la PEC actual, en un país también liderado por un presidente de derecha.

La herencia ambiental de Santos y la agenda ambiental de Duque

Pensar brevemente en las agendas ambientales de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018) puede dar pistas para entender el panorama actual en Colombia y la agenda ambiental de Iván Duque. Respecto al primero, sus dos periodos presidenciales coincidieron con el auge global del precio de los *commodities*; Uribe solo pensaba el medioambiente en términos económicos y esto fue claro cuando fusionó el Ministerio de Ambiente con el Ministerio de Vivienda y se concedieron concesiones mineras enormes (Fonseca Zárate, 16 de julio de 2018), es decir, tenía ideas antropocéntricas y una ideología conservadora al respecto. El enfoque de los dos periodos de Uribe fue la seguridad, una concepción de seguridad tradicional y no una multidimensional. Dado que Duque llegó a la Presidencia como el candidato escogido por Uribe y su partido político, el Centro Democrático, es importante considerar cómo las ideas y los intereses de Uribe se pueden ver continuados en la agenda ambiental de Duque.

En términos amplios, la PEC de Santos se caracterizó por la diversificación temática y geográfica: incorporó nuevos temas en la agenda con los EE. UU., que seguía siendo un socio importante, e incluyó problemáticas como energía y protección ambiental y, al mismo tiempo, se abrió hacia el Asia Pacífico y diversos países (Ardila y Clemente Batalla, 2019). Aquí es importante mencionar que la internacionalización de la paz cambió la imagen de Colombia en la comunidad internacional (Borda, 2016, citado en Ardila y Clemente Batalla, 2019). Sin embargo, también se puede ver una clara tensión entre la retórica y las acciones de la agenda ambiental de Santos. Al independizar de nuevo el Ministerio de Ambiente y agregar el concepto de desarrollo sostenible a su nombre, además de hablar de la importancia de la protección ambiental en escenarios internacionales como la ONU, Santos hizo un gran esfuerzo en la retórica ambiental de su PEC. Por ejemplo, el gobierno de Santos se autoproclamó como “líder en la región y en el nivel

global en la implementación de la Agenda 2030” (Cancillería, s.f.). Mientras tanto, a nivel nacional, promovía fuertemente la locomotora minera, en parte, buscando recursos económicos para financiar el proceso de paz y el periodo de posconflicto, y asegurando que el extractivismo se podía convertir en un círculo virtuoso económico, ambiental y social (Lowe, 2015), es decir, de desarrollo sostenible. En el plano de la acción ambiental, del gobierno Santos se han destacado la “declaración y ampliación de áreas protegidas, su intento de fortalecer el Ministerio de Ambiente y su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Paz Cardona, 6 de agosto de 2018). Respecto al primero, la administración lo autodenominó un “logro trascendental para el país” (MADS, 27 de junio de 2018) y según las cifras del mismo Gobierno:

Se pasaron de 13 millones de hectáreas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) a 31 millones de hectáreas, [y] se delimitaron cerca de 2,8 millones de hectáreas de páramos –el 50% de estos ecosistemas se encuentran en Colombia y en muchos se practicaba minería ilegal. (Paz Cardona, 6 de agosto de 2018)

Sin embargo, mientras sí se vieron acciones para excluir la minería de algunos ecosistemas estratégicos, en línea con los objetivos internacionales del Protocolo de Nagoya de la Convención sobre la Biodiversidad, diversos estudios aseguran que en las nuevas áreas protegidas existen muchos traslapes con bloques petroleros en ejecución, reservados o disponibles (Paz Cardona, 6 de agosto de 2018).

Respecto a la dimensión institucional es importante reconocer que durante el gobierno Santos el SINA “sufrió crónicamente la captura de la politiquería convencional” y una disminución en asignación presupuestal de 35% en los últimos cuatro años de su administración (Fonseca Zárate, 16 de julio de 2018). Otra crítica fuerte a Santos es su falta de resultados frente a la ilegalidad, por ejemplo, “la minería de oro en Chocó y Amazonas, la caza del oso de anteojos, la venta de piel de caimán y la construcción de diques en Santa Marta”, a pesar de que enfrentar la ilegalidad fue resaltado en su plan de desarrollo 2014-2018 (González, 15 de julio de 2019). En todo lo anterior resulta fácil reconocer la tensión entre la retórica y la acción ambiental en la PEC de Santos. Es una cosa declarar y delimitar áreas de protección, y otra proveer los recursos económicos y humanos necesarios para poder asegurar esa protección en la realidad y no solo en la retórica.

En este orden de ideas, en teoría la consolidación del posconflicto después de la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Santos y las FARC-EP pudo

haber traído mejoras ambientales, pero la realidad ha sido diferente. Algunos caracterizan esto como consecuencia de la imprevisión de la administración Santos y el Estado colombiano ante las implicaciones trascendentales del proceso de paz, y/o en términos de costos asumidos como sacrificios inevitables en la búsqueda de la paz (Fonseca Zárate, 16 de julio de 2018). Como muchos advirtieron, la salida de las FARC-EP de sus antiguos territorios, sin una adecuada presencia estatal, ha resultado en su ocupación por distintos GAO, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC-EP, entre otros, lo que genera algunos de los problemas ambientales y sociales antes mencionados. De nuevo, muchos de estos territorios también coinciden con las áreas protegidas del país y las de ecosistemas estratégicos (Paz Cardona, 6 de agosto de 2018). El modelo minero-extractivista resulta importante acá dado que muchas de las tierras indicadas para ser restituidas a las víctimas del conflicto, según la Ley 1448 de 2011 y el primer punto de Acuerdo de Paz sobre el desarrollo agrario integral, también se encuentran ubicadas en zonas donde se han concedido licencias de explotación minera o donde hay licencias pendientes (Lowe, 2015, p. 240).

Por lo tanto, el panorama ambiental que heredó Duque de Santos no ha sido fácil de manejar—más compromisos, menos presupuesto, grandes expectativas internacionales— y las posiciones de Duque frente a este panorama son claves para analizar su agenda ambiental tanto en términos de sus ideas sobre el medioambiente, como en las relacionadas con la economía y el desarrollo, la seguridad multidimensional, la democracia y la cooperación regional e internacional.

Duque fue elegido en 2018 con una plataforma conservadora en la tradición de la derecha colombiana y una fórmula vicepresidencial, Martha Lucía Ramírez, que había sido la candidata del Partido Conservador Colombiano. Según las 203 propuestas de los entonces candidatos (Duque y Ramírez, s.f.), la sostenibilidad fue “el follaje” (p. 40) sobre un tronco de “economía de mercado dinámica con sentido social” (p. 22), con raíces de seguridad y justicia (p. 4), entre otros elementos de una larga metáfora. Es posible sugerir que al concebir la sostenibilidad solo como el adorno en el programa político, Duque no toma muy en serio la ejecución de la sostenibilidad de manera profunda. Las once propuestas que conforman la sección de sostenibilidad ambiental reflejan ideas claramente antropocéntricas, basadas en la seguridad multidimensional y conservadoras. Para destacar solo algunas, Duque y Ramírez prometieron declarar la biodiversidad y

el agua “Activos Estratégicos de la Nación”, establecer “una fuerza élite constituida por elementos de la Policía, las Fuerzas Militares, la Fiscalía y las autoridades ambientales, con la asistencia de los organismos de inteligencia del Estado” y regular las consultas populares (p. 40). La aplicación de la seguridad multidimensional ocurriría en un panorama de “la renovación y modernización de la institucionalidad ambiental” (p. 41), incluso mayor presupuesto, la despolitización de las corporaciones autónomas regionales (CAR) para responder a sus altos niveles de corrupción y el fortalecimiento del SINA en general (p. 41). Mientras la reorganización institucional sí fue una propuesta concreta y que debería verse reflejada en las acciones de Duque en la Presidencia, la mayoría de las propuestas son una continuación del discurso neoliberal de Santos, tanto respecto a grandes industrias y proyectos del país como a sus recursos, territorios, ecosistemas y comunidades. Parece que, en el plano de la retórica, Duque sabe manejar el discurso del desarrollo sostenible. Como sugiere Fonseca Zárata (16 de julio de 2018), esto puede reflejar los ocho años que trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su reconocimiento a la importancia del concepto ante la opinión internacional. Entonces queda la pregunta de si Duque también ha venido fracasando a la hora de cumplir sus propias propuestas, tal como hizo Santos en muchos aspectos.

Es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el elemento que más define la agenda ambiental de Duque y su articulación con la PEC. Tiene como pacto transversal la sostenibilidad e identifica objetivos, estrategias y metas relacionadas tanto con necesidades nacionales como internacionales, por ejemplo, en el marco del Acuerdo de París y los ODS (DNP, 16 de mayo de 2019a). Es notable que, entre estos objetivos, estrategias y metas de la sostenibilidad no se hace referencia a la cooperación regional, por ejemplo, en relación con la Amazonia. Adicionalmente, el PND también cuenta con un pacto transversal por los recursos minero-energéticos, en el que se habla del crecimiento sostenible y más regulación en el sector, pero al mismo tiempo de “formalización y fomento minero” (DNP, 16 de mayo de 2019b) que implican mantener o extender la promoción del sector minero-energético y la continuación de la locomotora minera de Santos, pero bajo un nombre diferente. Otro aspecto del PND para resaltar es “Colombia en la escena global”, apartado en el que se concibe el país como líder y referente regional; asimismo, hace referencia a la sostenibilidad y la búsqueda de respuestas conjuntas a los grandes problemas globales como el terrorismo y el narcotráfico (DNP, 17 de mayo de 2019).

Como se empezó a mostrar con las propuestas de campaña de Duque, su Política de Seguridad y Defensa (PDS), publicada en enero de 2019, parece reconocer el panorama cambiante del país en términos de la seguridad multidimensional ya que propone una reconceptualización de seguridad y defensa en Colombia, de acuerdo con su nueva situación nacional e internacional. En este orden de ideas, se considera que el medioambiente y los recursos naturales son aspectos claves, aunque ciertamente, de nuevo, bajo una lógica antropocéntrica. Duque, en su introducción a la PDS, hace hincapié en que:

La Política de Defensa y Seguridad comprende múltiples innovaciones con alcance estratégico. La más importante consiste en calificar el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como interés nacional principal y prevalente. Es la primera vez que una política de esta naturaleza reconoce a tales recursos como activos estratégicos de la Nación, en un contexto de escasez y de eventuales conflictos internacionales por su control. Su protección se convierte en objetivo principal frente a los factores que depredan la riqueza hídrica y destruyen la naturaleza. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 6)

Entonces, se puede afirmar que Duque está apostando por una suerte de desarrollo sostenible acompañado por una militarización del campo ambiental y un rol más protagónico de las FF. MM. dentro del SINA y en la agenda ambiental colombiana. Este hecho deja la pregunta de si la PEC de Duque realmente representa una seguridad multidimensional, o si en la práctica sigue representando el enfoque de narcotización y terrorización típico de la PEC antes de Santos.

Análisis de la agenda ambiental de Duque

Esta última sección ofrece un análisis de la agenda ambiental de Duque desde los niveles nacional, regional e internacional, a la luz de la retórica que ha presentado en su candidatura y en lo que va de su mandato presidencial. Se mostró en la sección anterior que la retórica ambiental de Duque se basa en una perspectiva antropocéntrica y conservadora del desarrollo sostenible, la búsqueda de soluciones a problemas institucionales y una apuesta hacia una militarización del campo ambiental al aplicar el concepto de seguridad multidimensional.

La agenda ambiental dentro del PND de Duque ha recibido muchas críticas. En los aportes del sector ambiental a las bases del PND, basados en los análisis de varias organizaciones ambientales nacionales e internacionales, se hace hincapié en la falta de coherencia en muchos aspectos, como sucede entre las estrategias y metas propuestas y los diagnósticos de los problemas, y las contradicciones y disputas entre las estrategias en sí (Urrutía Vásquez, s.f., p. 1). Diversos autores respaldan estas afirmaciones al concordar que el PND demuestra desconocimiento de los impactos ecológicos y sociales de muchas de sus propuestas, mientras también presenta una política proteccionista hacia el sector minero-energético y el fuerte respaldo de Duque a megaproyectos como el puerto de Tribugá, en Chocó. Este tipo de proyectos en Colombia suelen terminar como “monstruos devoradores de recursos naturales sin control efectivo del Estado” (Moreno Jiménez, 13 de mayo de 2019) y generan impactos sociales muy graves.

Respecto al sector minero-extractivista, se nota que el PND hace énfasis en la formalización de la minería ilegal, es decir, no apunta a la reducción total de la actividad minera y los daños ambientales y sociales que ocasiona, sino a la captura de las rentas que genera por parte del Estado y actores privados pero legales, aliados del Gobierno (Gudynas, 2019; Núñez Vélez, 24 de agosto de 2019). Quizás la crítica más contundente del PND en su totalidad es que “el articulado del PND no incorpora en sus disposiciones ningún artículo que regule ni individualice las acciones, lineamientos y/o directrices para materializar los planteamientos que hace el plan por la sostenibilidad” (Núñez Vélez, 24 de agosto de 2019). Así queda claro el riesgo de que la retórica ambiental de Duque exista solamente en este plano y no conlleve acciones efectivas. Además, distintas organizaciones ambientales han criticado la falta de ambición en elementos del PND, como la propuesta de solo mantener la tasa de deforestación y no reducirla, como sería necesario para mitigar los efectos de la crisis climática (ENDA Colombia, 2019, p. 261).

Se mencionaron antes los problemas dejados por Santos respecto al presupuesto del sector ambiental, pero Duque se ha mostrado peor, ya que implementó una reducción del 20% en este gasto en 2019 respecto a 2018, esto implica que solo el 0,3% del presupuesto nacional se destina a la protección ambiental, una cifra superada solo por Uribe con el 0,22% en el año 2010 (ENDA Colombia, 2019, p. 261). Por otra parte, el Movimiento Colombiano Ríos Vivos (MCRV, 2019) resume que el PND de Duque sigue la tradición de “la explotación máxima posible del potencial minero y energético

colombiano” basada en “la idea de que la única opción de un país al disponer de recursos naturales es su explotación/extracción para generar rentas” (p. 276).

En este orden de ideas, es importante destacar la tensión que existe no solo entre la retórica y la acción ambiental de Duque, sino también entre su administración y la sociedad civil colombiana. Duque demuestra un profundo desprecio de la sociedad civil y las exigencias respecto al cumplimiento de los derechos humanos de los colombianos, incluso sus derechos ambientales, de los cuales el mismo presidente pretende, en su retórica, ser defensor.

El caso del *fracking* ilustra de manera muy clara este desprecio de Duque. Mientras en su campaña prometió no implementar el *fracking*, incumplió apenas tomó la Presidencia y desde entonces se ha negado a dialogar con la sociedad civil, la comunidad académica y la rama legislativa de manera significativa respecto a este controversial tema. En una carta firmada por 27 congresistas colombianos en marzo 2019, se señaló la carencia de estudios a profundidad sobre los riesgos ambientales, de salud pública y para las comunidades que habitan las zonas afectadas por los proyectos piloto. Además, se resaltó que la institucionalidad ambiental colombiana no tiene “la capacidad, conocimiento, independencia, idoneidad y la voluntad política necesaria para garantizar la gestión y mitigación de los riesgos”, y también se destacaron las contradicciones en el PND por la insistencia en el extractivismo y las promesas de una transición hacia energías renovables que sean más amables con el medioambiente (*Semana Sostenible*, 11 de marzo de 2019).

En 2019 el *fracking* surgió como tema importante en el marco del paro nacional convocado por distintos sectores sociales para presentar sus quejas respecto a la mala gestión del gobierno de Duque. Representantes de la sociedad civil afirman que “no hay una participación efectiva, amplia y democrática como lo establecen las normas y los tratados internacionales para estos temas” (*Semana Sostenible*, 29 de abril de 2020). En el caso del *fracking*, el gobierno de Duque está impidiendo una participación democrática efectiva en el proceso, volviendo a su propia “gran conversación nacional” –parte de su respuesta a las diversas exigencias del paro nacional– un “monólogo” (*Semana Sostenible*, 27 de diciembre de 2019). Para dar solo algunos ejemplos, en una mesa de diálogo con ambientalistas en el marco de la gran conversación nacional, Duque se negó a escuchar las exigencias del sector ambiental respecto a la minería en el páramo de Santurbán y, en consecuencia, las ambientalistas decidieron levantarse de la mesa (Sánchez,

28 de noviembre de 2019). Luego, el decreto por medio cual se establecen los lineamientos de los proyectos piloto del *fracking* fue publicado en la noche del 26 de diciembre 2019 en plenas festividades, con un plazo de apenas tres semanas para recibir comentarios y propuestas, cerrando la ventana de participación pública solo cuatro días antes de que entrara en vigencia el decreto (*Semana Sostenible*, 27 de diciembre de 2019). Asimismo, el 24 de abril de 2020 se abrió otra ventana de consulta pública, anunciada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos en su página web, con plazo de seis días para enviar observaciones sobre los proyectos piloto del *fracking*, en pleno aislamiento social por la pandemia del COVID-19, lo que vulneró los derechos de las comunidades eventualmente afectadas por los proyectos, dado que se encuentran en zonas rurales con acceso al internet limitado (*Semana Sostenible*, 29 de abril de 2020).

Todo esto ocurre a pesar de que en diciembre 2019 Colombia firmó el Acuerdo de Escazú o 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. Se trata del primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y “el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales” (MADS, 11 de diciembre de 2019). Por lo tanto, es claro que la retórica de Duque no coincide con sus acciones, y ausencia de acción, en este asunto y las acciones a nivel nacional muestran la falta de interés del Gobierno en asegurar una participación efectiva en el campo ambiental, la cual implica la imposibilidad de lograr una suerte de justicia ambiental en el país

Pensando la reforma institucional que fue promesa de campaña de Duque, en esta área tampoco se han visto avances concretos pues en el último paso en el Senado se hundió el proyecto de reforma de las corporaciones autónomas regionales (CAR), elemento clave del SINA. Este proyecto había recibido duras críticas, pero buscaba implementar unas medidas para reducir el número de las CAR de 33 a 7, en aras de minimizar la burocracia, y cambiar el enfoque de las entidades de los departamentos del país a territorios especiales e integrales (*El Tiempo*, 29 de junio de 2020). El senador Jorge Robledo criticó el proyecto de reforma por sus intenciones de centralizar el poder de las CAR a nivel nacional en detrimento de las regiones (*Semana Sostenible*, 12 de junio de 2020). Esta tendencia hacia la centralización del poder en el gobierno de Duque también erige barreras a la efectiva coordinación entre la política doméstica y la PEC, dado que es el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Agencia

Colombiana de Cooperación Internacional, quien coordina los diversos organismos del Gobierno respecto al desarrollo sostenible. Con un papel reducido, los organismos nacionales y subnacionales –quienes realmente fomentan e implementan proyectos concretos– pierden la oportunidad de encontrar y solicitar cooperación internacional en los distintos campos del desarrollo sostenible (UN Sustainable Development, s.f.).

Ahora, el sector minero-energético ha mostrado que mantiene una posición privilegiada dentro de la agenda de Duque y es importante resaltar dos desafíos adicionales en esta área: “la muy limitada capacidad para reducir la conflictividad socioambiental y el rechazo a considerar la minería ilegal y criminal como un problema propio” (Urrutia Vásquez, s.f., p. 4). A esta problemática se pueden sumar los inconvenientes persistentes relacionados con el narcotráfico, los desastres naturales, los delitos ambientales y el crimen organizado transnacional. Respecto a estos problemas el enfoque de la seguridad multidimensional de Duque puede ofrecer tanto oportunidades como retos grandes en el aspecto ambiental. Algunos ejemplos de acciones concretas en esta área son la creación de “Zonas Estratégicas de Intervención Integral” (Gudynas, 2019, p. 266) y del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (Conaldef) (Núñez Vélez, 24 de agosto de 2019). A la luz del concepto de seguridad multidimensional empleado por Duque en su retórica era posible esperar que estas acciones dieran más importancia a la protección ambiental en la agenda de la política colombiana y que una respuesta con más coordinación entre los sectores de seguridad y defensa, y del medioambiente, podría ayudar a enfrentar tanto las causas como las consecuencias de los daños ambientales de manera holística e integral.

También es importante resaltar que en esta área se ha promovido la cooperación internacional, por ejemplo, con un proyecto piloto de dos mil millones de pesos entre el Estado colombiano, el Fondo de Conflicto, Seguridad y Estabilización del Reino Unido y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con el objetivo de fortalecer “los mecanismos de coordinación de las instituciones del gobierno colombiano, brindando entrenamiento y formalización especializada en materia de acaparamiento de tierras, investigación criminal y procesos sancionatorios ambientales relacionados con la deforestación”, en parte, a través del Conaldef (MADS, 1 de agosto de 2019). Según el Ministerio de Defensa Nacional, el sector defensa ha mostrado resultados impresionantes respecto a los cultivos ilícitos y el

narcotráfico: entre enero de 2018 y marzo de 2019 las Fuerzas Públicas erradicaron casi 80.000 hectáreas de cultivos ilícitos, incluso más de 4.400 hectáreas dentro de los parques nacionales naturales de Colombia (PNN) (Ortiz González, 15 de julio de 2019, p. 3). Estas acciones interagenciales resaltan algunos logros del enfoque multidimensional e interagencial, pero, aun así, existen también muchos riesgos del enfoque de seguridad multidimensional aplicado al campo ambiental, frente tanto al desarrollo sostenible como a la justicia ambiental.

Primero que todo, al tratar problemas ambientales desde las FF. MM. se hace más difícil seguir propósitos únicamente ecológicos, es más probable que sus acciones respondan a dinámicas de seguridad o, como se han visto planteadas en el PND de Duque, a las dinámicas económicas del sector minero-extractivista (Gudynas, 2019, p. 264). El caso del fracking demuestra claramente la falta de interés y acción por parte de Duque en asegurar la participación ciudadana en este ámbito y la implementación de la seguridad multidimensional a través de una militarización del ámbito ambiental parece estar empeorando esta dinámica.

La ONG Global Witness reportó en diciembre de 2019 que había registrado los asesinatos de 24 líderes ambientales en Colombia en ese año, y en marzo de 2020 la ONG Business and Human Rights Resource Center afirmó que Colombia se mantiene como el segundo país con más asesinatos a nivel mundial, superado solo por su vecino amazónico Brasil (Guerrero, 16 de marzo de 2020). Testimonios desde algunas de las comunidades afectadas, por ejemplo, las del territorio afectado por Hidroituango, un megaproyecto hidroeléctrico ubicado sobre el río Cauca en el departamento de Antioquia, detallan una lista de violaciones de derechos humanos y ambientales, que concluyen diciendo: “si no nos mata Hidroituango de la zozobra y del hambre, nos mata una bala o una granada” (Zuleta López, 2019). Otro ejemplo preocupante es el hecho de que, en febrero de 2020, la dirección de Parques Nacionales Naturales (PNN) se vio obligada a desalojar diez áreas protegidas debido a amenazas contra sus funcionarios por parte de distintos GAO, unas semanas después del asesinato de Yamid Silva Torres, guardaparques en el Parque Natural de El Cocuy (Guerrero, 16 de marzo de 2020). Por lo tanto, en el panorama actual de los graves problemas ambientales y sociales en Colombia a pesar de su retórica de la sostenibilidad y su compromiso con la protección del medioambiente, las acciones de Duque no están mejorando la situación. Mejor dicho, pareciera que todo se está volviendo cada vez peor.

Hasta acá se han resumido algunos elementos de las decisiones políticas y económicas a nivel nacional y cómo estas se articulan con los niveles regional e internacional; asimismo, se mostró que la brecha entre la retórica y las acciones también existe en estos niveles. En ese sentido, es posible afirmar que la cooperación regional en la Amazonia está pasando por un momento crítico. Por ejemplo, en marzo de 2020, cuando se estableció la cuarentena nacional en Colombia, se registraron 12.958 puntos de calor de deforestación en los departamentos amazónicos del país, mientras solo se reportaron 4.961 en el mismo periodo de 2019 (Torrado, 13 de mayo de 2020). Esta situación grave, que también se ve en otros países amazónicos, respalda la afirmación de que la OTCA no es una organización políticamente capaz de promover acciones regionales conjuntas y eficaces que puedan enfrentar los problemas del territorio amazónico. De hecho, la OTCA tiene un perfil tan bajo que, en agosto de 2019, después de cumplir un año en la Presidencia, Duque anunció: “queremos liderar, entre los países que tenemos este territorio amazónico, un pacto de conservación que será llevado a la Asamblea de Naciones Unidas» (*El Espectador*, 26 de agosto de 2019). Es decir, pareciera que propuso la creación de una organización que ya existe. Sin embargo, la Presidencia y la Cancillería colombianas aclararon que la llamada fue al Pacto de Leticia, firmado después, en septiembre de 2019, por todos los países amazónicos menos Venezuela, que no fue invitada a participar por las razones ideológicas mencionadas antes (Paz Cardona, 9 de septiembre de 2019), y Guayana Francesa, territorio de ultramar cuyo gobierno en París ha criticado la gestión ambiental en la Amazonia y la de Bolsonaro en particular (*Portafolio*, 6 de septiembre de 2019). El Pacto pretende modernizar los instrumentos regionales actuales como la OTCA, promover acciones coordinadas para combatir la deforestación y la minería ilegal, generar y compartir conocimiento científico y técnico respecto a, por ejemplo, la prevención de incendios, y establecer metas en cada país para la reforestación y la mitigación de los efectos del cambio climático en la Amazonía (Paz Cardona, 9 de septiembre de 2019; *Portafolio*, 6 de septiembre de 2019). La declaración de Duque en la firma del Pacto de Leticia se acerca a una visión de la justicia ambiental:

Nosotros creemos que es un deber moral que nuestras sociedades sean cada vez más conscientes de lo que la protección de nuestra casa común, de nuestra madre tierra, de proteger este patrimonio y de entender que se debe buscar esa armonía del desarrollo sostenible con la naturaleza y al mismo tiempo con las comunidades indígenas. (Presidencia de la República de Colombia, 6 de septiembre de 2019)

Sin embargo, la misma declaración también hace énfasis en la soberanía de cada país amazónico y habrá que esperar a ver en el futuro si este pacto logra impulsar acciones más efectivas para la protección ambiental, tanto en Colombia como en los demás países, más allá de la retórica.

Estos hechos demuestran cómo la cooperación regional en América Latina tiende a surgir a través de los presidentes de turno y, en consecuencia, es propensa a cambiar según sus ideas e ideologías. El contexto regional es de giro hacia la derecha, en ciertos casos hacia la extrema derecha, como Bolsonaro, incluso algunos han categorizado a Duque como parte de la extrema derecha también (ENDA Colombia, 2019, p. 261). Entonces, también es posible identificar la tendencia hacia una militarización de la gestión ambiental regional, un fenómeno agravado por la situación de la pandemia global de COVID-19 y los respectivos aislamientos sociales que han dejado de lado a los representantes de las autoridades ambientales y casi toda la responsabilidad en las manos de las fuerzas públicas (Torrado, 13 de mayo de 2020). Por ejemplo, desde 2016 el Ejército colombiano cuenta con una Brigada Contra la Minería Ilegal, la cual, en cooperación y coordinación con la Fiscalía General de la Nación y el MADS e instituciones y militares brasileños, llevó a cabo en sus primeros tres años más de 27 operaciones interagenciales e internacionales con los siguientes resultados: 334 minas intervenidas, 134 capturas, 72 retroexcavadoras destruidas y 1.902 gramos de mercurio incautados (Molina, 2019). Sin embargo, una cooperación de esta naturaleza depende de las prioridades y capacidades de los gobiernos de los países amazónicos, manifiestas en sus ideas e ideologías y expresadas en sus políticas nacionales y exteriores.

Duque, como Santos, ha resaltado que Colombia juega un rol activo en la gobernanza global ambiental y es parte de los convenios más importantes en el ámbito. No obstante, como se ha mostrado a lo largo de esta sección, su retórica no cuadra con las acciones que ha emprendido desde su llegada a la Presidencia. Los acuerdos bilaterales que tiene Colombia en aras de lograr sus compromisos internacionales tampoco parecen cuadrar con la realidad del país. En general se ha criticado la agenda ambiental de la PEC de Duque por no aprovechar las oportunidades ofrecidas por la cooperación internacional ambiental (Urrutia Vásquez, s.f., p. 5), como sería promover las energías alternativas en lugar de proteger al sector minero-extractivista y al fracking. Mientras todos los objetivos y estrategias asociados con el PND de Duque son vinculados a los ODS en las publicaciones del Gobierno, parece que estas ideas se quedan más en el plano retórico y que las acciones del presidente

respecto al medioambiente contradicen, en gran medida, los compromisos internacionales del país.

Conclusiones y recomendaciones

Para enfrentar los problemas ambientales graves que enfrenta Colombia, es importante que el país tenga líderes capaces de responder ante ellos de manera contundente, abordando tanto sus causas como sus consecuencias. En el campo ambiental también es clave lograr coherencia entre las políticas nacionales y la PEC. Analizando la retórica y las acciones o ausencia de acciones de Duque respecto a la protección ambiental, este apartado intenta mostrar que la agenda ambiental del presidente colombiano tiene mucho por resaltar en la retórica, pero poco para destacar en la realidad e incluso muchos elementos merecen críticas profundas. Todavía le quedan grandes las tareas ambientales que podrían volver sus palabras algo más que solo la continuación de la retórica vacía de sus antecesores en la Presidencia. Aunque hay elementos de la retórica y los planes de Duque que parecen adecuados para afrontar la gravedad de los daños ambientales, y sus consecuencias sociales asociadas, siempre es necesario matizarlos con la realidad de sus decisiones y acciones. Como se mostró en la cuarta sección del capítulo, la evidencia sugiere que se transita un camino donde las ideas y los intereses económicos y políticos de Duque y la élite colombiana siguen primando, tanto a nivel nacional como regional e internacional. Mientras Duque sí ha mostrado liderazgo a nivel regional, en el establecimiento de PROSUR y el Pacto de Leticia, este liderazgo no se ve a nivel nacional ni internacional. En estos niveles se puede identificar un desprecio de la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo.

Por lo tanto, se plantean las siguientes recomendaciones dirigidas al mismo Duque y a su equipo de gobierno, pero también a otros actores dentro del panorama ambiental actual del país, quienes también juegan papeles claves y podrían lograr cambios importantes con o sin un liderazgo ambiental desde la Presidencia de Colombia.

- La primera recomendación se dirige a todos los actores involucrados en este panorama, afirmando la necesidad de pensar el desarrollo sostenible en términos de buscar un verdadero equilibrio entre sus dimensiones económicas, ambientales y sociales, y no emplearlo solo

de manera retórica para pintar de verde las mismas estrategias económicas y políticas de siempre; esto, a la luz de la gravedad de los problemas ambientales y sociales que padecen Colombia, la Amazonia, América Latina y el planeta entero. En este contexto, las comunidades y los movimientos que exigen la justicia ambiental también tienen un rol protagónico en hacer que otros actores rindan cuentas.

- Para Duque y su gobierno lograr lo anterior podría requerir de un giro en su ideología conservadora, lo cual es muy poco probable si se toma en cuenta su plataforma política y su gestión hasta ahora en la Presidencia. Además, se nota que los gobiernos progresistas en América Latina también han tomado posiciones antropocéntricas frente a los recursos naturales de sus países. Sin embargo, dentro de las ideas y los intereses del conservadurismo sigue siendo posible reconocer las oportunidades ofrecidas por el desarrollo de energías alternativas para disminuir la dependencia del país del modelo minero-extractivista, algo que ha quedado mayormente en el plano retórico de la agenda ambiental de Duque hasta ahora.
- También es necesario que Duque y su gobierno se comprometan con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP y se enfoquen en el mejoramiento de la presencia estatal a lo largo del territorio colombiano. Esto con el fin de mejorar el panorama de protección ambiental y social para las comunidades, muchas veces étnicas, que más se ven afectadas por los daños ambientales y los conflictos sociales asociados.
- Lo anterior se podría lograr a través de la descentralización del SINA y del Estado colombiano en general, por ejemplo, con otro intento de reforma de las CAR que las fortalezca de verdad, las vuelva más independientes y transparentes, y que enfrente a la corrupción que las ha caracterizado. Dicha reforma también ayudaría a fortalecer las conexiones entre el nivel local, donde más se fomentan e implementan proyectos concretos de desarrollo sostenible (o no sostenible), y el nivel internacional, donde existen muchas oportunidades para la cooperación bilateral y multilateral. Esto promovería tanto el cumplimiento de las promesas de campaña de Duque respecto a la reforma institucional, como una participación efectiva de Colombia en escenarios internacionales y en la búsqueda de ser un líder regional e internacional.

- Reconociendo que la seguridad multidimensional sí ofrece unas oportunidades y ha mostrado unos resultados frente a problemas ambientales, como la deforestación y la pérdida de biodiversidad y la contaminación ocasionada por el narcotráfico y la minería ilegal, es necesario que en este ámbito también haya un compromiso respecto a las consecuencias sociales del proceso de militarización en la agenda ambiental. No se puede permitir que este proceso agrave las condiciones y vulnere más los derechos de los colombianos en las zonas afectadas. Por lo tanto, si Duque y su gobierno, y las mismas FF. MM., no pueden o no quieren defender estos derechos, es necesario que organizaciones sociales, tanto locales y nacionales como regionales e internacionales, y organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales vigilen la situación y hagan que el gobierno y las FF. MM. rindan cuentas.
- En el mismo sentido, también se hace necesaria la defensa de la democracia colombiana y que se generen mecanismos para una participación verdadera por parte de las comunidades afectadas por los daños ambientales. La defensa de la democracia debe ser amplia y provenir de todas partes de la sociedad civil, como se vio en el paro nacional de 2019 con el apoyo de organizaciones sociales e intergubernamentales a nivel regional e internacional.
- También, desde el Congreso, es necesaria una oposición robusta y cohesionada frente a los problemas ambientales del país y las decisiones políticas y económicas de Duque que ponen en riesgo el medioambiente colombiano. Esto se complementa con la defensa de la institucionalidad en el país y los derechos constitucionales de los colombianos, por ejemplo, desde la Corte Constitucional para ofrecer contrapesos a las decisiones y estrategias de Duque.
- En el nivel regional se requiere que cualquier acción bilateral y/o multilateral en la Amazonia, incluso cualquier reforma o cambio a la OTCA que surja del Pacto de Leticia, se base en concepciones de desarrollo sostenible y seguridad multidimensional que respeten las dimensiones ambientales y sociales exigidas por la justicia ambiental, y no solo las dinámicas económicas y de seguridad.
- En el nivel internacional, Duque debería buscar una relación más cooperativa con la comunidad internacional y construir sobre las bases

que ya se habían establecido durante la presidencia de Santos. Esto podría implicar un improbable distanciamiento de los EE. UU. de Trump, pero el panorama podría cambiar con el nuevo presidente de ese país. De todos modos, Colombia también cuenta con ofertas de cooperación internacional desde otros países y regiones del mundo en el campo ambiental.

- Finalmente, a nivel nacional, regional e internacional, solo queda hacer hincapié una última vez en que la brecha entre la retórica y las acciones de Duque respecto al medioambiente es muy peligrosa en términos de deterioro ambiental y social en Colombia. Por consiguiente, se recomienda al mismo Duque pensar en qué herencia dejará, y en qué herencia quiere dejar, al país.

Referencias

- Ardila, M. y Clemente Batalla, I. (2019). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *OASIS*, 29, 29-56.
- Cancillería (s.f.). *Colombia en la implementación de la Agenda 2030*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/rio/linea>.
- Cantú-Martínez, P. C. (2020). La confrontación de dos visiones sobre la selva amazónica. *Ciencia UANL*, 101. Recuperado de: <http://cienciauanl.uanl.mx/?p=10038>.
- Cardona, D. y Echeverri, A. (2019). Injusticia ambiental desde el extractivismo: la deforestación y la crisis ambiental y de los derechos. En H.D. Correa (Ed.), *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 270-2275). Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.
- Carter, A. (2007). *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crawford, C. (2009). Derechos culturales y justicia ambiental: lecciones del modelo colombiano. En D. Bonilla Maldonado y C. Crawford (Eds.), *Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa* (pp. 27-65). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (16 de mayo de 2019a). *Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-la-sostenibilidad/>.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (16 de mayo de 2019b). *Pacto por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades en los territorios*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-los-recursos-minero-energeticos/recursos-mineroenergeticos-para-el-crecimiento-sostenible.aspx>.

- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (17 de mayo de 2019). *Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Legalidad/Colombia-en-la-escena-global.aspx>.
- Duque, I. y Ramírez, M. L. (s.f.). *203 propuestas*. Recuperado de: <https://s3.amazonaws.com/ivandunquewebsite/static/propuestas.pdf>.
- El Espectador. (26 de agosto de 2019). *Duque propone pacto para proteger el bioma amazónico (que existe desde los setenta)*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/duque-propone-pacto-para-proteger-el-bioma-amazonico-que-existe-desde-los-setenta/>.
- El Tiempo. (29 de junio de 2020). *De nuevo se cayó proyecto de reforma de las CAR*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/proyecto-de-ley-de-reforma-de-las-car-se-hunde-en-el-senado-512458>.
- ENDA Colombia. (2019). *De frente hacia la crisis climática: la perspectiva del gobierno Duque*. En H. D. Correa (Ed.), *El aprendizaje del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 261-263). Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.
- Fonseca Zárate, C. H. (16 de julio de 2018). El reto científico y ambiental del presidente Duque. *Revista Sur*. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/el-reto-cientifico-y-ambiental-del-presidente-duque/>.
- González, V. (15 de julio de 2019). Medio ambiente: alístese para los siguientes cuatro años. *Libre Pensador*. Recuperado de: <https://librepensador.uexternado.edu.co/medio-ambiente-alistese-para-los-siguientes-cuatro-anos/>.
- Græger, N. (1996). Environmental Security? *Journal of Peace Research*, 33(1), 109-116.
- Gudynas, E. (5 de septiembre de 2019). El fracaso de la integración amazónica. *Los Tiempos*. Recuperado de: <https://www.lostiempos.com/actualidad/opinion/20190905/columna/fracaso-integracion-amazonica>.

- Gudynas, E. (2019). Mercadería y militarización: la naturaleza en la política ambiental de Duque. En H. D. Correa (Ed.), *El aprendizaje del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 264-269). Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.
- Guerrero, M. (16 de marzo de 2020). ¿Por qué asesinan a líderes ambientales en Colombia? *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/la-critica-situacion-de-los-defensores-ambientalistas-en-colombia-473144>.
- Herrera, J. C. (9 de abril de 2019). Prosur, el nuevo mecanismo para no integrar a Latinoamérica. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2019/04/09/espanol/opinion/prosur-unasur-america-latina.html>.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM. (20 de agosto de 2019). *Tasa anual de deforestación*. Recuperado de: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/bosques-y-recurso-forestal>.
- Lowe, L. A. (2015). Posconflicto e impacto del modelo minero-extractivo sobre el medio ambiente. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 223-248). Bogotá: Editorial Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.
- Mason, M. y Zeitoun, M. (2013). Questioning environmental security. *The Geographical Journal*, 179(4), 294-297.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. (4 de julio de 2016). *Constitución del 91, la carta que le dio un reconocimiento al medio ambiente*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2351-constitucion-del-91-la-carta-que-le-dio-un-reconocimiento-al-medio-ambiente>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. (27 de junio de 2018). *Con logros trascendentales para el país inició empalme del sector ambiente entre los gobiernos Santos y Duque*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias->

minambiente/3980-con-logros-trascendentales-para-el-pais-inicio-empalme-del-sector-ambiente-entre-los-gobiernos-santos-y-duque.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. (1 de agosto de 2019). *\$2 mil millones de cooperación internacional para piloto de lucha contra la deforestación*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4395-2-mil-millones-de-cooperacion-internacional-para-piloto-de-lucha-contra-la-deforestacion>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. (11 de diciembre de 2019). *Colombia firma “Acuerdo de Escazú” en pro del medio ambiente y los derechos humanos*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4579-colombia-firma-acuerdo-escazu-derechos-humanos>.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad*. Bogotá. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf.

Molina, A. M. (2019). *El papel de las fuerzas armadas en la protección y defensa del medio ambiente en Colombia*. Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú. Recuperado de: <https://ceeep.mil.pe/2019/01/29/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-la-proteccion-y-defensa-del-medio-ambiente-en-colombia/>.

Moreno Jiménez, J. (13 de mayo de 2019). El componente ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/el-componente-ambiental-del-plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022/>.


Movimiento Colombiano Ríos Vivos. (2019). Ríos para los negocios, no para la vida: las hidroeléctricas y el Plan de Desarrollo. En H.D. Correa (Ed.), *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 276-281). Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.

Naciones Unidas. (s.f.). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.

- Noticias ONU. (23 de junio de 2020). *Una ola de calor extremo afecta el Ártico con una posible temperatura récord de hasta 38°C y voraces incendios*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2020/06/1476382>.
- Núñez Vélez, N. (24 de agosto de 2019). Gestión ambiental en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo. *Asuntos Legales*. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/gestion-ambiental-en-el-nuevo-plan-nacional-de-desarrollo-2899867>.
- Ortiz González, O. (2019). Respuesta a la Proposición No.25 de 2019. *Ministerio de Defensa Nacional*. Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2019-04/Respuesta%20Ministerio%20de%20Defensa.pdf>.
- Pastrana Buelvas, E. y Lowe, L. A. (2019). Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 19-60). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Paz, A. (28 de junio de 2020). Los impactos de una deforestación que nunca paró. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/los-impactos-de-una-deforestacion-que-nunca-paro-2/>.
- Paz Cardona, A. J. (6 de agosto de 2018). Colombia: el balance ambiental de Juan Manuel Santos y los enormes retos que le quedan a Iván Duque. *Mongabay*. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2018/08/balance-ambiental-presidente-juan-manuel-santos-retos-ivan-duque-colombia/>.
- Paz Cardona, A. J. (9 de septiembre de 2019). Pacto de Leticia: esto fue lo que acordaron siete países para proteger la Amazonía. *Mongabay*. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2019/09/cumbre-por-la-amazonia-colombia-pacto-de-leticia/>.
- Paz Cardona, A. J. (13 de enero de 2020). Los desafíos ambientales de Colombia en el 2020. *Mongabay*. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2020/01/desafios-ambientales-colombia-2020-deforestacion-defensores-paramos/>.

- Presidencia de la República de Colombia. (6 de septiembre de 2019). *Declaración del Presidente Iván Duque en firma del Pacto de Leticia por la Amazonía*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-en-firma-del-Pacto-de-Leticia-por-la-Amazonia-190906.aspx>.
- Portafolio. (6 de septiembre de 2019). *Presidentes de la región firman pacto para preservar la Amazonía*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/presidentes-de-la-region-firman-un-pacto-para-preservar-la-amazonia-533332>.
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia. (2019). ¡Por qué no entregamos el agua! En H.D. Correa (Ed.), *El aprendizaje del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 288-289). Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.
- Reis Matos, S. R. y Montenegro-Lopes-da-Cruz, M. A. (2013). El proceso de securitización y las estrategias de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. En *VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa: defesa da Amazônia* (pp. 116-133). Belém: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Recuperado de: https://www.abedef.org/download/download?ID_DOWNLOAD=76.
- Sánchez, L. D. (28 de noviembre de 2019). *Grupo de ambientalistas se levantan del diálogo con Duque*. Recuperado de: https://caracol.com.co/emisora/2019/11/28/bucaramanga/1574974310_814474.amp.html.
- Semana Sostenible. (11 de marzo de 2019). *Fracking: otra carta para el presidente Duque*. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/fracking-otra-carta-para-el-presidente-duque/43243>.
- Semana Sostenible. (27 de diciembre de 2019). *Cuestionan proyecto de decreto que permitiría pilotos de fracking en Colombia*. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/cuestionan-proyecto-de-decreto-que-permitiria-pilotos-de-fracking-en-colombia/48276>.

- Semana Sostenible. (29 de abril de 2020). *Continúa el avance del Gobierno en pro de los pilotos de fracking*. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semmana.com/medio-ambiente/articulo/gobierno-sigue-avanzando-en-pro-de-los-pilotos-de-fracking/50395>.
- Semana Sostenible. (12 de junio de 2020). Reforma a las CAR: *¿Más de lo mismo?* Recuperado de: <https://sostenibilidad.semmana.com/medio-ambiente/articulo/reforma-a-las-car-mas-de-lo-mismo/51916>.
- Torrado, S. (13 de mayo de 2020). La voraz deforestación durante la pandemia dispara las alarmas de los ambientalistas en Colombia. *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/sociedad/2020-05-13/la-voraz-deforestacion-durante-la-pandemia-dispara-las-alarmas-de-los-ambientalistas-en-colombia.html>.
- UN Sustainable Development (s.f.). *Aspectos económicos del desarrollo sostenible en Colombia*. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/colombia/eco.htm>.
- Urrutia Vásquez, C. (s.f.). *Aportes del sector ambiental a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/CNP/AportesdelsectorambientalalabasesPND2018-2022.pdf>.
- Zuleta López, I. C. (2019). ¿Dónde ha estado el presidente? Hidroituango durante el primer año de Gobierno. En H.D. Correa (Ed.), *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 284-287). Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>.



Las políticas de desarrollo productivo del gobierno Duque: gestionando el estancamiento

Germán Camilo Prieto Corredor* y Natalia Duarte González**

Introducción

El presente capítulo argumenta que ante la tendencia de desindustrialización de la estructura productiva y de reprimarización de la oferta exportadora colombiana, mantenida a lo largo del siglo XXI, el gobierno de Iván Duque apenas ha pretendido gestionar el estancamiento del desarrollo económico que acompaña a dicha tendencia y sus propuestas en materia de desarrollo productivo, ciencia y tecnología y economía naranja, son insuficientes para procurar una transformación productiva que genere un impacto significativo sobre el desarrollo del país. También se ofrecerá una reflexión sobre la situación de Colombia en materia de inserción en cadenas globales de valor y se

* Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) y coordinador del Semillero de Economía Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma universidad. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Manchester), magíster en Economía Política Internacional (Universidad de Warwick) y politólogo (Universidad Nacional de Colombia). Contacto: gcprietoc@gmail.com.

** Estudiante de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) y miembro del Semillero de Economía Política Internacional de la misma universidad.

llamará atención sobre la insuficiencia de las políticas del gobierno actual para mejorar dicha inserción.

Una vez se haya documentado la tendencia de desindustrialización y de reprimarización, y se haya explicado su relación con el desarrollo económico, se pasará a mostrar que las políticas del gobierno Duque no apuntan a cambios sustanciales en el desarrollo productivo de Colombia y se analizará la situación de Colombia frente a la inserción en cadenas globales de valor. Para finalizar, en la conclusión del capítulo, se llamará la atención sobre la gravedad de gestionar este estancamiento del desarrollo productivo nacional en un contexto de crisis económica y social como el que se viene presentando con la pandemia del COVID-19. Es necesario aclarar que en ningún caso el análisis que aquí se presenta puede constituir una evaluación de resultados de las políticas anunciadas porque el plazo corrido hasta 2020 es aún muy corto para ello. Se trata más bien de evaluar las políticas en términos de sus estrategias, particularmente de acuerdo a lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en algunos programas de Colombia Productiva, y de ofrecer reflexiones que insistan en la necesidad de introducir cambios sustanciales en las políticas de desarrollo productivo del país.

Desarrollo estancado: desindustrialización y reprimarización de la oferta exportadora colombiana

Si bien existen diferentes acepciones del desarrollo, incluso algunas que lo igualan al crecimiento, consideramos que el desarrollo, en su definición más simple y general, se refiere al mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de una sociedad. Esto implica una amplia variedad de protección de derechos y acceso a servicios y oportunidades, pero, sin necesidad de entrar en detalles concretos para evaluar la evolución del desarrollo en Colombia, entendemos que el desarrollo económico requiere al menos del cumplimiento de los siguientes requisitos: superación de la pobreza, oportunidades de mejorar los ingresos, e incremento de los recursos públicos para el suministro de bienes públicos esenciales como la salud, la educación, la infraestructura y la seguridad. En estos términos, es claro que para superar la pobreza se requiere no solamente de programas de ayuda estatal, sino de la generación de oportunidades que permitan a las personas no caer en una trampa de pobreza

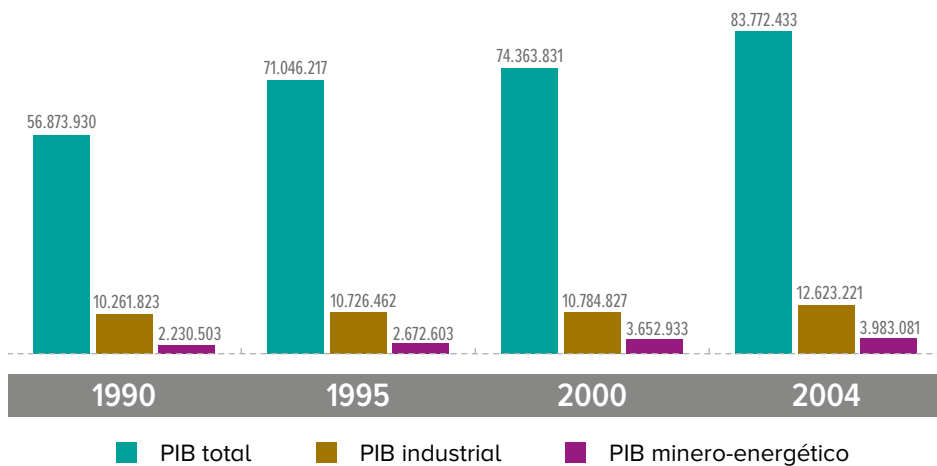
que las vuelva dependientes de dichas ayudas; se requiere mejorar la oferta de empleo formal y capacitar el capital humano requerido por los empleadores, así como aumentar el recaudo tributario y la generación de ingresos estatales a través de inversiones o empresas públicas para aumentar los presupuestos estatales. Esto último no solamente pasa por ampliar la base tributaria, sino por fomentar actividades económicas que generen más ingreso y, por ende, puedan aumentar la tributación. Es este círculo virtuoso de aumento de ingresos privados y públicos, claramente explicado por Keynes hace casi un siglo, lo que se requiere para que exista desarrollo económico: no basta con que el PIB crezca, sino que se debe superar la pobreza, mejorar los ingresos de los trabajadores y aumentar el gasto público para ofrecer más y mejores bienes públicos, de forma que pueda incrementarse el bienestar de una sociedad en su conjunto, y con ello, el desarrollo.

Así, se entiende que la reprimarización de la estructura productiva y de la oferta exportadora de un país es contraria a promover el desarrollo, aun cuando dicha reprimarización genere o contribuya al crecimiento económico. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en Colombia desde los años noventa: el crecimiento económico ha sido ampliamente positivo, en buena medida gracias a los momentos de *boom* de las *commodities* (bienes primarios) y al aumento del peso del sector minero-energético en la economía nacional y aún más en la canasta exportadora. Los gráficos 1 y 2 muestran que entre 1990 y 2019 el PIB total ha mantenido un ritmo de crecimiento constante al igual que el PIB industrial y el minero-energético (este último excepto en los tres últimos años), y los gráficos 3 y 4 muestran que la participación del PIB minero-energético en el PIB total aumentó en alrededor de dos puntos porcentuales entre la década de los noventa y 2014, para situarse en 2019 en niveles similares a los de 2004, lo que en todo caso muestra un aumento de cerca de un punto porcentual con respecto a los niveles de 1990. Esto contrasta con el pronunciado aumento en la participación del sector minero-energético en la oferta exportadora colombiana, la cual pasó de 24,7% en 1995 a 45,5% en 2019, habiendo alcanzado un pico de 58,4% en 2013, tal y como se muestra en el gráfico 5.

Con todo, el crecimiento tanto del PIB como de la oferta exportadora colombiana (ver gráficos 1-5) no se ha traducido en cambios importantes en el bienestar de los ciudadanos y por ello consideramos que el desarrollo ha estado estancado. Aunque en los últimos veinte años se ha disminuido la pobreza en casi un 50%, la informalidad laboral continúa siendo inmensa (ver gráfico 6), y

las posibilidades de que más personas se empleen de manera formal y puedan aumentar sus ingresos no han cambiado significativamente. El gasto público ha aumentado, pero el recaudo tributario sigue siendo bajo con relación al PIB (ver gráfico 7). Con ello, difícilmente podemos valorar positivamente la evolución del desarrollo económico en el país, pues la evolución del IDH (índice de desarrollo humano) y del coeficiente de Gini para Colombia ha sido bastante leve (ver gráfico 8). Pese a que ha habido crecimiento económico, esto no se ha traducido en desarrollo, en términos de incremento del bienestar. La pobreza aún afecta a más de una cuarta parte de la población y la informalidad a la mitad de la población empleada, con lo que se dificultan las posibilidades de aumentar el recaudo tributario por concepto de ingresos laborales. Este estancamiento en el desarrollo económico colombiano se explica en buena medida por la desindustrialización de la estructura productiva y la reprimarización de la oferta exportadora que se ha presentado en los últimos treinta años, periodo que coincide con la adopción del modelo económico neoliberal y la respectiva ausencia de una política industrial (Ocampo y Martínez, 2011; Prieto y Ladino, 2013; Prieto y Cardona, 2020).

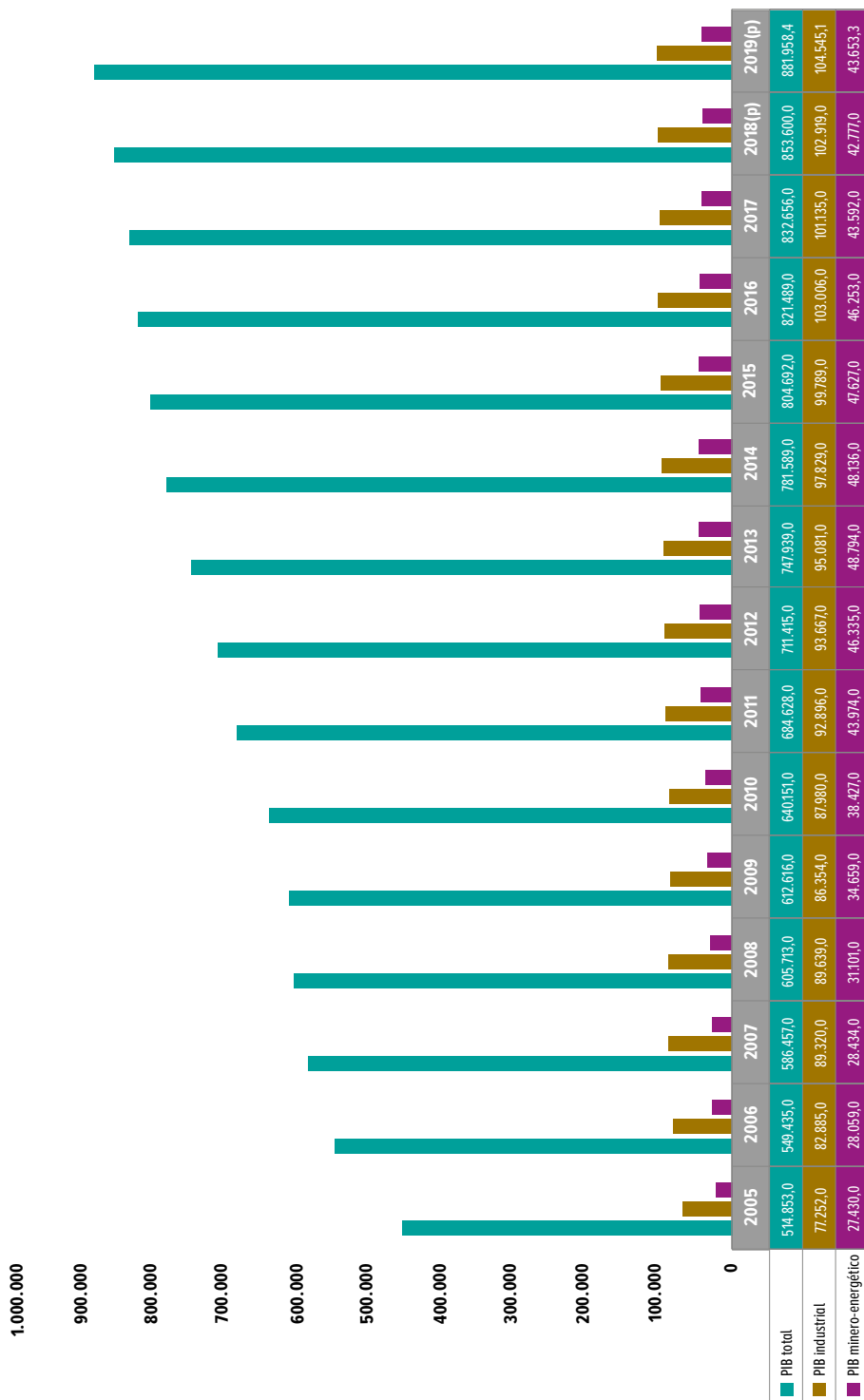
Gráfico 1. Colombia: PIB total, industrial y minero-energético, 1990-2004 (millones de pesos a precios constantes de 1994)



Las cifras de 1990 a 2004 se presentan en precios constantes de 1994 porque es la información disponible en las bases de datos del Banco de la República. En cualquier caso, lo que se pretende con este gráfico y el siguiente es mostrar el ritmo de crecimiento del PIB y no tanto sus valores reales particulares, que por razones obvias varían de acuerdo a los años tomados como base, pero que no alteran la observación de la tendencia creciente del PIB a lo largo de los mismos.

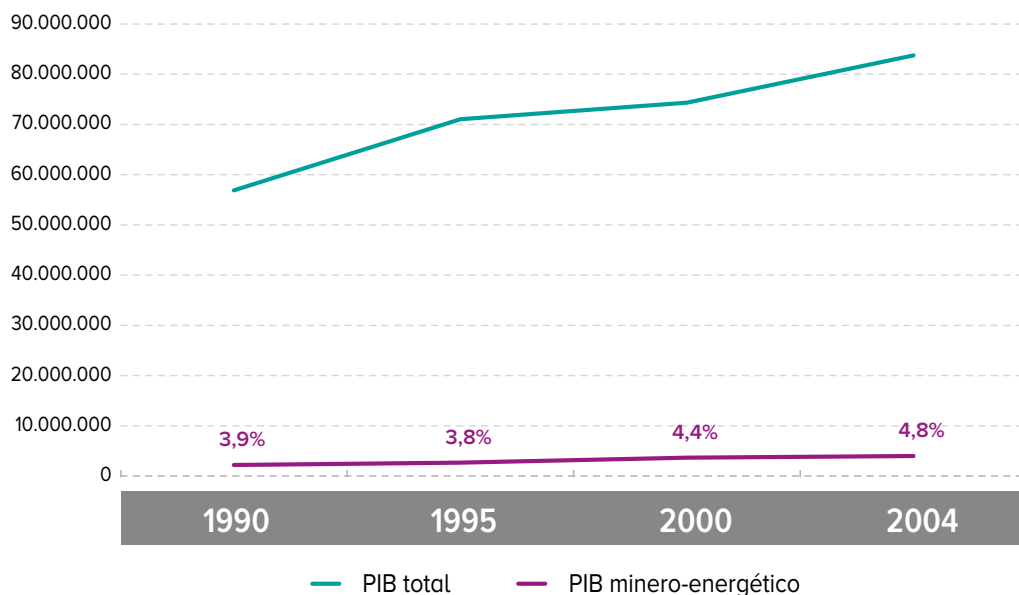
Fuente: elaboración propia con datos de Banco de la República (2020a y 2020e).

Gráfico 2. Colombia: PIB total, industrial y minero-energético, 2005-2019 (miles de millones de pesos a precios constantes de 2015)



Fuente: elaboración propia con datos de Banco de la República (2020b y 2020c).

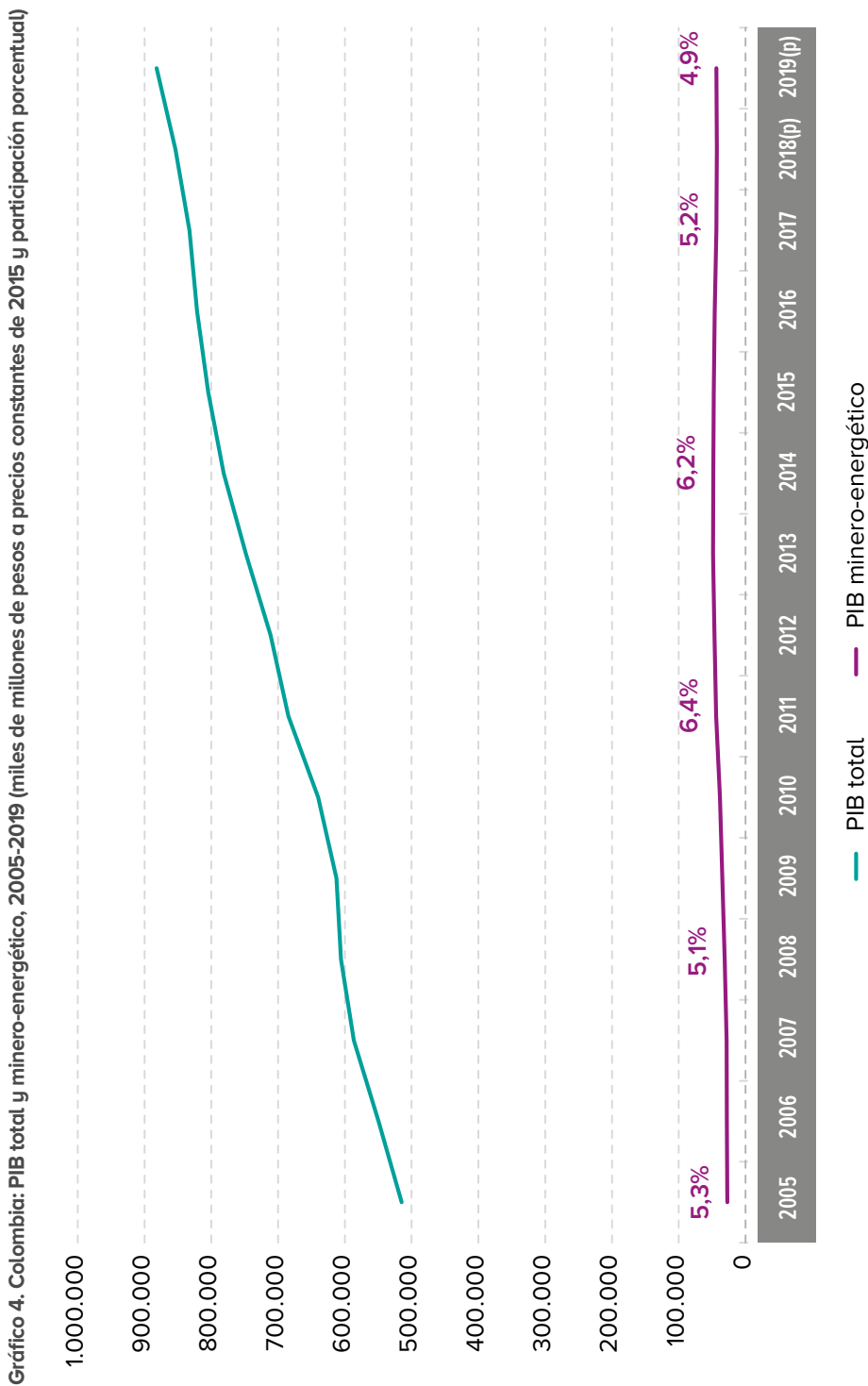
Gráfico 3. Colombia: PIB total y minero-energético, 1990-2004 (millones de pesos a precios constantes de 1994 y participación porcentual)



Fuente: elaboración propia con datos de Banco de la República (2020a y 2020e).

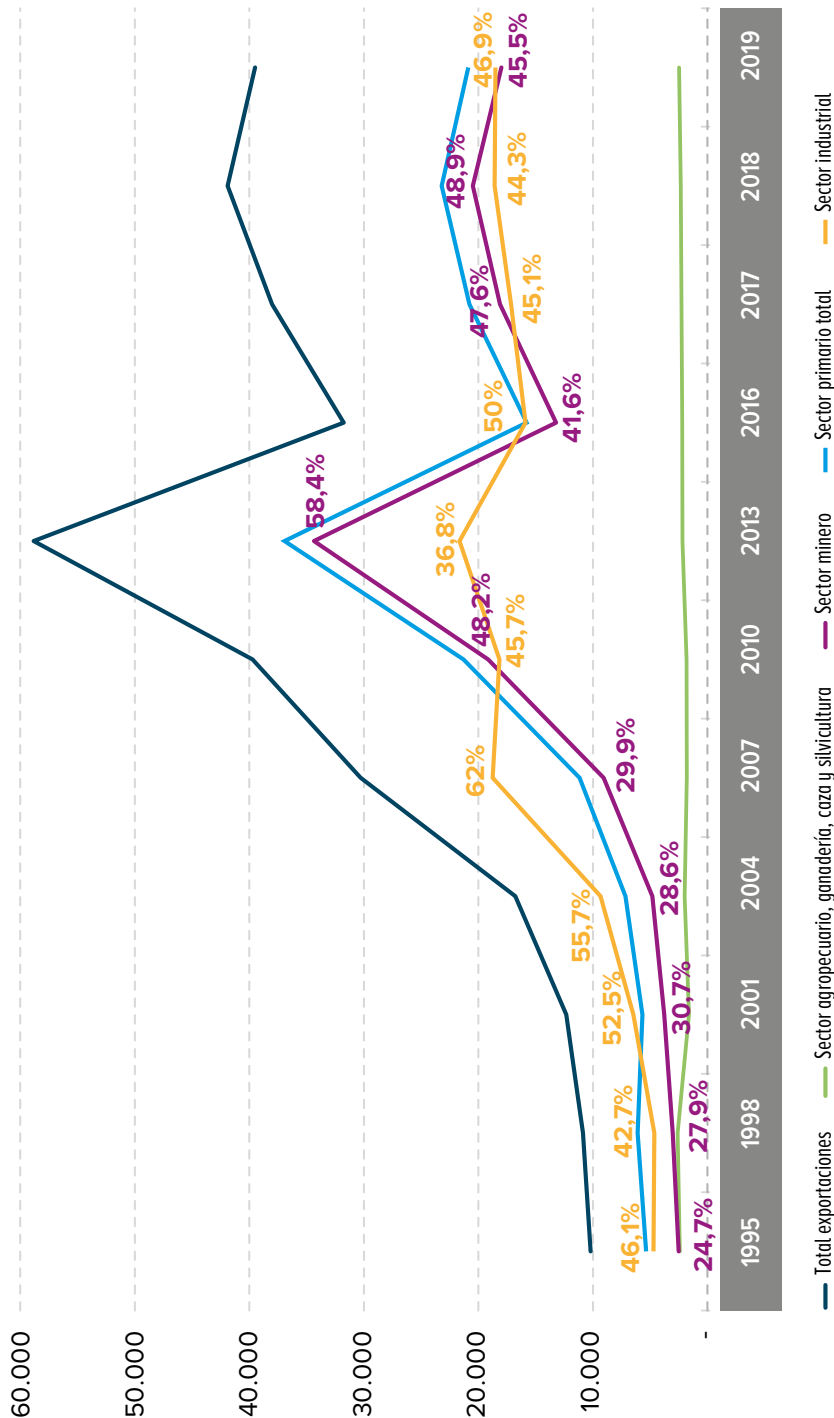
Cuando se reduce la participación del sector industrial en el PIB, en el empleo total y en la oferta exportadora, se considera que existe un proceso de desindustrialización, el cual suele estar acompañado de un proceso de reprimarización que consiste en el aumento de la participación del sector primario en uno o más de esos tres rubros. La desindustrialización puede presentarse en uno de ellos, pero al presentarse en los tres se considera que ha sido plena, tal y como ha ocurrido en Colombia durante los últimos treinta años.¹ De una participación de niveles que rondaron el 14,5% en la década de los noventa, e incluso de 15% en la de los 2000, en la última década el PIB industrial ha perdido casi tres puntos porcentuales de participación en el PIB total (gráficos 9 y 10), lo que viene acompañado de una pérdida de cuatro puntos porcentuales en la participación en el empleo total con respecto a los niveles de 2007 (gráfico 11). Esto se suma a la pérdida de participación de cerca de ocho puntos porcentuales de las exportaciones industriales en la oferta exportadora total de la última década con respecto a la década de los 2000, aunque viene a situarse en niveles similares a los de 1995 (gráfico 5).

¹ Para un análisis más detallado de la desindustrialización que se ha presentado a partir de 1990 ver Martínez (2011).



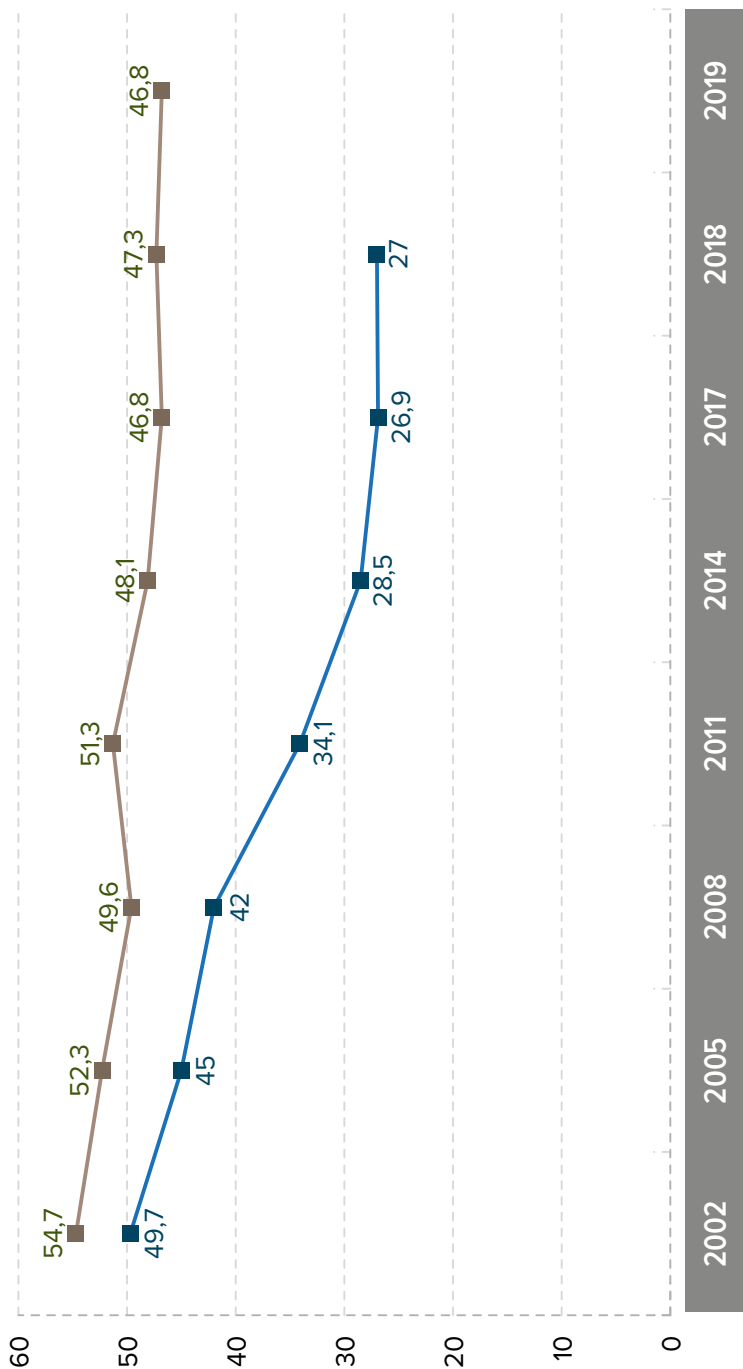
Fuente: elaboración propia con datos de Banco de la República (2020b y 2020a).

Gráfico 5. Colombia: exportaciones de bienes por sectores, 1995-2019 (millones de dólares FOB y participación porcentual de exportaciones industriales y minero-energéticas)



Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2020a).

Gráfico 6. Colombia: ocupados informales y pobreza monetaria, 2002-2019 (porcentajes)



Ocupados informales: datos abril-junio de cada año para 13 ciudades y áreas metropolitanas. Datos no disponibles para pobreza monetaria de 2019.

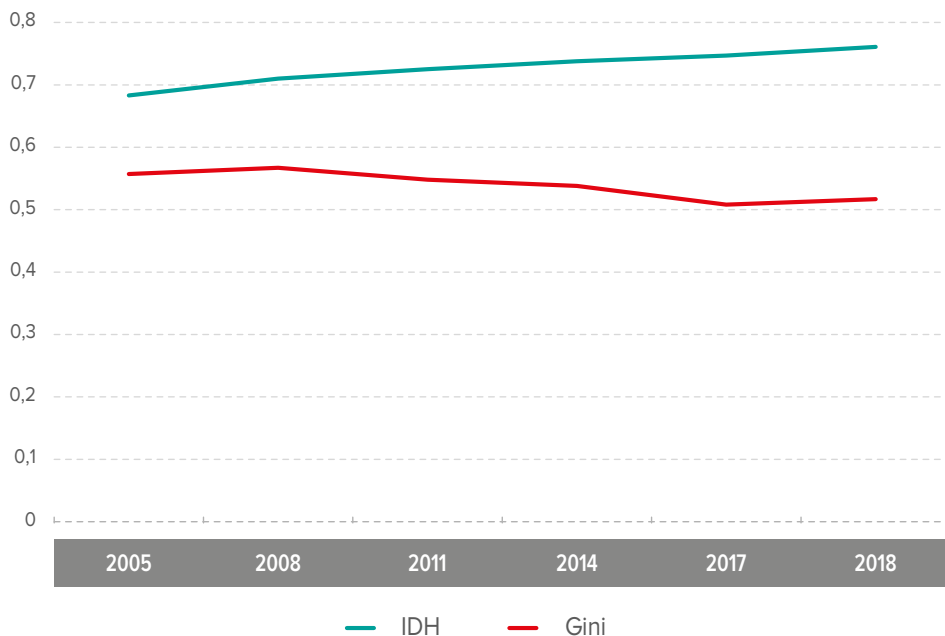
Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2020b y 2020c).

Gráfico 7. Colombia: ingresos estatales y gasto público, 2008-2019 (miles de millones de pesos corrientes y porcentajes sobre el PIB)



Fuente: elaboración propia con datos Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020a y 2020b).

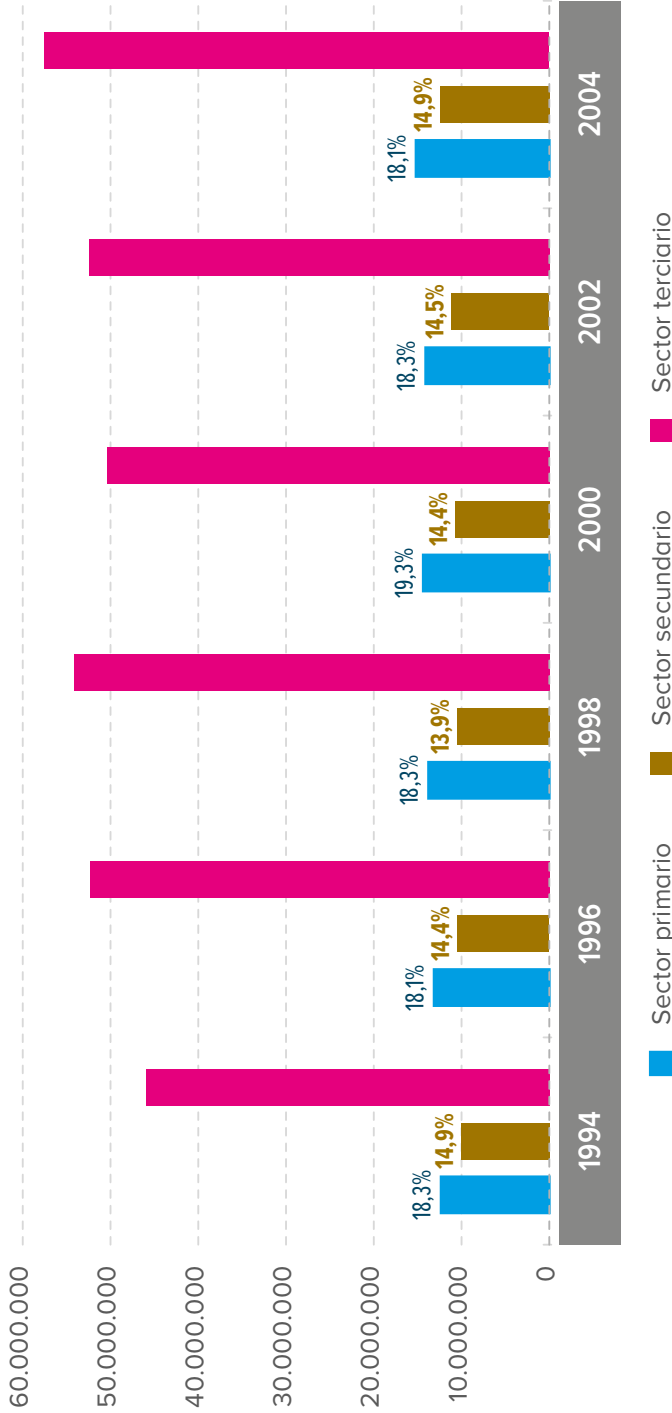
Gráfico 8. Colombia: IDH y Gini, 2005-2018



Fuente: elaboración propia con datos de *Expansión/Datosmacro.com* (2020), *EFE* (9 de diciembre de 2019) y DANE (2020c).

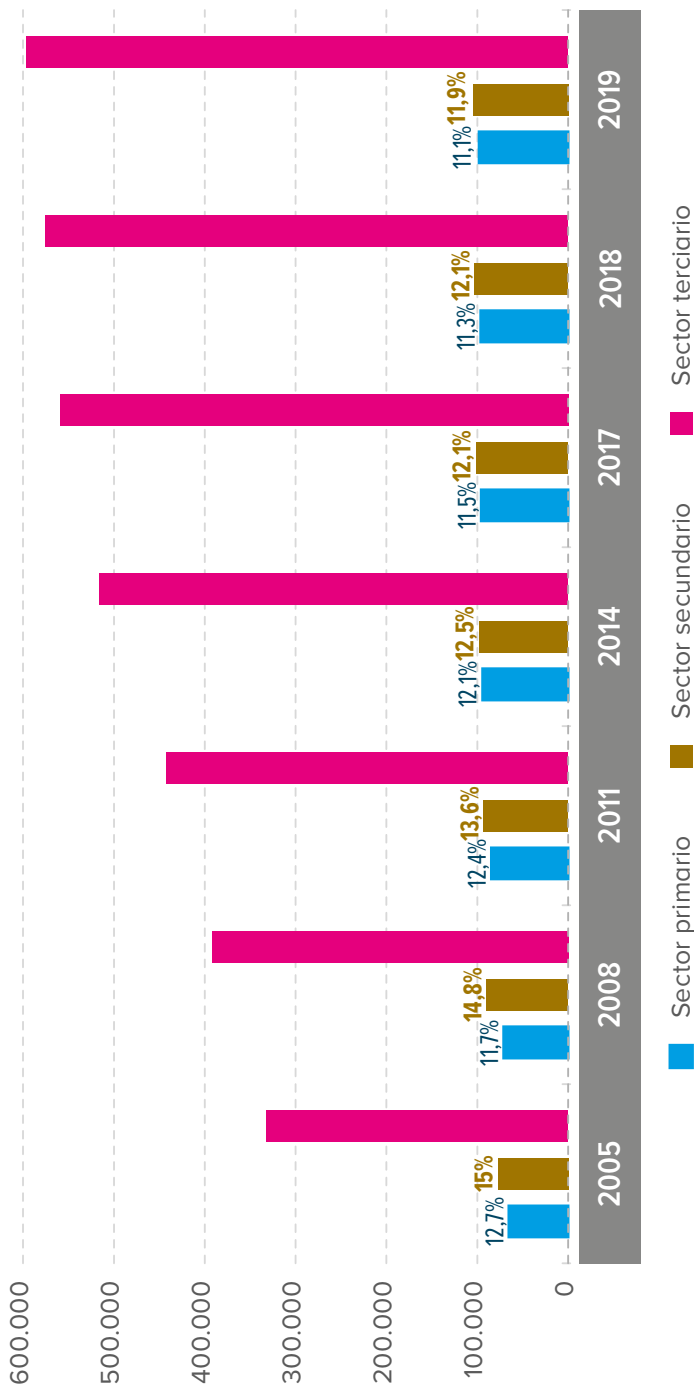
Con estos datos se confirma la desindustrialización que han sufrido tanto la producción y el empleo nacional como la oferta exportadora en la última década, lo que se ha acompañado también de un proceso de reprimarización de la oferta exportadora colombiana. Si bien desde 2005 el sector primario ha perdido participación en el PIB total (gráfico 10), incluso situándose por debajo de la del sector industrial (contrario a lo que sucedía hasta 2004, ver gráfico 9; nótese en el gráfico 11 que la participación en el empleo total es bajísima), las exportaciones del sector minero-energético se escalaron a partir de 2007, llegando a un pico de participación de 52,4% del total exportado en 2013 y manteniéndose luego en niveles cercanos al 46% en los años siguientes hasta 2019, igualando los niveles de participación de las exportaciones industriales; muy diferente a lo que sucedió hasta 2010, cuando la participación de las exportaciones industriales sobre el total era mayor que la de las minero-energéticas (gráfico 5). Es muy llamativo que en los años analizados las exportaciones minero-energéticas han copado casi la totalidad de las exportaciones del sector primario, presentándose casi una igualación entre 2010 y 2016, años correspondientes al último *boom* de las *commodities*.

Gráfico 9. Colombia: participación sectores en el PIB, 1994-2004 (millones de pesos a precios constantes de 1994 y participación porcentual sobre el total)



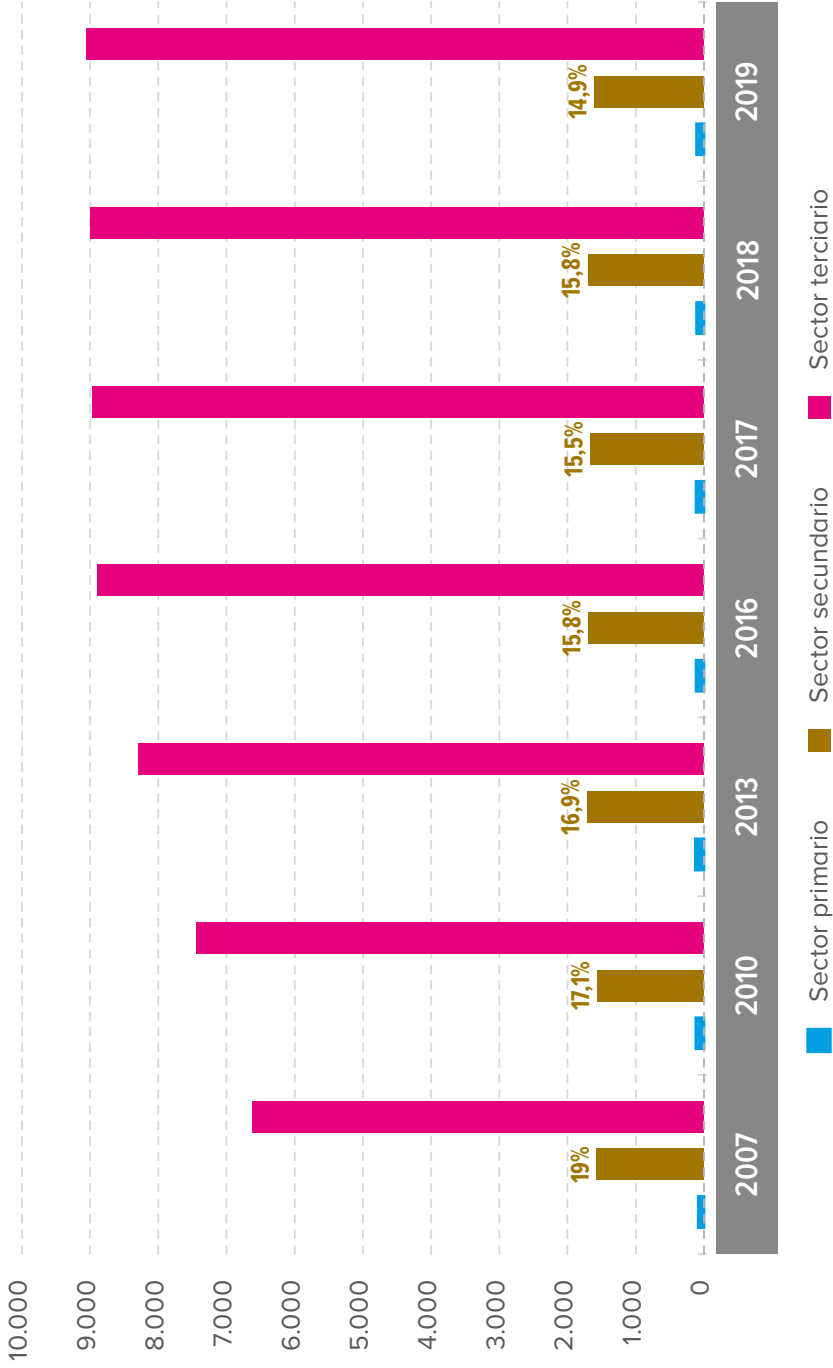
Fuente: elaboración propia con datos de Banco de la República (2020c).

Gráfico 10. Colombia: participación sectores en el PIB, 2005-2019 (miles de millones de pesos a precios constantes de 2015 y participación porcentual sobre el total)



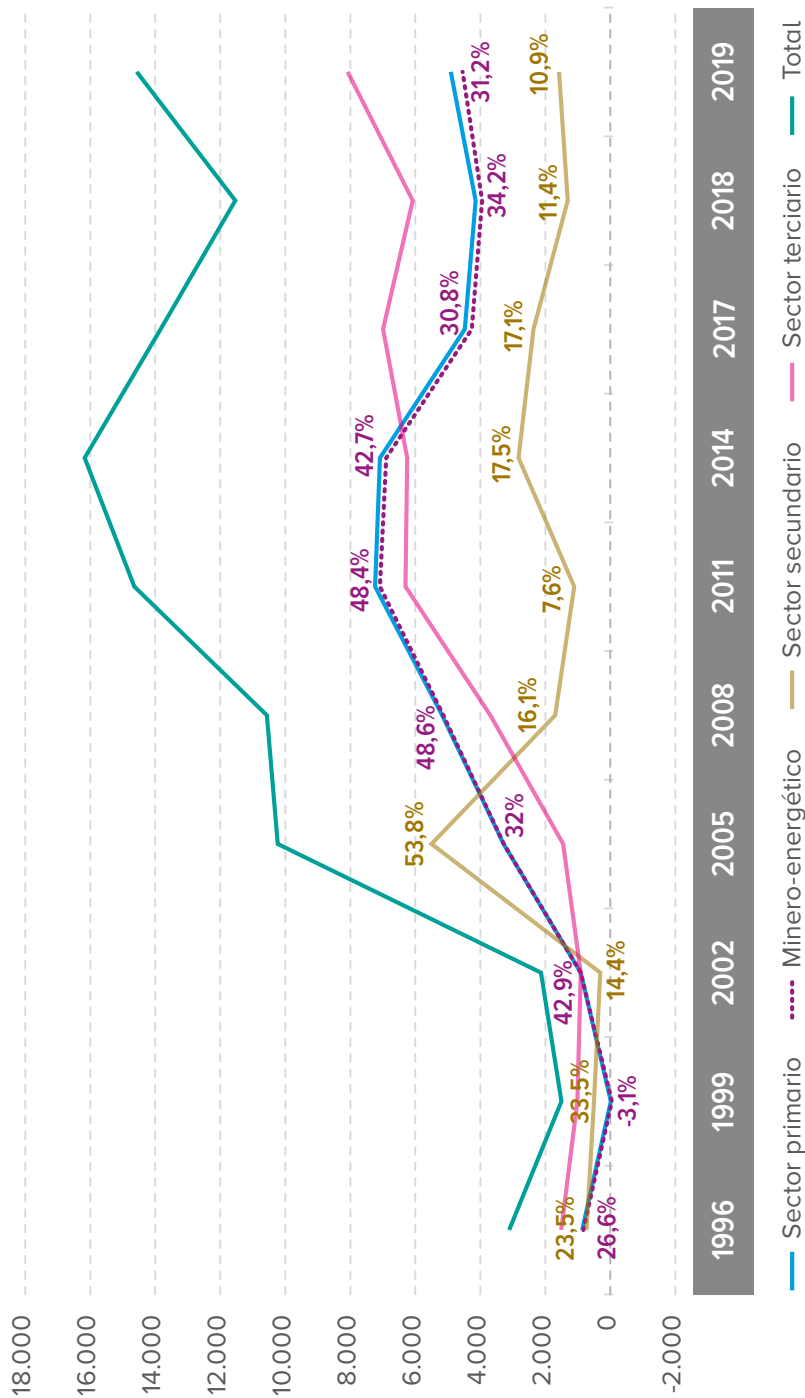
Fuente: elaboración propia con datos de Banco de la República (2020d).

Gráfico 11. Colombia: empleo total por sectores, 2007-2019 (miles de empleados y porcentaje del empleo industrial sobre el total)



Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2020b) para 13 ciudades y áreas metropolitanas.

Gráfico 12. Colombia: IED por sectores (millones de dólares y participación porcentual sobre el total)



Fuente: elaboración propia con datos de Banco de la República (2020f).

El gran problema con la reprimarización es que los sectores minero-energético y agrícola no son grandes generadores de empleo ni de valor agregado, lo que dificulta, además, que se paguen mejores salarios. La reprimarización significa entonces que se está generando menos valor relativo en comparación con el de los sectores primario y terciario, y con ello se están perdiendo posibilidades de generar mayor valor agregado, pagar mejores salarios a los trabajadores y emplear más personas, porque las expectativas de crecimiento económico se desplazan del sector industrial al sector primario o al de servicios. En este último (sector terciario), se puede estar generando más valor agregado si se ofrecen servicios con cierto nivel de sofisticación (financieros, de telecomunicaciones, informática), pero debe tenerse en cuenta que generar empleo en este sector depende de que exista el capital humano con la formación técnica suficiente para poder acceder a esos trabajos, lo que tiene un costo muy alto porque se requiere educación profesional. En cambio, en el sector industrial se puede generar empleo que demande capital humano con un nivel de capacitación no tan sofisticado y esto es favorable en una sociedad como la colombiana, que apenas puede garantizar el acceso a educación técnica y profesional para una pequeña porción de su fuerza laboral. Aunque un país con una economía basada en la explotación de recursos naturales puede alcanzar altos niveles de bienestar (como Noruega), esto depende de que los ingresos alcancen para distribuir suficientes bienes públicos a toda la sociedad, lo que no ocurre de ninguna forma en Colombia.

El desarrollo para Colombia pasa entonces por generar más empleo y mejorar los ingresos de los trabajadores y para ello el sector industrial es el que ofrece mejores posibilidades por las razones expuestas previamente. Si la competitividad se centra en el sector primario, la inversión extranjera se concentrará allí (ver gráfico 12) y esto es problemático para una economía como la colombiana, que depende fuertemente de la IED como fuente de financiamiento externo (Garavito, Iregui y Ramírez, 2012). Si la inversión se centra en el sector terciario, serán pocos los trabajadores que puedan ocupar esos puestos de trabajo, que por más que paguen buenos salarios no serán suficientes para aumentar el recaudo tributario de manera sustantiva. Lamentablemente, en Colombia se ha tendido a despreciar la desindustrialización con el argumento de que sale muy costoso aumentar la competitividad del sector industrial frente a las facilidades competitivas que ofrece el sector primario (agroindustria, sector minero-energético) y algunos subsectores del sector servicios (como, por ejemplo, servicios financieros y empresariales, y de

transporte, almacenamiento y comunicaciones).² Pero esta visión claramente prioriza el crecimiento sobre el desarrollo, y con ello se reducen las opciones de generar más empleo y de aumentar los ingresos de los trabajadores para poder alcanzar un mayor nivel de bienestar social.

En la siguiente sección se argumentará que las políticas del gobierno de Iván Duque no representan un cambio en la gestión del desarrollo productivo nacional, al menos no en lo que respecta a implementar políticas de industrialización que puedan conducir a trascender el estancamiento que el desarrollo económico y productivo ha sufrido en lo corrido del siglo XXI.

Políticas de desarrollo productivo del gobierno Duque: más de lo mismo con un velo naranja y el rezago en la inserción en cadenas globales de valor

En esta sección revisamos las políticas de desarrollo productivo contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, en tanto son, hasta el momento, las anunciadas por la administración de Iván Duque en esta línea, y haremos una breve mención al programa Fábricas de Productividad y a los proyectos Sofistica y SenaInnova, todos parte del programa Colombia Productiva y que han sido hasta ahora las iniciativas visibles emprendidas por el Gobierno para darle curso a las estrategias de desarrollo productivo contenidas en el PND. Al final de la sección incluiremos también un análisis de la situación de Colombia en materia de inserción en cadenas globales de valor, mostrando que los lineamientos planteados por el Gobierno en materia de desarrollo productivo y comercio son insuficientes para mejorar dicha inserción.

El PND contiene dos pactos directamente relacionados con el desarrollo productivo nacional, particularmente en lo que tiene que ver con la transformación productiva:³ el Pacto II “Por el emprendimiento, la formalización y

² Estos son los principales subsectores de servicios que han sido objeto de IED en los últimos veinte años, de acuerdo a los datos del Banco de la República (2018).

³ Los pactos IV y IX están también relacionados con el desarrollo productivo, pero no contienen disposiciones relativas a la transformación productiva colombiana, por cuanto se refieren básicamente al sector primario. El Pacto VII (Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas, universidades y hogares conectados con la era del conocimiento) se refiere más bien al acceso a internet. Por su parte, el capítulo “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos” del Pacto III (Pacto por la equidad) no contempla estrategias para la generación de empleo en términos de generación de puestos de trabajo, sino simplemente para ayudar a las personas a encontrar trabajos formales

la productividad” y el Pacto V “Por la ciencia, la tecnología y la innovación”. En las tablas 1 y 2 se presenta un resumen de las políticas contenidas en estos pactos, en las cuales se centra nuestro análisis, y que será complementado con análisis del Pacto VI “Por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional” y del Pacto X “Por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja”, los cuales guardan una estrecha relación con el desarrollo productivo nacional.

Nuestro análisis comienza con en el Pacto II, pues es el que más directamente trata del fomento a la producción, el cual se compone de seis capítulos que se refieren a las distintas ramas de la producción nacional: “Entorno para crecer”, “Transformación empresarial”, “Un mundo de posibilidades”, “Estado simple”, “Campo con progreso” y “Turismo”. De estos capítulos nos ocuparemos tan solo de los tres primeros, por cuanto son los que se refieren directamente a la transformación productiva (ver tabla 1). Por transformación productiva entendemos aquellos cambios que contribuyan a la generación de mayor valor agregado en la estructura productiva y en la oferta exportadora nacionales. Sobre la simplificación de los trámites para hacer negocios a la que se refiere el capítulo de “Estado simple” se hará una breve mención en nuestro análisis, pero dejaremos de lado los capítulos sobre el desarrollo productivo del campo y del turismo por considerar que son sectores en los que no existe mayor posibilidad de generar valor agregado, si bien reconocemos que son importantes generadores potenciales de crecimiento para la economía nacional.

(Departamento Nacional de Planeación, s.f., p. 86), como si la generación de trabajo decente se tratara de un problema de gestión de la información.

Tabla 1. Políticas de desarrollo productivo contenidas en el Pacto II “Por el emprendimiento, la formalización y la productividad” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020

Capítulo	Diagnóstico	Objetivos	Retos	Estrategias
Entorno para crear: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	El tránsito a la formalidad les cuesta a las empresas casi la mitad de sus utilidades de un año.	Lograr que más emprendimientos de alto potencial se consoliden.	Aumentar la cultura de inversión en emprendimiento: solo el 8% de los colombianos hace inversiones en emprendimientos.	Acompañaremos emprendimientos con potencial de crecimiento para aumentar su probabilidad de éxito.
	Colombia ocupa el puesto 100 de 190 países en facilidad para abrir empresas.	Aumentar el acceso a financiamiento para empresas en etapa temprana.	Promover el crecimiento de emprendimientos jóvenes para que puedan consolidarse en el mercado.	Diseñaremos e implementaremos una política nacional de emprendimiento para ampliar y facilitar el acceso a los servicios para emprendedores.
		Reducir los costos de empresas para registrarse, contratar trabajadores y pagar impuestos.	Facilitar la apertura de empresas y emprendimientos, agilizando los procesos y abaratando sus costos.	Activaremos la Ventanilla Única Empresarial para que los empresarios puedan obtener su RUT, Registro Mercantil y registrarse en la seguridad social sin salir de su oficina.
			Reducir los costos de registro de creación de empresas.	Expediremos una reforma a la tarifa de registro mercantil que disminuya el costo de formalizarse para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).
			Mejorar el acceso al financiamiento empresarial que es restringido y costoso.	Abarataremos y mejoraremos el acceso de las pequeñas empresas al microcrédito y fortaleceremos instrumentos de financiamiento de operación empresarial.

Capítulo	Diagnóstico	Objetivos	Retos	Estrategias
Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adopción tecnológica para la productividad	Escasas alternativas de crédito y altos costos transaccionales desincentivan el acceso a financiamiento de las empresas.	Promover que más empresas adopten tecnología de punta.	Aumentar y desarrollar la adopción de tecnología de las empresas para incrementar la productividad empresarial.	Implementaremos el programa Fábricas de Productividad y el de manufactura avanzada para que las empresas adopten tecnologías probadas y aumenten su productividad.
	En 2016 solo 2,7% de las empresas se relacionó con alguna universidad.	Incentivar la innovación de las empresas.	Articular los programas de fortalecimiento empresarial del sector comercio, industria y turismo.	Articularemos los programas de fortalecimiento empresarial para que los empresarios accedan a una oferta que corresponda con sus necesidades.
	Sólo 22% de las empresas se consideran innovadoras.	Dinamizar el sector financiero para que más empresas puedan invertir, adoptar tecnología e innovar.	Incentivar la creación de empresas innovadoras y productoras de bienes de más alta complejidad.	Promoveremos los laboratorios de pruebas y los estándares de calidad para que los empresarios puedan certificar sus productos y vender en cadenas globales de valor.
	Muy pocas pequeñas y medianas empresas (pymes) utilizan tecnologías avanzadas.		Fortalecer el mercado de capitales colombiano porque carece de profundidad y tiene un desarrollo desigual.	Fortaleceremos el mercado de capitales promoviendo su acceso a un mayor número de inversionistas.
			Garantizar el acceso de las empresas a mecanismos de financiamiento que les permitan aumentar su productividad y competitividad.	Aseguraremos que los plazos de los créditos que fomenten la inversión empresarial tengan en cuenta los plazos de los procesos productivos.
			Fortalecer las relaciones de las empresas y la academia.	Realizaremos un censo económico por primera vez en dos décadas, para conocer toda la actividad empresarial en Colombia y diseñar programas de apoyo empresarial más precisos.
				Fortaleceremos las capacidades de los centros de desarrollo tecnológico para que realicen investigaciones e innovaciones junto con las empresas.

Capítulo	Diagnóstico	Objetivos	Retos	Estrategias
Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas	32% de las exportaciones corresponden a bienes no minero-energéticos, 18% a servicios, 50% a bienes minero-energéticos. ⁴	Aumentar las exportaciones no minero-energéticas de alto valor agregado.	Materializar el acceso preferencial de nuestros productos a mercados de más de 1.500 millones de consumidores.	Realizaremos una estrategia vigorosa de diplomacia comercial y sanitaria, que logre el acceso de nuestros productos a los mercados más exigentes.
	El sector primario concentra el 53% de la inversión extranjera que llega al país; servicios, 34%; manufacturas, 13%; sector primario, 53%. ⁵	Atraer más inversión extranjera directa en sectores no minero-energéticos.	Diversificar el portafolio de productos exportados y nuestros clientes en el exterior. Aumentar la eficiencia de la logística de comercio exterior del país.	Identificaremos productos, servicios, destinos y empresas con alto potencial exportador para eliminar las barreras al comercio que enfrenten. Modernizaremos las operaciones de comercio exterior con la sistematización de procesos aduaneros.
			Aumentar la inversión en sectores de manufactura y servicios de alto valor agregado.	Aumentaremos las funcionalidades de la Ventanilla Única de Comercio Exterior para que sus usuarios realicen con mayor rapidez sus trámites. Incentivaremos la inversión extranjera dirigida a lograr mayor eficiencia productiva en las empresas y el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto.

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Departamento Nacional de Planeación (s.f., pp. 35-44).

⁴ Nótese que estas cifras, distintas al gráfico 5, corresponden a exportaciones totales y no solo a las exportaciones de bienes.

⁵ Nótese que si bien estas cifras son un poco diferentes a las del gráfico 12, no difieren mucho de ellas.

En la introducción del Pacto II se señalan como prioridades “el mejoramiento del ambiente de negocios y la reducción de los costos de la formalización de las empresas” para aumentar la formalidad, así como “incrementar la demanda laboral calificada y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 153). También se llama la atención sobre la importancia del financiamiento de las etapas tempranas del emprendimiento y la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado que permita sofisticar la estructura productiva del país. Además, se expresa la necesidad de implementar “programas de adopción de conocimiento y tecnología e innovación empresarial, con un especial énfasis en la digitalización y las industrias 4.0 y con estímulos a la investigación y desarrollo privado en tecnologías y sectores de alto impacto” (p. 153). Así, el Gobierno reconoce que es necesario aumentar la formalidad, incrementar la demanda laboral, el financiamiento para el emprendimiento y la adopción de tecnologías para mejorar la producción nacional, y en general la necesidad de generar mayor valor agregado, lo que se encuentra acorde con el diagnóstico sobre el estancamiento del desarrollo productivo colombiano ofrecido en la sección anterior. Sin embargo, lejos de asomar algún viso de una política industrial fuerte, la introducción del Pacto II señala como “dos herramientas potentes” las siguientes:

El logro de los objetivos de este Pacto se basa también en dos herramientas potentes. La primera es lograr un Estado simple, en el que se reduzcan los trámites y regulaciones innecesarios y se mejore la calidad de las nuevas regulaciones, para garantizar un ambiente de negocios propicio para el emprendimiento y el fortalecimiento de la libre competencia. La segunda herramienta es una apuesta por proveer bienes públicos rurales en los sectores económicos donde las regiones tengan vocaciones productivas o potencial de incremento de su productividad. Esto llevará a una alta tasa de inversión en el campo, que se traducirá en oportunidades de crecimiento para los pequeños productores y una transformación productiva para el desarrollo de una agroindustria de talla internacional. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 154)

Así, se anuncia la simplificación del Estado y la provisión de bienes públicos en el sector rural como la gran intervención estatal para la transformación productiva, la cual se menciona exclusivamente para referirse a la agroindustria, cuya generación de valor agregado puede presentarse pero a una escala menor que en el sector industrial, así como su potencial para generar empleo (la agroindustria consiste en buena medida en la tecnificación de las

actividades de producción agropecuaria, lo que más bien tiende a prescindir de trabajadores poco calificados). Simplificar los trámites para hacer negocios bien puede ayudar a los empresarios a bajar costos de transacción, pero parece bastante ingenuo (o más bien frívolo) sugerir que el emprendimiento y la inversión privada dependen de la facilidad para hacer negocios, pues es obvio que si existen los incentivos de retornos significativos de la inversión (como, por ejemplo, las ganancias obtenidas gracias a la generación de valor), los empresarios realizarán sus inversiones a pesar de que se tengan que surtir más o menos trámites para hacer los negocios (eventualmente, si la inversión es buena, el retorno dará para contratar personal que se ocupe de esto). Por otra parte, el suministro de bienes públicos obedece a una concepción horizontal de la política de desarrollo productivo, en la que se asume que el Estado debe ofrecer bienes que puedan ser aprovechados de igual forma por todos los productores, como obras de infraestructura y servicios públicos, en lugar de optar por una concepción vertical que apoye a sectores promisorios que tengan el potencial de generar valor y ser competitivos a nivel nacional e internacional. Esta concepción horizontal de la política de desarrollo productivo es la que ha persistido en Colombia desde la adopción del modelo neoliberal en los años noventa (Martínez, 2011; Prieto y Ladino, 2013).

En el capítulo sobre “Entorno para crecer”, el diagnóstico apunta al acceso a financiamiento como uno de los principales problemas para el emprendimiento y el desarrollo empresarial, pero señalan otros tres que se alejan de la pertinencia de brindar apoyos directos a los empresarios: se sugiere un problema de mentalidad y cultura que hace que sean pocos los emprendimientos y que los que se hagan duren poco; se plantea que el proceso de formalización de las empresas es muy costoso; y se afirma que hay poca inspección, vigilancia y control para mitigar la informalidad (ver también Departamento Nacional de Planeación, 2019, pp. 155-159). Consideramos que esta es una visión miope que desvía la atención sobre las necesidades fundamentales de los empresarios. Es claro que la escasa mentalidad y cultura de emprendimiento, así como los costos de la formalización, se resolverían si los empresarios tuviesen acceso a fuentes de financiamiento que les permitieran arriesgar más y formalizarse, y de esta forma pagar más impuestos y ofrecer mejores empleos. Y si hicieran esto, el Estado no tendría que preocuparse tanto por mitigar la informalidad. Incluir estos tres puntos dentro del diagnóstico es entonces una manera de desviar la atención sobre la necesidad de que el Estado mejore la financiación para el desarrollo productivo. Dentro de las estrategias propuestas para este capítulo, las únicas que apuntan a tener

un impacto relevante sobre las finanzas de los empresarios son las dos últimas del respectivo recuadro de la tabla 1, en las que la reducción de la tarifa de registro mercantil, y el abaratamiento y mejoramiento del acceso al microcrédito y al financiamiento, sí pueden representar una ayuda sustancial. Las otras tres estrategias no auguran ayudas financieras concretas, y apuntan más a un acompañamiento y una facilitación que bien pueden no representar diferencia alguna para las condiciones en que los empresarios operan hoy.

Igualmente, en el capítulo sobre “Transformación empresarial”, el diagnóstico se centra en las debilidades en la institucionalidad y en la generación de información para el desarrollo productivo, en la baja diversificación y complejidad económica del aparato productivo, en el poco desarrollo del mercado de capitales para el financiamiento, en las cortas capacidades de adopción tecnológica de las empresas, en la baja articulación entre instituciones generadoras de conocimiento y empresas, y en el débil desarrollo tecnológico y los pocos procesos de innovación (ver también Departamento Nacional de Planeación, 2019, pp. 169-176). Excepto el primer problema, todos los demás se ajustan a las necesidades de los empresarios, pero las estrategias para atenderlos fallan en proveer soluciones concretas de financiamiento. Salvo procurar que los plazos de los créditos coincidan con los de los procesos productivos, las demás estrategias son superficiales y no aseguran que los empresarios puedan destinar más recursos a innovar y a incorporar tecnología en sus procesos productivos.

Por último, el capítulo sobre “Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas” enfoca su diagnóstico en el bajo peso del comercio internacional en la economía colombiana, la baja eficiencia de los procesos y de la logística del comercio exterior y la concentración de la IED en la explotación de recursos naturales (ver también Departamento Nacional de Planeación, 2019, pp. 187-189). De nuevo, los problemas que se identifican son relevantes y acordes con el diagnóstico presentado en la primera sección del presente trabajo, pero las estrategias apuntan a facilitar procesos en lugar de incentivar las exportaciones de valor agregado con programas de financiamiento directo. Es interesante que se pretenda incentivar la inversión extranjera en sectores no minero-energéticos, pero aparte de la intención, la estrategia correspondiente no plantea cómo pretende hacerse esto.

En términos generales, aunque el Gobierno reconoce las necesidades fundamentales de la transformación productiva, el Pacto II contiene algunas

concepciones de diagnóstico que desvían la atención sobre dichas necesidades y las políticas propuestas en su mayoría mantienen la concepción horizontal de la política de desarrollo productivo, dejando todas las posibilidades en manos del sector privado en lugar de plantear una política de industrialización fuerte con el Estado apoyando directamente proyectos de industrialización concretos. Comparado con las políticas de desarrollo productivo de gobiernos anteriores (particularmente con los dos periodos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos),⁶ esto es más de lo mismo y se completan ya treinta años pensando que si se surte un entorno favorable para la transformación productiva, los empresarios lo van a aprovechar, mientras que lo que se observa en la estructura productiva colombiana, tal y como se mostró en la sección anterior, es que la desindustrialización es notable y la reprimarización de la oferta exportadora es rampante. Debería ser hora entonces de reconocer que la provisión de un entorno más y más favorable no es suficiente, y que se requieren programas de apoyo estatal y alianzas público-privadas para desarrollar proyectos de industrialización concretos que tengan un impacto significativo sobre la estructura productiva colombiana y su oferta exportadora.

La tabla 2 presenta las principales políticas del Pacto V “Por la ciencia, la tecnología y la innovación” y en ellas se puede apreciar una mayor disposición para ofrecer apoyo financiero a las actividades respectivas (CTI). El diagnóstico es preocupante: los porcentajes de inversión en CTI, de empresas que trabajan con universidades y de investigadores que trabajan en empresas, son bajísimos. Por ello es consecuente que el primer objetivo de este Pacto apunte directamente a aumentar la inversión pública y privada en CTI, la cual se plantea como meta de alcanzar el 1,5% del PIB para 2022 (ver Departamento Nacional de Planeación, s.f., p. 123). En esa misma línea, cuatro de las diez estrategias de este Pacto apuntan explícitamente al financiamiento, como lo sugiere la compra pública de innovación por parte del Estado, la creación de fondos sectoriales para la investigación, la cofinanciación de proyectos de investigación dirigidos a mipymes y el apoyo a la formación de doctores. Sin embargo, brilla por su ausencia un proyecto de inversión pública o en alianza público-privada dedicado a generar tecnología de punta en Colombia, o al menos a incentivar la inversión extranjera en un proyecto de estas características como, por ejemplo, el que la compañía Intel realizó en Costa Rica hace unos años (Monge-González, 2017). Esto coincide con las limitaciones

⁶ Para un análisis del contenido de estas políticas, ver Martínez (2011), Prieto y Ladino (2013), Ávila y Jaramillo (2015), Prieto y Jiménez (2016) y Acosta (2017).

de articulación de CTI con la política de desarrollo productivo contenida en el Conpes 3866 de 2016, que es el último documento base de la política de desarrollo productivo nacional y que, por demás, no se menciona en el PND 2018-2022. Como lo demuestran Prieto, Mayorga y Piñeros (2018) en el análisis de dicho Conpes, hacen falta incentivos y apoyos financieros para que las empresas emprendan actividades de CTI, lo que se presenta también en el Pacto V del PND.

Los pactos II y V se complementan con el Pacto VI “Por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional”, en cuyo diagnóstico se llama la atención sobre la escasa operación de la red férrea nacional (11%) y de la navegabilidad de los ríos (18.225 kilómetros de ríos navegables que no están siendo aprovechados), a lo que se suma el mal estado de la red vial rural (se estima que corresponde al 75% del total) y el hecho de que ninguna de las concesiones de 4G ha superado su etapa de construcción (Departamento Nacional de Planeación, s.f., p. 127). Sin embargo, ninguna de las estrategias propuestas en este Pacto plantea opciones claras de financiación para el mejoramiento de la infraestructura de transporte y logística de Colombia, aparte de declarar intenciones de implementar proyectos intermodales de transporte, promover y desarrollar infraestructura logística especializada, y mejorar la eficiencia de los puertos, aeropuertos y pasos de frontera para fortalecer el comercio exterior (Departamento Nacional de Planeación, s.f., p. 128).

Es pertinente hacer mención del Pacto X “Por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja”, dado que la propuesta de “economía naranja” se presentó como una gran apuesta de la campaña presidencial de Iván Duque. La economía naranja se refiere a las industrias creativas y culturales y por ello no es sensato creer que pueda ser una fuente significativa de generación de empleo. Si bien el diagnóstico de este Pacto señala aspectos importantes como el poco peso que las industrias creativas y culturales tienen dentro del PIB colombiano (1,1% frente al 2,2% de América Latina y el Caribe), y el limitado acceso de la población colombiana a actividades de formación artística y cultural, las estrategias propuestas se centran precisamente en facilitar este acceso, así como el acceso a mercados donde puedan exportarse los productos creativos y culturales, y por otra parte, proveer asistencia técnica para emprendimientos creativos, proteger la propiedad intelectual y construir bibliotecas públicas (Departamento Nacional de Planeación, s.f., pp. 145-146).

Tabla 2. Políticas de desarrollo productivo contenidas en el Pacto V “Por la ciencia, la tecnología y la innovación” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020

Diagnóstico	Objetivos	Retos	Estrategias
<p>Colombia invierte solo 0,67% del PIB en ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p>Aumentar la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p>Modernizar el arreglo institucional para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación.</p>	<p>Ajustaremos el marco regulatorio para aprovechar tecnologías disruptivas y fomentar nuevas industrias 4.0.</p> <p>Llevaremos a cabo convocatorias para usar las regalías del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación en proyectos regionales pertinentes. Incentivaremos la innovación mediante el uso de compra pública innovadora por parte del Estado.</p>
<p>Hoy solo 3,8% de las empresas trabaja con universidades.</p>	<p>Estimular la colaboración entre universidades y empresas para una investigación con mayor impacto.</p> <p>Aprovechar los colombianos con doctorado que regresarán al país en los próximos años.</p>	<p>Duplicar la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p>Crearemos fondos sectoriales para la investigación, con base en la experiencia del Fondo de Investigación en Salud.</p> <p>Cofinanciamos proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación dirigidos a mipymes, por medio de beneficios tributarios.</p> <p>Fortaleceremos el Portal de Innovación como único centro de información de aplicación y consulta de la oferta de apoyo público para la CTI, de fácil acceso para el ciudadano.</p> <p>Apoyaremos la formación doctoral de más de 3.600 estudiantes y vincularemos laboralmente a 800 doctores.</p>

Diagnóstico	Objetivos	Retos	Estrategias
Solo 2,5% de nuestros investigadores trabajan en empresas.	Potenciar la innovación pública a través de herramientas para medir, fortalecer y articular capacidades de innovación.	Medir y evaluar a las entidades públicas, nacionales y territoriales, sobre sus capacidades en innovación pública.	<p>Actualizaremos la política de propiedad intelectual del país e incrementaremos nuestra producción científica.</p> <p>Diseñaremos e implementaremos el Índice Colombiano de Innovación Pública (ICIP).</p>
		Fortalecer las capacidades de los servidores públicos colombianos para adelantar iniciativas de innovación pública.	Capacitaremos a más de 8.000 servidores públicos en materia de innovación pública y compra pública para la Innovación con apoyo de Función Pública, la ESAP y Colombia Compra Eficiente.
		Facilitar la interacción con el sector privado para responder a desafíos públicos mediante enfoques innovadores.	Caracterizaremos y conectaremos, con el ecosistema de innovación del sector privado, más de 20 desafíos públicos con el objetivo de diseñar y cocrear soluciones de alto impacto.

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Departamento Nacional de Planeación (s.f., pp. 123-124).

Aunque no hay duda de que los productos artísticos y culturales están repletos de valor agregado, es bien sabido que lograr un producto de calidad en estos sectores es algo muy exigente, para lo cual se requiere no solamente una alta formación e incluso un talento inmenso sino, además, unas estrategias de mercadeo intensivas y costosas. Por ello también brilla por su ausencia una estrategia de financiamiento profundo para el desarrollo de estas actividades. Consideramos entonces que aparte de no ser una alternativa de transformación productiva, la cantidad de personas que puedan beneficiarse del apoyo a la economía naranja es más bien baja, en la medida que difícilmente podría generar un número masivo de puestos de empleo. En este sentido, la economía naranja aparece más como un velo que pretende cubrir la ausencia del Estado como promotor activo del desarrollo productivo nacional.

Por último, debemos referirnos a los programas que Colombia Productiva ha implementado en lo corrido del periodo de gobierno de Iván Duque, a partir de remplazar al Programa de Transformación Productiva (PTP) que venía del gobierno Santos, lo cual aconteció en abril de 2019 (MinCIT, 3 de abril de 2019). Entre estos programas destaca Fábricas de Productividad, que consiste básicamente en brindar asistencia técnica a las empresas para aumentar su productividad. Opera bajo una modalidad de cofinanciamiento consistente en que las empresas pequeñas deben portar el 15% del costo de los servicios de asistencia técnica que elijan contratar, y las medianas y grandes deben asumir un 20% del costo total (no hay apoyo para las microempresas). El remanente es financiado por Colombia Productiva (que depende del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y las cámaras de comercio de las regiones correspondientes (Bogotá, Antioquia, Atlántico, Caldas, Santander y Valle de Cauca). Los servicios que las empresas pueden contratar son suministrados por organizaciones especializadas y abarcan la productividad operacional, la eficiencia energética, la gestión comercial, la gestión de calidad, la productividad laboral, el desarrollo y la sofisticación de producto, la transformación digital, la sostenibilidad y la logística (Colombia Productiva, s.f.a). Aunque este programa, presentado en diciembre de 2018 como parte del PTP (MinCIT, 12 de diciembre de 2018), ofrece financiamiento público para las empresas, consideramos que el hecho de que se trate de asistencia técnica puede mermar sus posibilidades de ser atractivo para las empresas, que eventualmente no deseen contratar estudios para mejorar su competitividad sino más bien que les otorguen facilidades para adquirir insumos, créditos o tecnología para poder producir o exportar más.

Los otros dos programas que se han puesto en marcha también incluyen opciones de financiamiento para los empresarios. El programa Sofistica ofrece financiamiento para la implementación de soluciones tecnológicas y mejorar la competitividad de las empresas de *software* y de tecnologías de la información, así como de herramientas para el comercio electrónico. Cuenta con cinco convocatorias que pretenden beneficiar a 220 empresas de tecnologías de la información y tradicionales, y ofrece cofinanciación de entre 200 y 700 millones de pesos que pueden cubrir hasta el 75% del costo total de los proyectos de adquisición de tecnologías y mejoramiento de herramientas tecnológicas (Colombia Productiva, s.f.b). Por otra parte, el programa SenaInnova brinda cofinanciamiento para empresas que deseen sofisticar sus productos o procesos productivos, incorporando nuevas tecnologías para elevar su productividad y competitividad. Las convocatorias apuntan a financiar hasta 200 millones de pesos por proyecto, cifra que podría equivaler hasta al 90% del total del costo para las mipymes y hasta el 50% para empresas grandes (Colombia Productiva, s.f.c).

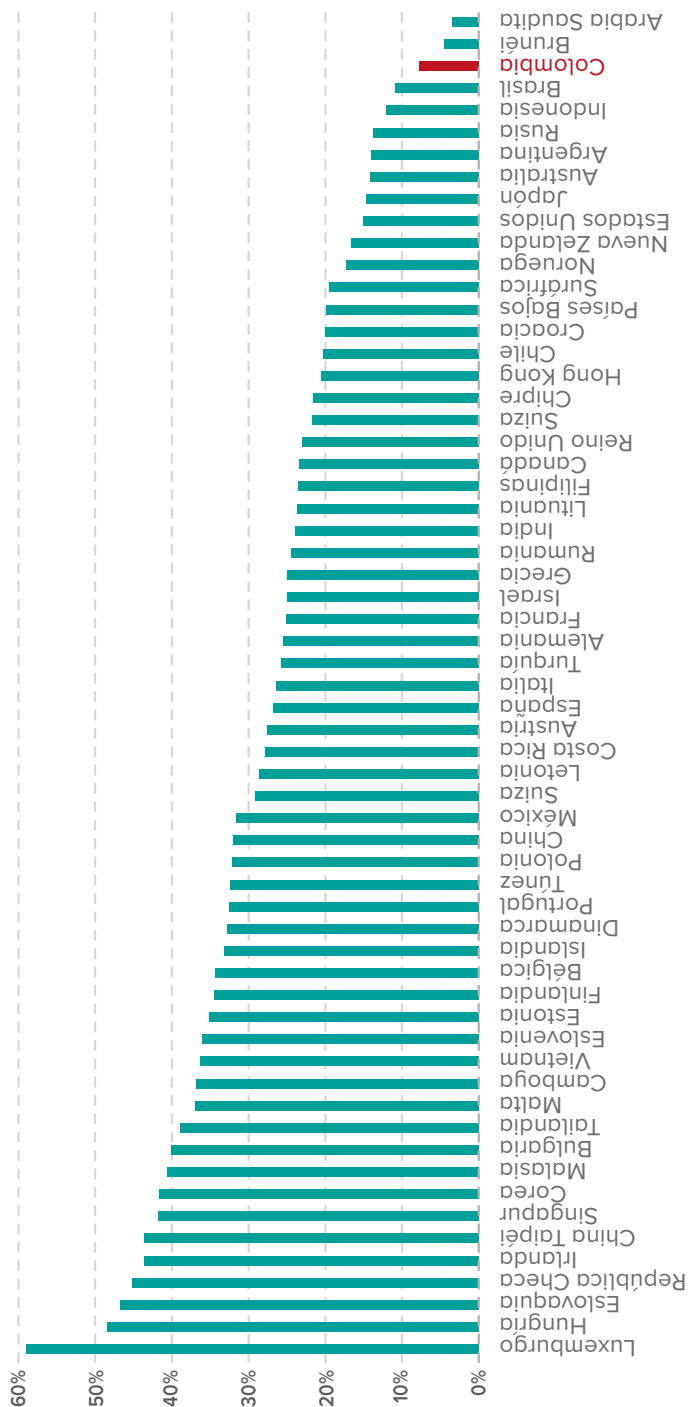
Como puede observarse, es positivo que a través de estos programas el Gobierno haga convocatorias en las que se elija a empresas que puedan acceder a cofinanciamiento de proyectos para mejorar su competitividad, pero esto no suple la necesidad de apostar por sectores ganadores que agrupen varias empresas de un mismo sector y se generen encadenamientos productivos que permitan aumentar la competitividad de todo un sector, y no solo de una empresa o de un puñado de empresas de distintos sectores. Las opciones de financiamiento del programa Colombia Productiva son bienvenidas, pero insuficientes para generar una transformación productiva de gran escala a nivel nacional. Aunque apuntan a una intervención un poco más vertical, mantienen una horizontalidad puesto que son convocatorias abiertas para empresas de diversos sectores en las que los recursos van a ser aprovechados por un buen número de empresas, pero no necesariamente por un sector que tenga buenas posibilidades de aumentar su competitividad y jalonar un proceso de transformación productiva. Combinar estas políticas horizontales con políticas más verticales es la mejor opción para ofrecer apoyos a todo el universo de empresas, pero también a unas que puedan trabajar en conjunto para generar mayor valor agregado en ciertos renglones de la producción y de la exportación.

En los últimos treinta años los defensores de la concepción horizontal de las políticas de desarrollo productivo han insistido en que el Estado

no debe apoyar directamente proyectos concretos de industrialización, ni priorizar sectores que prometan ser competitivos, porque esto conduce a la captura de rentas públicas por parte de los empresarios y a la consecuente ineficiencia en el uso de los recursos públicos (ver, por ejemplo, Gómez y Angarita, 2014; Gómez, Angarita y Correa, 2015). Lo cierto es que la captura de rentas públicas se viene produciendo de forma rampante a lo largo de la historia de Colombia, mediante todos los actos de corrupción que ocurren en el otorgamiento de licitaciones públicas y en la implementación de los proyectos de inversión, que, por contraste, no generan ningún tipo de valor agregado. Consideramos que una política de desarrollo productivo debe combinar estrategias horizontales (provisión de bienes públicos) y verticales (apoyos directos a proyectos de industrialización concretos) que permitan a los empresarios, y también mediante alianzas público-privadas, tornarse lo suficientemente competitivos para generar mayor valor agregado y, con ello, más empleo. Sin apuestas concretas de industrialización es supremamente difícil pretender que los empresarios vayan a asumir por su cuenta y riesgo la inversión en tecnología e innovación y la ampliación de su capacidad productiva en todo un sector.⁷ La experiencia de especialización inteligente de Bogotá implementada en los últimos años demuestra que la selección de sectores ganadores es una apuesta exitosa de transformación productiva que puede realizarse de forma transparente y equitativa, sin que se caiga en la captura de rentas tan temida por los defensores del neoliberalismo. Por desgracia, aún parece lejana la emulación de las experiencias de la capital (Cámara de Comercio de Bogotá, 2016; Corredor, 2018) y de Medellín (Proantioquia, 2019) en el nivel nacional, y el gobierno Duque insiste en gestionar el desarrollo productivo mediante políticas que perpetúan el estancamiento.

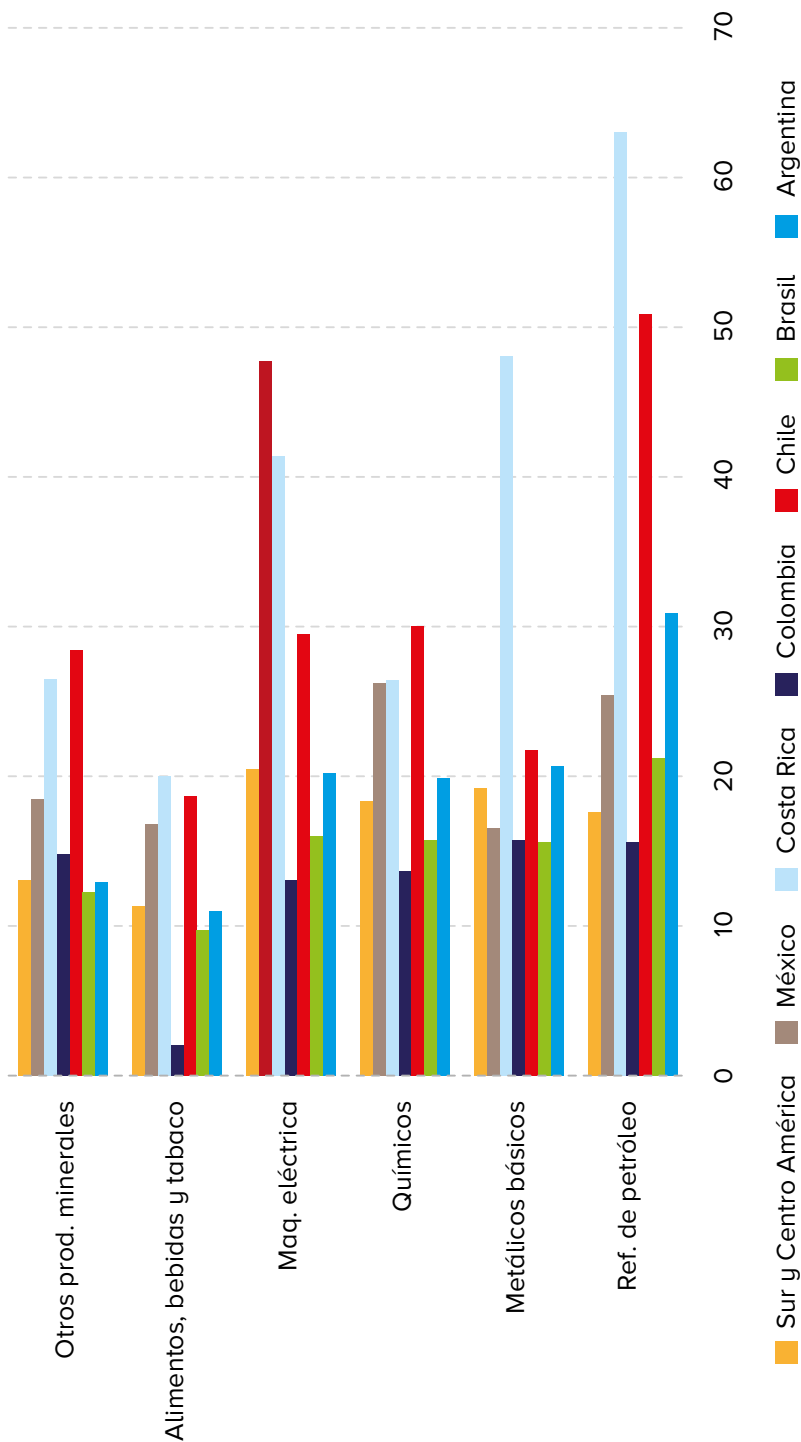
⁷ Podría pensarse que las exenciones tributarias que se ofrecen a los empresarios que invierten en CTI y generan empleo son una gran ayuda. Pero nótese que estas exenciones hacen parte de una intervención horizontal (bienes públicos a los que todos pueden acceder) y, por otra parte, consideramos que es mucho menos conveniente que el Estado deje de recaudar impuestos con dichas exenciones, que aumentar su recaudo sobre las ganancias de proyectos industriales exitosos en los que hubiese invertido recursos en un principio.

Gráfico 13. Valor agregado en las exportaciones de Colombia comparado con otros países, 2011 (porcentaje)



Fuente: Esguerra y Parra (2016, p. 21)

Gráfico 14. Valor agregado contenido en las exportaciones de Colombia en comparación a otros países, 2011 (porcentaje)



Fuente: Echavarría, Giraldó y Jaramillo (2019, p. 11)

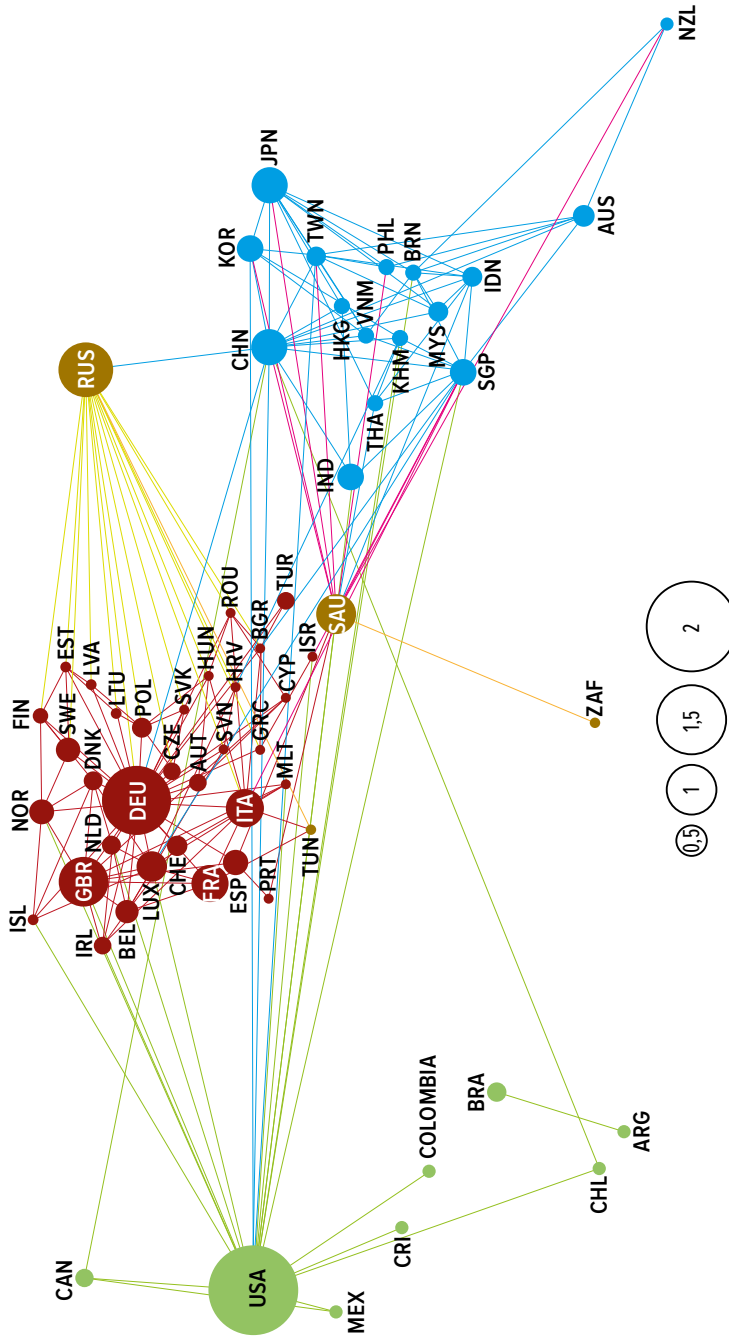
Ya para finalizar esta sección, es pertinente mencionar la importancia de que el Gobierno adopte estrategias concretas para mejorar la inserción de Colombia en las cadenas globales de valor (CGV), para lo cual debería contar con el interés planteado desde la Alianza del Pacífico en esta dirección. Colombia presenta un rezago fuerte en su participación en CGV y en particular con relación a sus socios de la AP (concretamente Chile y México), como se muestra en los gráficos 13 y 14.

Si bien el año 2011 parece una fecha lejana, debe tenerse en cuenta que este tipo de cálculos solo puede hacerse con bastante posteridad pues se requiere armonizar los datos de las matrices insumo-producto de los países que se comparan, lo cual puede tardar años en producirse debido a los diferentes momentos en que los países y otros organismos internacionales generan y articulan los datos de sus matrices. Este tipo de comparaciones, por ende, debe tomarse como un referente y no como una radiografía del presente. En cualquier caso, se esperaría que la reprimarización de la oferta exportadora colombiana sufrida en la última década hubiese profundizado el rezago de la inserción de Colombia en CGV, en cuanto a su escasa agregación de valor a productos importados (encadenamientos hacia atrás). El gráfico 13 muestra que, como consecuencia de la excesiva concentración de la oferta exportadora en productos primarios y en ventas de productos terminados a países vecinos, Colombia utiliza muy pocos insumos internacionales en sus exportaciones, por lo que no ha aprovechado suficientemente las CGV que hoy predominan en el comercio mundial (Esguerra y Parra, 2016, p. 34).

Un reciente estudio de la OCDE (2019, p. 87) señala que la dificultad de Colombia para insertarse en las CGV se explica también por la baja participación de sus exportaciones en el PIB, así como por los altos costos del comercio que son consecuencia de sus deficiencias en infraestructura y logística. Para la OCDE, mejorar la inserción del país en CGV exige:

Impulsar la competitividad y la productividad mediante la reducción del alcance de las barreras no comerciales, continuar con la mejora de las infraestructuras y fomentar la competitividad de los servicios, incluida la logística. La optimización de los programas de apoyo a la innovación y el fomento del emprendimiento, así como del acceso al financiamiento, son también elementos esenciales. La transformación digital, mediante el estímulo de una mayor adopción y uso de las tecnologías TIC, también contribuiría a impulsar la competitividad de las empresas y la conectividad de las regiones. (OCDE, 2019, p. 87)

Gráfico 16. Participación de Colombia en las CGV, 2011



Fuente: Criscuolo y Timmis (2017, p. 19).

Sin embargo, tal y como se mostró en la primera parte de esta sección, aunque el Gobierno plantea con claridad sus intenciones de mejorar la infraestructura y la logística, de implementar programas de apoyo a la innovación y al emprendimiento, y de incrementar la conectividad de las empresas y las regiones, sus intenciones de financiamiento al incremento de la competitividad y a la adquisición de tecnología son menos claras, y con ello es muy probable que el rezago de participación de Colombia en las CGV se mantenga. Con todo, la Alianza del Pacífico (AP) puede ofrecer una oportunidad de mejorar este aspecto, dado que en 2018 se constituyó el Grupo Técnico sobre Cadenas Globales de Valor y Encadenamientos Productivos (en adelante, Grupo Técnico), con el objetivo de “impulsar los sectores productivos con potencial para insertarse en las cadenas globales y regionales de valor, así como ampliar y profundizar la complementariedad económica y productiva entre los miembros de la AP, a través de encadenamientos productivos” (Alianza del Pacífico, 2019, p. 4). Con relación a sus socios de la AP, los gráficos 15 y 16 confirman el rezago de Colombia en materia de inserción en CGV, tanto en lo que tiene que ver con encadenamientos hacia adelante y hacia atrás (gráfico 15), como con el hecho de que el único vínculo apreciable de inserción de Colombia en las CGV es con Estados Unidos (gráfico 16).

En julio de 2019 el Grupo Técnico presentó un informe mostrando que, entre los miembros de la AP, a 2015 México es el país que presentaba una mayor inserción en CGV, con un índice total de participación de 44,9%, en el que los encadenamientos hacia adelante representaron un 8,8%, destacándose los sectores de comercio al por mayor y al por menor (25,5%), vehículos de motor (10,7%), y transporte y almacenamiento (8,3%). Por su parte, los encadenamientos mexicanos hacia atrás registraron un 36,1%, bajo el que los principales sectores fueron vehículos de motor (29,3%), informática y productos electrónicos (20%), y comercio al por mayor y al por menor (7,2%) (Alianza del Pacífico, 2019, p. 20). Perú le sigue a México en el índice de participación en CGV en 2015, con un 39,7%, del cual 29,4% correspondió a encadenamientos hacia adelante (destacando los insumos y bienes intermedios) y el 10,3% a encadenamientos hacia atrás (p. 24).⁸ Chile se encuentra en el tercer lugar de la AP en el índice de participación en CGV en 2015, con un 34,1%, en el que los encadenamientos hacia adelante representaron un 29%, siendo los sectores más destacados la minería (37,1%), las ventas mayoristas y *retail* (10,3%) y otros servicios (8,1%). Los encadenamientos chilenos hacia atrás

⁸ El informe no presenta datos sobre los sectores más destacados en los encadenamientos hacia atrás.

registraron un 15,1%, siendo de nuevo la minería el sector más destacado (41,9%), seguido de comidas y bebestibles (11,2%), y ventas mayoristas y *retail* (8,3%) (p. 12). Por último, Colombia registró en 2015 un índice de participación en CGV de 33,5%, con participación de los encadenamientos hacia adelante de 21,9% y los encadenamientos hacia atrás de 11,6%. En ambos casos el sector colombiano más encadenado es la minería, del cual 38,4% del valor agregado exportado correspondió a valor agregado doméstico (encadenamiento hacia adelante) y 43,7% a valor agregado externo enviado a terceros países (encadenamiento hacia atrás) (p. 15).⁹ El rezago del país entonces es evidente no solo al tener el menor índice de participación en CGV, sino que tanto en los encadenamientos hacia adelante como hacia atrás, el peso del sector de la minería es altísimo.

Este mismo informe identificó algunas oportunidades de encadenamientos productivos con cuatro países de Asia Pacífico: China, Tailandia, Corea del Sur y Japón, en los que Colombia solo puede servir de país plataforma (el que agrega valor y exporta al destino final) con Corea del Sur, dado que es el único de ellos con el que tiene un TLC. Así, el estudio identifica potenciales encadenamientos hacia atrás de Colombia con México (México exportando insumos a Colombia) en sectores agrícolas como las flores; sectores alimenticios como las frutas, el café, el cacao y la goma de mascar; el caucho; prendas de vestir; trituradoras y mezcladoras de alimentos y sus partes; máquinas de ventilación y aire acondicionado; y aisladores eléctricos (Alianza del Pacífico, 2019, pp. 51-52). Nótese que de estos productos las flores y los alimentos representan una baja porción de valor agregado, en contraste con los sectores de maquinaria y equipo (las prendas de vestir contienen un valor agregado relativamente bajo también). En cambio, el estudio halló más potenciales de encadenamientos hacia adelante por parte de Colombia (exportando insumos) con los demás socios de la AP, en particular en los sectores alimenticios como carnes y pescados, lácteos, frutas, cereales, almidones, jugos, azúcares y confites, y bebidas; ceras; productos químicos derivados de metales e hidrocarburos; cosméticos; plásticos; cauchos; tejidos, fibras, textiles y prendas de vestir; manufacturas de piedra; alambres y manufacturas de hierro y acero; cables de aluminio; maquinaria y equipo eléctrico; aparatos de fotografía; instrumentos

⁹ Nótese que estos datos de la AP contrastan con los de la OCDE contenidos en el gráfico 15. Esto puede deberse a que la AP se refiere al índice de participación en CGV producido por la OMC, el cual puede tener en cuenta datos adicionales para su cálculo distintos a los porcentajes brutos presentados por la OCDE. Esta es una de las razones por las que los datos de participación en CGV ante todo deben tomarse como referentes en comparación con otros países sobre la base de los mismos indicadores, en este caso, OCDE por una parte y AP-OMC por otra.

musicales; y equipos lumínicos para uso médico (pp. 36-60). Como puede observarse, en los potenciales encadenamientos hacia adelante el país tiene oportunidades en sectores manufactureros de mayor valor agregado que los alimentos y los textiles, como son los productos químicos y cosméticos, las manufacturas de metales y los aparatos eléctricos y de uso médico. Este tipo de oportunidades es lo que el Gobierno colombiano debería considerar, entre otros criterios, para brindar apoyos verticales y directos a sectores con potencial de insertarse en CGV, a través de las facilidades de acceso que tienen los socios comerciales de Colombia, en este caso, los países de la AP. Sin embargo, estudios como el mencionado también deben contribuir a hacer conciencia sobre la necesidad de invertir en proyectos industriales que apunten a mayores encadenamientos hacia atrás para que Colombia pueda exportar mayor valor agregado.

En términos generales, concluimos que el aprovechamiento de los esfuerzos que la AP pueda realizar para incrementar la inserción de sus miembros en CGV depende fundamentalmente de que el Estado colombiano brinde apoyos directos a los exportadores, para añadir valor a las importaciones de insumos (encadenamientos hacia atrás) y para exportar mayor valor agregado a otros países (encadenamientos hacia adelante con productos procesados y manufacturados). Esto no requiere solamente de estudios y de gestión de la información, sino de planes concretos de adquisición de tecnología y mejoramiento de la calidad de los procesos y de los productos, así como de inversiones en infraestructura y logística que incrementen la competitividad de las exportaciones. Programas como los de Colombia Productiva pueden ser útiles para esto, pero deben tener un enfoque sectorial y estar dirigidos a apoyar la inserción en CGV si se pretende que tengan éxito. Por otra parte, es claro que el hecho de que Colombia apenas cuente con un TLC con un solo país de Asia Pacífico (Corea del Sur) dificulta sus posibilidades de convertirse en plataforma de exportación de mayor valor agregado mediante encadenamientos hacia atrás con otros miembros de la AP (y con otros países de América Latina en general), lo cual debería hacerle al Gobierno colombiano replantear su postura de no firmar nuevos TLC con ningún país del mundo y concentrarse en aprovechar los TLC ya existentes. Esta política comercial tímida y restringida contribuye también al rezago de la inserción de Colombia en las CGV. Sin embargo, es una política que resulta de las presiones de los gremios de la producción para no enfrentar más competencia extranjera en la medida que el Estado insiste en no ofrecer apoyos directos a la industrialización y la competitividad de la producción nacional, tal y como se ha observado en el

análisis de las políticas de desarrollo productivo del gobierno de Iván Duque ofrecido en esta sección.

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo ha mostrado que en la última década se ha presentado una clara tendencia de desindustrialización de la estructura productiva colombiana y una clara reprimarización de su oferta exportadora. Frente a esta situación, el capítulo ha evidenciado que las políticas de desarrollo productivo del gobierno de Iván Duque se limitan a gestionar el estancamiento del desarrollo derivado de dicha tendencia, y que siguen ausentes las políticas verticales que escojan sectores ganadores y apoyen su inserción en CGV a través de la generación de mayor valor agregado. Adicionalmente, sin estrategias claras de incentivos a la IED en sectores no minero-energéticos y con políticas comerciales que se limitan a la gestión de la información, es muy difícil procurar la transformación productiva de Colombia e incluso aprovechar los esfuerzos colectivos de inserción económica internacional que se llevan a cabo desde plataformas como la Alianza del Pacífico.

La actual situación de pandemia mundial que se vive con el COVID-19 debería servir de llamado para que el Gobierno se dé cuenta de la necesidad de promover la industria nacional, particularmente en los sectores de fabricación de equipos médicos (respiradores e instrumentos para unidades de cuidado intensivo) y de fabricación de vacunas y tratamientos efectivos contra este peligroso virus. Esto requiere de inversiones en CTI, infraestructura, logística y formación de capital humano que aseguren la competitividad y la rentabilidad de los productos. Es preocupante que ante la ausencia de fabricación nacional de equipos, tratamientos y vacunas, el país dependa de los avances de otros y de la disponibilidad de respiradores y futuras vacunas para poder atender esta emergencia sanitaria. Infortunadamente los colombianos y colombianas continúan eligiendo gobernantes que perseveran en las concepciones neoliberales del desarrollo productivo, bajo las que cualquier intervención vertical del Estado es vista como un distorsionadora de la libre competencia y de la eficiencia. Como resultado, ni existe libre competencia en Colombia por toda la corrupción que prevalece, ni donde hay libertad de competencia existe eficiencia que asegure la competitividad internacional. Apenas hay una gestión del estancamiento del desarrollo económico que no se traduce en mejoras sustanciales en el bienestar de la población.

La crisis económica y social que se vive con la pandemia también debería hacer ver al Estado la pertinencia de invertir en la productividad de las empresas para que estas generen más valor y ganancias y, con ello, que el Estado pueda aumentar su recaudo tributario. Las ayudas que el gobierno de Iván Duque ha ofrecido a las familias más necesitadas son muy positivas, pero tienen un límite y en general los sistemas de salud se han visto presionados por el aumento de los pacientes enfermos de COVID-19. Un Estado más fuerte y con más recursos es necesario para atender emergencias sociales y económicas como esta, a fin de que tenga la posibilidad de ampliar su capacidad en materia de atención en salud, que pueda brindar mayores apoyos a empresarios y trabajadores desempleados, que no desampare la seguridad social de las personas y que cuente con recursos para invertir en generación de puestos de trabajo ante las pérdidas de empleo que se generan debido a las medidas de confinamiento. La visión neoliberal solo ve la intervención estatal como un gasto, cuando Keynes demostró claramente que a largo plazo se trata también de una inversión, no solo del Estado, sino de toda la sociedad en su conjunto.

Para finalizar, sugerimos al Gobierno las siguientes recomendaciones con el propósito de contribuir al mejoramiento del desarrollo productivo del país:

- Desarrollar proyectos de inversión pública en sectores de alto valor agregado que generen ganancias al Estado, ya sea en modalidad de cofinanciamiento, en alianzas público-privadas o en atracción de IED en dichos sectores.
- Combinar políticas horizontales con políticas verticales de apoyo directo a los empresarios para generar más valor agregado con criterios sectoriales y que le apunten a la inserción en CGV.
- Diseñar estrategias concretas de atracción de IED a sectores no minero-energéticos.
- Firmar más TLC con países de Asia Pacífico para aprovechar los encadenamientos hacia atrás que puedan generarse con los demás socios de la AP.
- Aprovechar la coyuntura de la pandemia generada por el COVID-19 para aunar recursos e invertir en proyectos de fabricación de equipos médicos, vacunas y tratamientos contra el virus, y entender que la inversión en transformación productiva no es simplemente un gasto, sino la posibilidad de ampliar la capacidad estatal para brindar bienestar a los sectores de la sociedad que más lo necesitan.

Referencias

- Acosta, J. (2017). Economía de la innovación, territorios y equidad para Colombia. *Análisis*, 3/2017, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13778.pdf>.
- Alianza del Pacífico. (2019). *Potenciales encadenamientos productivos entre los países de la Alianza del Pacífico y China, Japón, Corea, Tailandia*. Recuperado de: <https://alianzapacifico.net/download/estudio-potenciales-encadenamientos-productivos-entre-los-paises-de-la-ap-y-mercados-de-china-japon-corea-y-tailandia-2019/>.
- Ávila, R. y Jaramillo, C. (2015). Competitividad y política sectorial en Colombia: un análisis para discusión. *Perspectivas*, 1/2015, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11334.pdf>.
- Banco de la República. (2018). *Informe de Inversión Extranjera directa en Colombia según actividad económica- anual desde 1994 y trimestral desde 1996 (2018)*. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>. Accedido 15/07/2019.
- Banco de la República. (2020a). *Producto Interno Bruto (PIB) - Base 1994 = 100, Total y por habitante / Precios constantes / Millones de pesos / Anual / Información disponible desde 1990 hasta 2007*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/catalogo-estadisticas-disponibles#pib1994>.
- Banco de la República. (2020b). *Producto Interno Bruto (PIB) - Base 2015 = 100, Total y por habitante / Precios constantes / Anual / Información disponible desde 2005*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/catalogo-estadisticas-disponibles#pib2015>.
- Banco de la República. (2020c). *Producto Interno Bruto (PIB) - Base 1994 = 100, Grandes ramas de actividad económica / Precios constantes / Millones de pesos / Trimestral / Información disponible desde 1994 hasta 2007*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/catalogo-estadisticas-disponibles#pib1994>.

Banco de la República. (2020d). *Producto Interno Bruto (PIB) - Base 2015 = 100, Grandes ramas de actividad económica / Precios constantes / Miles de millones de pesos / Trimestral / Información disponible desde 2005*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/catalogo-estadisticas-disponibles#pib2005>.

Banco de la República. (2020e). *Producto Interno Bruto (PIB) - Base 2015 = 100, Secciones de la CIU adaptada para Colombia / Precios constantes / Millones de pesos / Anual / Información disponible desde 1990 hasta 2005*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/catalogo-estadisticas-disponibles#pib2005>.

Banco de la República. (2020f). *Inversión Directa, IED-Actividad económica*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2016). *Especialización inteligente Bogotá región*. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/17411/Presentaci%C3%B3n%20consolidada%20CRC%20-%20Especializaci%C3%B3n%20Inteligente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Colombia Productiva. (s.f.a). *Bases del programa de fábricas de productividad*. Recuperado de: <https://www.colombiaproductiva.com/PTP/media/documentos/generales/Bases-de-programa-Fabricas-de-Productividad-Colombia-Productiva.pdf>.

Colombia Productiva. (s.f.b). *Sofística. Transformación digital para la productividad*. Recuperado de: <https://www.colombiaproductiva.com/sofistica>.

Colombia Productiva. (s.f.c). *Senainnova. Productividad para las empresas*. Recuperado de: <https://www.colombiaproductiva.com/ptp-servicios/ptp-proyectos/senainnova>.

Corredor, M. (2018). *La agenda de desarrollo productivo de Bogotá-Cundinamarca, Ris3*. Recuperado de: http://www.riacevents.org/GTECSchile/assets/21-marcela-corredor_cc-bgta.pdf.

Criscuolo, C. y Timmis, J. (2017). *The Changing Structure of GVCs: Are Central Hubs Key for Productivity?* Documento de antecedentes, Conferencia del Foro Mundial sobre Productividad, Budapest, 26

y 27 de junio. Recuperado de: https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Changing_structure_of_gvcs.pdf.

DANE. (2020a). *Colombia, exportaciones totales, según CIIU Rev. 4 (1995-2020p)*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.

DANE. (2020b). *Empleo informal y seguridad social - históricos, diciembre 2019-febrero 2020, anexos*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>.

DANE. (2020c). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2018, pobreza monetaria nacional, anexos*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2018>.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Todo lo que no le han contado del Plan*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>.

Echavarría, J. J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2019). Cadenas globales de valor, crecimiento y protección arancelaria en Colombia. *Borradores de Economía*, 1080, Banco de la República. Recuperado de: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9708/be_1080.pdf?sequence=11.

EFE. (9 de diciembre de 2019). Colombia mejora su IDH, pero la desigualdad sigue siendo el principal reto. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/mejora-su-idh-pero-la-desigualdad-sigue-siendo-el-principal-reto.html>.

Esguerra, M. P. y Parra, S. (2016). Colombia, por fuera las cadenas globales de valor: ¿causa o síntoma del bajo desempeño exportador? *Borradores de Economía*, 966, Banco de la República. Recuperado

de: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_966.pdf.

Expansión/Datosmacro.com. (2020). *Colombia - Índice de Desarrollo Humano - IDH*. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/idh/colombia>.

Garavito, A., Iregui, A. M. y Ramírez M. T. (2012). Inversión extranjera directa en Colombia: evolución reciente y marco normativo. *Borradores de Economía*, 713, Banco de la República. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_713.pdf.

Gómez, D., Angarita, G. y Correa, C. (2015). Instituciones y desarrollo productivo. *Análisis*, 1/2015, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11332.pdf>.

Gómez, D. y Angarita, G. (2014). *Política industrial: una propuesta de política a la luz de la tensión entre fallas de mercado y fallas de gobierno*. Working Paper No. 59, Fedesarrollo. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/236/WP_2014_No_59.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Martínez, A. (2011). La desindustrialización en Colombia 1990-2010. En: J. A. Ocampo y A. Martínez. (Eds.), *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia* (pp. 57-64). Bogotá: Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (12 de diciembre de 2018). *Gobierno lanzó Fábricas de Productividad, nuevo programa para elevar la productividad de las empresas en las regiones del país*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/gobierno-lanzo-fabricas-de-productividad-nuevo-pro>.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (3 de abril de 2019). *Colombia Productiva, nuevo instrumento para potenciar el desarrollo empresarial*. Recuperado de: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/colombia-productiva-nuevo-instrumento-para-potenci>.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020a). *Balance fiscal del gobierno general (\$MM)*. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNGY3NjQzMzktYzM4Yi00ODE0LTIiOGMtOGQ4NmJjOGU3NWE2IiwidCI6ImI0ZWE2MGQ4LWJINDktNDBiYy05OGM0LTE4YzQzYmZkNzIxZSIsImMiOjR9>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020b). *Balance fiscal del gobierno general (% del PIB)*. Recuperado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Estadisticas/pages_macroeconomia/balancegobiernogeneralpib.
- Monge-González, R. (2017). Ascendiendo en la cadena global de valor: el caso de Intel Costa Rica. *OIT Américas Informes Técnicos*, 2017/8, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_565465.pdf.
- Ocampo, J. A. y Martínez, A. (Eds.). (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*. París: OECD Publishing. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2019%20Economic%20Survey%20of%20Colombia_Spanish.pdf.
- Prieto, G. C. y Cardona E. (2020). Las estrategias de inserción económica internacional de Colombia: una valoración de la IED y de los tratados de libre comercio. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 0(0), en proceso de publicación.
- Prieto, G. C. y Jiménez, M. C. (2016). Los retos de las políticas de desarrollo productivo en un escenario de posacuerdo. *Análisis*, 10/2016, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09845.pdf>.
- Prieto, G. C. y Ladino, N. (2013). *Una política de competitividad industrial para Colombia*. Policy Paper 12, Friedrich Ebert Stiftung en

Colombia (FESCOL). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09845.pdf>.

Prieto, G. C., Mayorga, A. y Piñeros, A. (2018). Limitaciones de la articulación de la ciencia, la tecnología y la innovación con la política nacional de desarrollo productivo. *Análisis*, 2/2018, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/14401.pdf>.

Proantioquia. (2019). *Desafíos y oportunidades para la competitividad en Antioquia 2019-2024*. Recuperado de: <https://www.proantioquia.org.co/wp-content/uploads/2019/07/desafios-y-oportunidades-competitividad.pdf>.

La inversión extranjera directa en Colombia (2010-2020): un balance preliminar del gobierno de Iván Duque

Gabriel Jiménez Peña*

Introducción

La inversión extranjera directa (IED), de acuerdo con la OCDE (2010), se define generalmente como la inversión de una empresa de un país (país de origen) en otro país (país receptor), en donde el inversionista extranjero posee al menos el 10% de la empresa en la que se realiza la inversión. Esta consiste en un flujo de capital de largo plazo, que supone control administrativo y poder de decisión por parte del inversionista, y configura una relación con miras a la obtención de utilidades entre el poseedor del capital y la empresa receptora del flujo. Para los países menos industrializados, constituye una fuente

* Profesor asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá. Doctor y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Estudios de profundización en Ciencias Sociales (Viadrina Universität, Frankfurt, Oder) y profesional en Filosofía (Universidad Nacional de Colombia). Contacto: jabrieljimenezp@javeriana.edu.co.

Esta investigación contó con la asistencia de la estudiante María Carolina Giraldo Navarro, quien hace parte del semillero de investigación Economía Política Internacional, de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá. El autor agradece a ella por su apoyo en la investigación para la escritura de este capítulo. El autor también agradece a Colciencias, institución de la cual fue beneficiario en la Convocatoria 567.

de financiamiento externo (UNCTAD, 2020), esto es, una fuente de divisas, y también una oportunidad de crear empleos y de financiar actividades productivas que de otro modo no podrían tener lugar, justamente por la ausencia local de los capitales necesarios para llevar a cabo dichas actividades. De acuerdo con un punto de vista más ortodoxo económicamente, en concreto aquel que defiende la liberalización irrestricta de las cuentas de capital, la IED propicia la eficiencia de las economías menos industrializadas, al estimular la innovación, la competencia, el crecimiento económico y, en ese sentido, dichos flujos brindan a los países muchas ventajas tales como afluencia de capital, de nuevas tecnologías y nuevas habilidades gerenciales y redes de comercialización (DeAnne, 1994, p. 269). Por contraste, otros puntos de vista más heterodoxos económicamente hablando, y a la vez más críticos políticamente, llaman la atención sobre el creciente poder de los flujos de inversión transnacionales, y ven a los inversionistas como una clase global que mantiene y defiende el sistema capitalista. También sugieren que la IED es una inversión que tiende al monopolio depredador, limita el flujo de tecnologías, crea relaciones de dependencia entre los países anfitriones y los menos avanzados e impone una carrera o competencia hacia el fondo (*race-to-the-bottom*) en torno de las normas laborales y medioambientales (Cox, 1987 pp. 358-359).

Ahora bien, estudiar el caso colombiano en función de la IED entre 2010 y 2020 y en particular el gobierno de Iván Duque (2018-2022), resulta de interés por dos razones. En primer lugar, el país sudamericano se ha convertido ciertamente en un país atractivo para la IED, pues es el cuarto que más recibe en la región, después de Brasil, México y Argentina (Cepal, 2019), en virtud de las políticas de estímulo y atracción de la inversión que ha promovido como, por ejemplo, asegurar la estabilidad jurídica, otorgar exenciones tributarias, concesiones petroleras y zonas francas (Garavito, Iregui y Ramírez, 2012, p. 33). En segundo lugar, es plausible concentrarse en el gobierno de Duque porque de acuerdo con el plan de desarrollo propuesto por este, se pretende estimular lo que denomina “confianza inversionista” y en concreto “la promoción de la inversión extranjera directa, sobre todo en sectores no-minero energéticos y en inversiones modernas de gran escala que permitan crear encadenamientos con cadenas globales de valor” (DNP, 2019, p. 154). A la luz de lo anterior, tiene sentido preguntarse: ¿en qué medida ha tenido lugar una política de fomento y atracción de la IED en la transición de Santos a Duque?, ¿hasta qué punto se ha hecho efectiva esta política de fomento y atracción a la IED?, ¿qué tipo de IED y cuál es fundamentalmente el origen de esta en lo que va del gobierno Duque?

Con el propósito de abordar las cuestiones aquí propuestas se procederá de la siguiente manera. En primer lugar, se dará cuenta de la IED en Colombia, antes del gobierno de Iván Duque, concretamente, desde 2010, esto es, desde el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), y ello para contrastar la versión oficial con la versión crítica y, a la vez, tener una ventana de observación del fenómeno económico más amplia que lo que lleva de corrido la administración de Duque y hacer una comparación entre los periodos: los dos de Santos y el del último presidente elegido en Colombia. En segundo lugar, se buscará dar cuenta de la ‘versión oficial’ de la IED, desde el comienzo de la presidencia de Iván Duque (2018) hasta la actualidad (2020) y ello con el objetivo de calibrar, por decirlo de algún modo, el discurso del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pero también el de su principal agencia de promoción de exportaciones y de inversión, ProColombia, y de la prensa del país, que replica la información proporcionada por estas fuentes, y se contrasta esta ‘versión oficial’ con una más crítica y escéptica de la IED recibida en la actualidad. Finalmente, se ofrece una conclusión que tiene que ver con los sectores a los que va dirigida dicha IED y el origen internacional de esta.

La inversión extranjera directa en Colombia (2010-2018): antecedentes del gobierno de Iván Duque

A partir de 2003, y en particular con el nacimiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y con el posicionamiento de ProColombia (antes Proexport) como la agencia estatal encargada de promover la inversión en Colombia, se comienza a construir en el país una suerte de ‘historia de éxito’ de la inversión extranjera directa (IED).

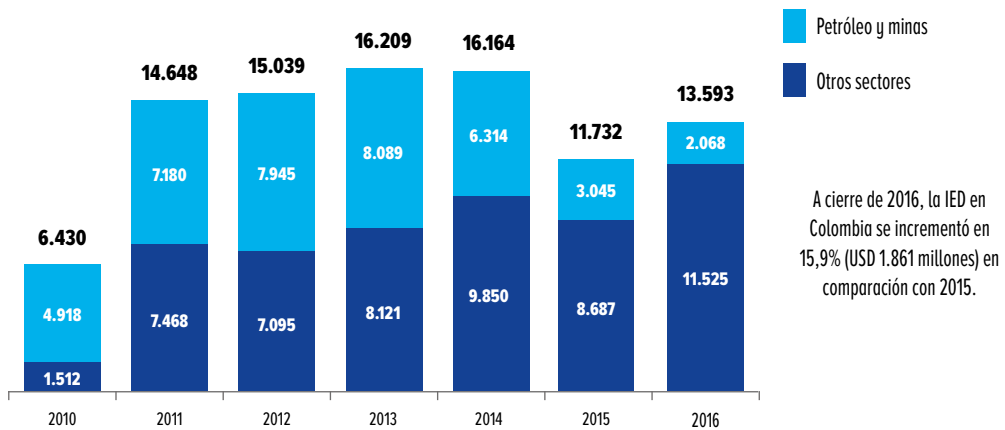
Ciertamente, en los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y su política de ‘confianza inversionista’ se sostuvo, sobre todo en los medios masivos de comunicación, que debido a la ‘buena imagen de Colombia en el exterior’ y a la protección de las inversiones, el país alcanzó cifras récord de IED, al punto de haber llegado a quintuplicar entre 2000 y 2013 estos flujos externos de inversión. También se mostraban estadísticas y datos favorables a la economía del país, según los cuales Colombia constituía el tercer destino favorito para invertir en Sudamérica, después de Brasil y Chile, o que su PIB crecía a un promedio de no menos 4% y que fue considerado por la banca de inversión dentro de un grupo de países, los Civets (Colombia, Indonesia,

Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), como una muy buena opción de inversión. De ese modo, las palabras crecimiento, éxito económico y confianza inversionista comenzaron a resonar junto a la IED y terminaron por ser asociadas.

De igual manera, en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) se continuó con esta historia de éxito de la IED, pero esta vez haciendo énfasis en los sectores. Así, se afirmó en los informes proporcionados por ProColombia en particular¹, que los sectores favoritos de inversión fueron petróleo y minería, lo cual se encontraba en consonancia con la llamada ‘locomotora minera’².

De acuerdo con esta historia de éxito, que aquí llamaremos ‘la versión oficial’, la IED ha estado en constante crecimiento desde la implementación de políticas que promueven su atracción y ha alcanzado niveles récord, particularmente en los años 2013 y 2014. De ese modo, ProColombia, la entidad encargada de la atracción de inversionistas, presenta las estadísticas de la figura 1.

Figura 1. IED entrante a Colombia (2010-2016)



Fuente: ProColombia (2016).

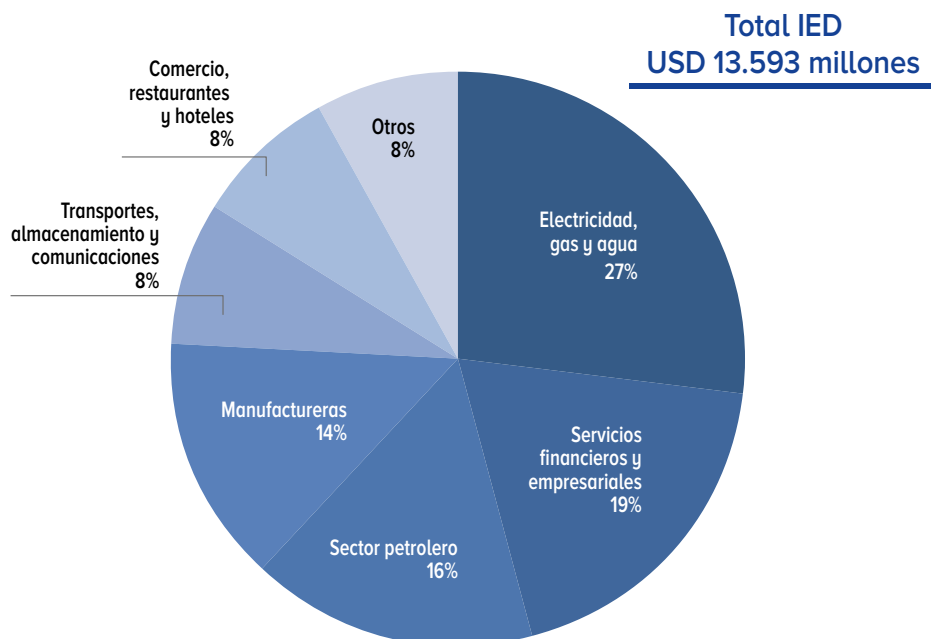
Así, se hace énfasis en que la buena imagen de Colombia en el exterior, la estabilidad jurídica y el impulso a la agenda de acuerdos, entre otros factores,

¹ Cf. Estadísticas de Inversión Extranjera Directa IED en Colombia, disponible en: <http://www.inviertaencolombia.com.co/publicaciones/estadisticas-ied-en-colombia.html>. Consultado el 23 de abril de 2020.

² Cf. Portafolio. *Inversión extranjera cayó a febrero*. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/inversion-extranjera-febrero-2013-colombia>. Consultado el 23 de abril de 2020.

permitieron que en 2013 el país alcanzara USD 16.209 millones en inversión extranjera directa, la cifra más alta que se haya registrado en ese indicador en la historia de la economía nacional (MINCIT, 2016). Y de igual manera, en relación a cómo está estructurada esta inversión, se presentan las cifras de la figura 2.

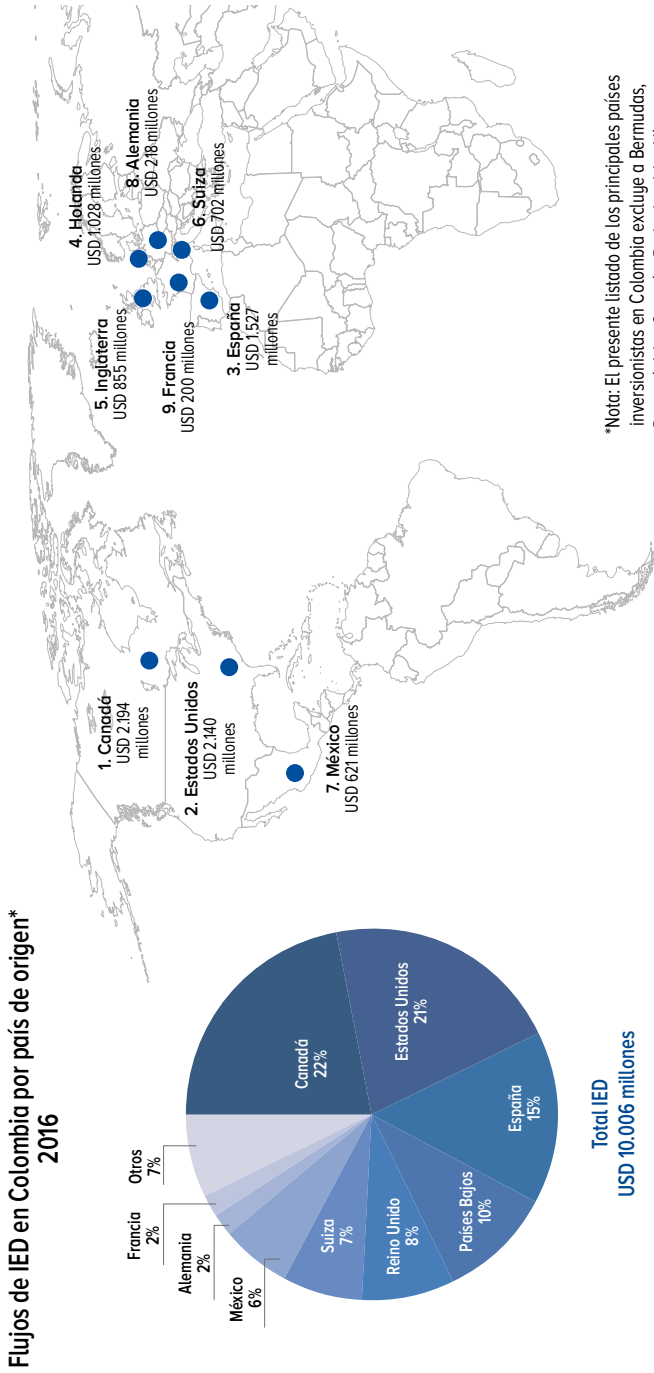
Figura 2. IED por sector (2016)



Fuente: ProColombia (2016).

Y se sostiene, además, que la IED que llegó al sector manufacturero creció 159% (MINCIT, 2016) y que el 84,8% de la inversión que arribó ese año a Colombia —último año de los considerados en el documento mediante el que ProColombia hace su reporte de inversión extranjera directa en el país— se concentró en sectores distintos a petróleo y minas (ProColombia, 2016). Y en 2016, en una nota que llama mucho la atención, se excluye explícitamente de los reportes oficiales a Bermudas, Panamá, Islas Caimán, Barbados e Islas Vírgenes Británicas, sin ninguna explicación, como se aprecia en la figura 3.

Figura 3. Flujos de IED por país de origen (2016)

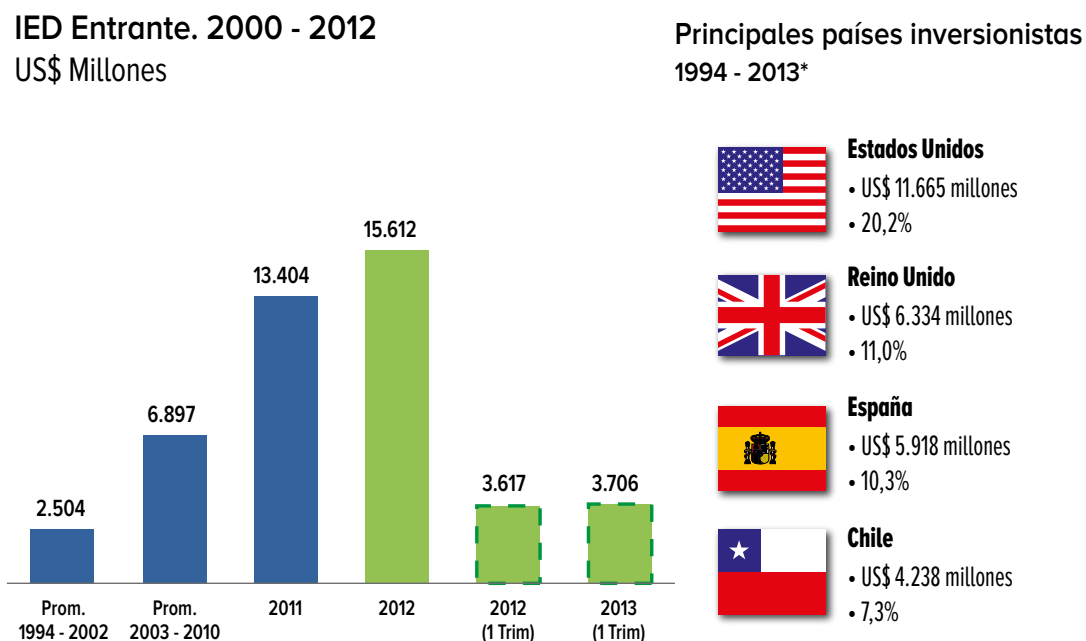


Fuente: Balanza de pagos - Banco de la República.

Fuente: ProColombia (2016).

Más aun, para el periodo 1994-2013 se muestra en las estadísticas oficiales que se alcanza un récord en la inversión en 2012 y que los principales orígenes de la IED fueron Estados Unidos, Reino Unido, España y Chile (figura 4).

Figura 4. Inversión extranjera directa entrante y principales países inversionistas en Colombia (versión oficial)



Fuente: Proexport-ProColombia (2016).

No obstante, esta versión oficial, de acuerdo con la versión crítica que presentamos a continuación, ocultaba algunos hechos en relación con la IED. Una indagación más profunda en torno de la balanza de pagos del Banco de la República (2005-2012) mostró en su momento (Jiménez Peña, 2015), que el tercer mayor inversionista en Colombia no era España, como lo daba a entender la versión oficial en esa época (ver figura 4), sino Anguila, un paraíso fiscal en el Caribe. Es obvio que Anguila no tenía en ese momento ni tiene aún una industria que explique que constituyera un origen tan importante en términos de IED para Colombia. Ello tenía que ver, más bien, con el uso de los beneficios de los paraísos fiscales por parte de multinacionales, que buscan en lo posible maximizar sus utilidades, por ejemplo, a través las exenciones tributarias que este *offshore* ofrece. En concreto, las transnacionales Glencore, BHP Billiton y Anglo American, cada una de las cuales controla

accionariamente el Cerrejón por partes iguales (33,3% cada una), han usado a Anguila para concentrar sus capitales allí y luego enviarlos a Colombia. Ello se confirma tras consultar los informes financieros de estas corporaciones³, pues en ellos es posible constatar que el consorcio del Cerrejón es una sociedad cuyo país de incorporación es el territorio de ultramar británico. De ello se colige entonces que esta inversión importante va destinada al sector de petróleos y minas.

Ahora bien, si se considera el periodo entre 2010 y 2018, el total de IED con destino Colombia fue de USD 119.438 millones (ver cuadro 1). En estos ocho años, el principal origen de la IED ha sido EE. UU. con USD 20.295 millones, seguido de Panamá con USD 17.486 millones y, en efecto, de España, con USD 12.082 millones.

Con todo, llama fuertemente la atención, por un lado, que justo en 2016, el Consorcio Internacional de Periodistas Investigativos (ICIJ, por su sigla en inglés) destapó el escándalo de los llamados “*Panama Papers*”, filtrando una base de datos de personas, empresas, políticos, deportistas, personalidades, etcétera, que evadían impuestos coadyuvados por la firma Mossack-Fonseca y cuyas dimensiones son aún objeto de investigación, por ejemplo, por parte del fisco norteamericano, en relación incluso con el lavado de activos⁴. Por otro lado, de los quince principales países desde los que se originan las inversiones hacia Colombia entre 2010 y 2018, aparte de Panamá, seis se encuentran en la lista de las jurisdicciones no cooperativas elaborada por Consejo de la Unión Europea en 2015: Anguila, Bermudas, Barbados, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas y Suiza (European Union, 2015). Ciertamente, un documento oficial de ProColombia (s.f.) sostiene que los principales sectores a los que va dirigida la inversión suiza en el país son transporte, construcción y materiales de construcción, y que hay casos de éxito como Nestlé (alimentos), Holcim (cementos), Sika (materiales de construcción), Syngenta y Clariant (químicos). Sin embargo, las otras fuentes de inversión no se cuentan dentro de la versión oficial o historia de éxito de la IED en Colombia. La figura 5 muestra esto en términos más gráficos.

³ Cf. Informe financiero de la Anglo American Co. (2020, p. 72). Disponible en: <https://www.angloamerican.com/~/media/Files/A/Anglo-American-Group/PLC/investors/annual-reporting/2020/aa-annual-report-2019.pdf>. Consultado el 17 de junio de 2020. Ver en concreto la página 196.

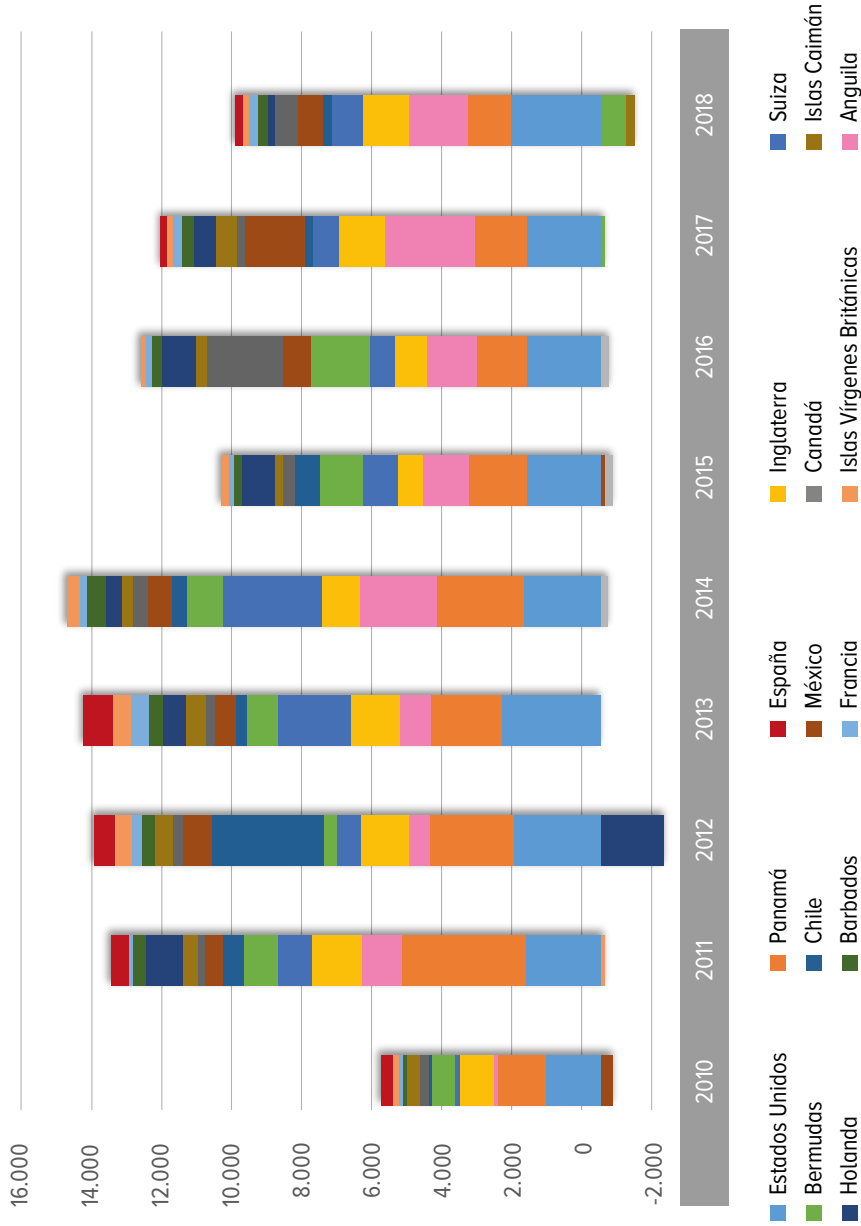
⁴ Cf. US Panama Papers case. Disponible en: https://www.icij.org/tags/us-panama-papers-case/?gclid=CjwKCAjwxeV3BRBBEiwAiB_PWOpWVWn408gNrG1DS8NBInSicGlnz6lCzuePy-srzN8UtyfElgRrQhoCgx4QAvD_BwE. Consultado el 20 de junio de 2020.

Cuadro 1. Quince principales orígenes de la IED hacia Colombia (2010-2018)

Ranking	País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totales
1	Estados Unidos	1.592,6	2.154,4	2.475,6	2.837,9	2.240,3	2.122,5	2.099,1	2.172,0	2.600,9	20.295
2	Panamá	1.367,7	3.508,5	2.395,5	2.039,5	2.436,0	1.649,9	1.432,9	1.429,4	1.226,7	17.486
3	España	113,0	1.164,5	628,0	883,6	2.213,9	1.324,3	1.463,3	2.611,9	1.679,1	12.082
4	Inglaterra	948,8	1.408,5	1.356,9	1.400,3	1.088,0	717,7	879,1	1.260,2	1.281,8	10.341
5	Suiza	179,9	994,5	698,1	2.095,8	2.804,5	957,5	730,5	740,6	900,3	10.102
6	Bermudas	624,5	924,3	366,7	848,4	1.017,0	1.243,5	1.659,8	-66,6	-717,7	5.900
7	Chile	86,1	627,8	3.149,8	321,3	438,7	739,3	10,0	219,7	241,5	5.834
8	México	-296,0	455,1	849,5	556,1	663,3	-130,4	789,3	1.720,8	730,2	5.338
9	Canadá	267,7	273,4	291,4	258,1	436,7	319,5	2.187,6	230,9	642,8	4.908
10	Islas Caimán	332,0	405,9	507,0	603,4	318,0	224,7	294,8	597,0	-215,3	3.068
11	Holanda	1,1	1.071,9	-1.791,7	632,3	449,9	907,4	995,5	605,4	184,4	3.056
12	Barbados	150,9	337,7	345,0	418,0	527,4	237,6	247,7	347,5	298,5	2.910
13	Francia	102,1	141,5	303,4	531,6	224,0	174,2	187,7	241,7	247,0	2.153
14	Islas Vírgenes Británicas	175,7	-58,6	486,9	459,5	349,1	192,3	133,1	184,1	154,4	2.077
15	Anguilla	337,5	482,4	598,3	855,6	-163,4	-191,1	-237,2	170,8	220,2	2.073
Total 78 países		6.430	14.647	15.039	16.209	16.169	11.724	13.848	13.837	11.535	119.438

Fuente: cálculos propios con base en la balanza de pagos del Banco de la República (2020).

Figura 5. Quince países con mayor inversión extranjera en Colombia (2010-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de la balanza de pagos del Banco de la República (2020).

Como conclusión preliminar se puede afirmar, entonces, que la versión oficial se enfoca en el periodo 2010-2018 en hacer énfasis en el crecimiento de las inversiones en millones de dólares y en el origen de destinos que considera el Ministerio son incuestionables, aun cuando se invisibiliza el hecho de que la importancia la IED del sector minero-energético se estructura a partir de las concesiones importantes que se han realizado a las multinacionales extranjeras no solo en términos tributarios, sino en términos de la cesión de derechos de explotación, como el caso Cerrejón (Jiménez Peña, 2015). Más aun, en la versión oficial se oculta pasmosamente el hecho de que buena parte de las inversiones provienen de destinos *non sanctos* —a pesar del apellido del presidente de este periodo—, lo cual debería conducir a investigaciones más exhaustivas por parte de los entes de control colombianos.

Inversión extranjera directa en el gobierno de Iván Duque

De acuerdo con la que hemos llamado aquí ‘versión oficial’, en los primeros dos años (2018-2020) de la administración de Iván Duque, la IED ha seguido consolidándose como un rubro muy importante de la economía colombiana, no solo porque las fuentes de inversión para el país son diversas y EE. UU. y España siguen liderando los flujos de capital, sino porque, además, ha alcanzado de nuevo cifras récord en 2019. De ese modo, la IED en el país creció 25%, llegó a los USD 14.493 millones ese año y superó las cifras de 2015, cuando entraron a Colombia USC 11.444 millones en IED: “se trata de la cifra más alta de los últimos seis años” (*Portafolio*, 3 de marzo de 2020). Adicionalmente, según esta historia de éxito, a pesar del importante peso de las industrias minero-energéticas, actualmente la IED en Colombia se ha diversificado, con especial interés por parte de “sectores de industrias 4.0, agroindustria, metalmecánica y con oportunidad de desarrollo en zonas afectadas por el conflicto” (Marca Colombia, s.f.). Se sostiene, entonces, que “la IED no minero energética concentró el 68,1% del total de flujos de inversión, es decir, USD 9.870 millones”, con incrementos en sectores como el de comercio, restaurantes y hoteles, en un 85,7% y el de actividades agroindustriales, que aumentaron en un 78% (*Portafolio*, 3 de marzo de 2020).

Así mismo, acorde con esta versión oficial, las razones por las que la IED en Colombia ha ido en aumento y la han convertido en un destino atractivo tienen que ver con la confianza para la inversión, la ubicación estratégica del país y la relevancia del mercado local (*Semana*, 14 de julio de 2018). De

ese modo, la estabilidad política y el buen clima para los negocios en el país lo hacen llamativo. Adicionalmente, desde Colombia, se sostiene, es posible desplazarse a cualquier punto del continente en alrededor de seis horas, lo que refleja una importante conectividad, que ha sido apoyada a partir de obras de infraestructura, por ejemplo, aeroportuarias. De igual manera, el crecimiento de la clase media colombiana ha impulsado la capacidad de consumo. Se afirma además que la importancia de este tipo de inversiones para el país radica en la “generación de empleo, diversidad cultural, construcción de nuevo conocimiento”, además de que “facilita la creación de ecosistemas que favorecen el desarrollo económico, pues alienta a las pequeñas y medianas compañías” (*Semana*, 14 de julio de 2018). Más aun, después de la firma del Acuerdo para la terminación definitiva del conflicto con las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo) en 2016, el país entró en una fase de implementación de este, en el que la IED y las multinacionales que la auspician han cumplido un papel importante.

De ese modo, se destacan en esta narrativa, que aún hace eco del gobierno de Juan Manuel Santos, casos de éxito como la alianza estratégica celebrada entre Illy y los excombatientes de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación de Caldon, Buenos Aires, Patía y Miranda, en el departamento del Cauca. En 2018, la compañía italiana, una de las principales a nivel mundial en la venta de café, se comprometió a comprar el producido de este grupo de excombatientes a un precio acorde con el de mercado, pero obligándose a pagar mínimo \$73.500 por arroba, independientemente de si el precio interno llega a estar por debajo (*La W*, 16 de mayo de 2018). Por otro lado, la multinacional Nestlé, en compañía de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la Alianza del Pacífico (integrada por Perú, Colombia, México y Chile), ha organizado los llamados encuentros jóvenes del Pacífico. En 2019, este encuentro se enfocó en los “jóvenes y el futuro del trabajo” y contó con la participación de seis jóvenes colombianos en transición a la vida civil, que tuvieron la oportunidad de compartir sus experiencias de formación laboral y emprendimientos. La importancia de estos espacios, impulsados por Nestlé en calidad de empresa aliada de la ARN, ha sido su capacidad para promover la empleabilidad y brindar herramientas con las cuales los jóvenes tengan la oportunidad de construir caminos para obtener empleos dignos y de calidad (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 18 de junio de 2019). Cabe concluir de esta parte en particular que, según esta historia de éxito, las multinacionales y la inversión que estas propician, a la vez que fungen un papel protagónico en Colombia por el

aumento de la IED en el país, tienen un rol en la construcción de paz dentro del proceso de implementación de los Acuerdos para la terminación definitiva del conflicto de 2016. Con todo, más allá de esta narrativa, vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que los beneficios tributarios que obtuvieron las empresas multinacionales que invirtieron en las zonas más afectadas por el conflicto (Zomac) se aseguran durante un periodo de diez años, en virtud de la reforma tributaria de 2016 (DNP, 13 de octubre de 2017).

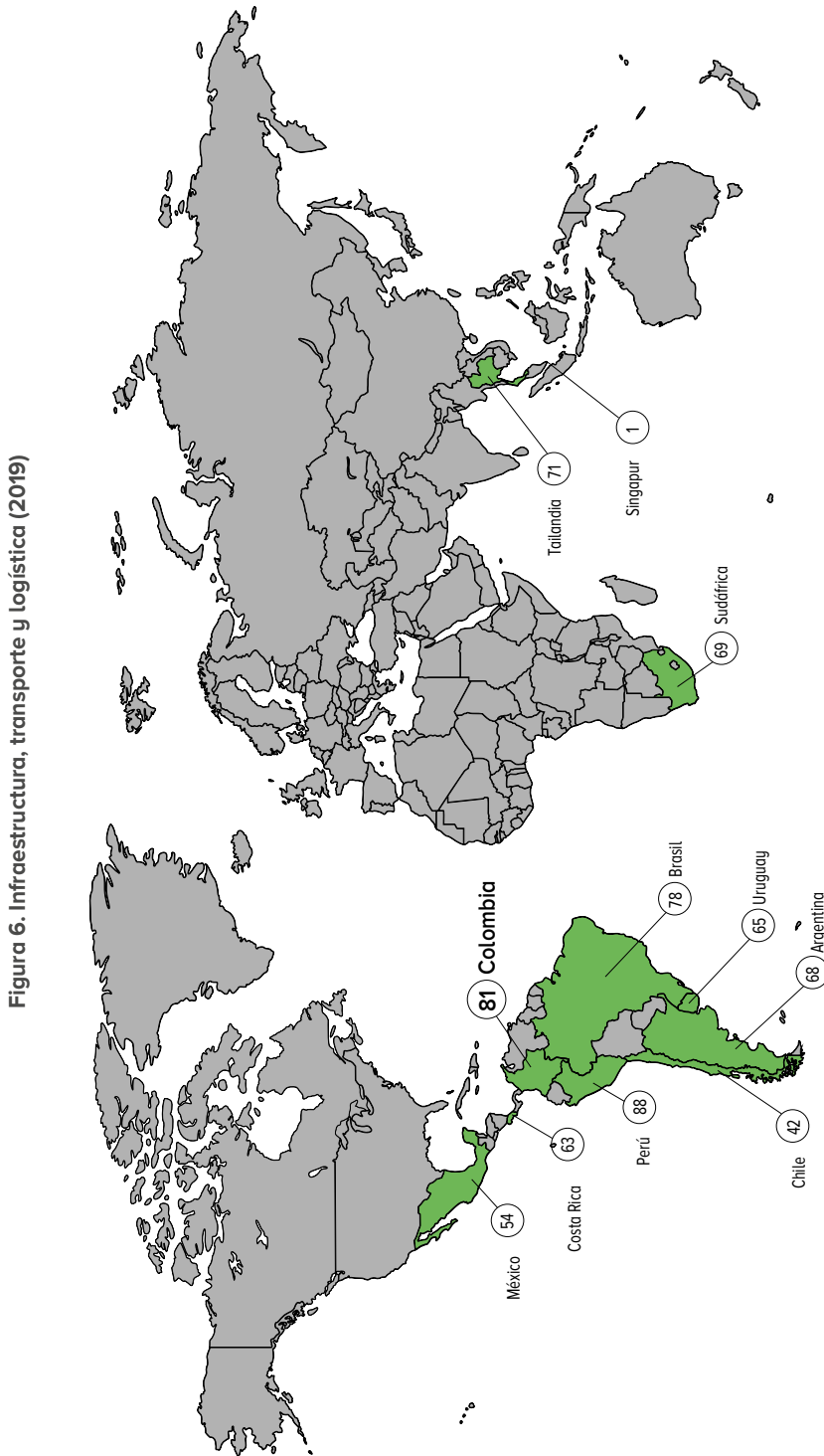
Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) del gobierno actual sostiene que la IED es la principal fuente de financiación del déficit de cuenta corriente para el cuatrienio y estima que las entradas brutas (no netas, es decir, sin tener en cuenta las salidas de IED desde Colombia) deberán ascender en el país a USD 14.353 millones para 2018, USD 15.317 millones para 2019, USD 15.859 millones para 2020, USD 16.483 millones para 2021 y USD 17.560 millones para 2022 (DNP, 2019). Para alcanzar estas entradas de IED, el Gobierno presenta como meta que solo el 30% de esta se dirija al sector minero-energético y el 70% restante a otros sectores de la economía, esto es, se espera que en promedio, durante el cuatrienio, la IED no-extractiva sea de USD 10.827 millones y que la inversión destinada a minería ascienda en promedio a USD 1.500 millones (DNP, 2019). Lo anterior en virtud de que en el mismo documento oficial se reconoce, por un lado, que el sector minero es muy importante para la economía colombiana, pues representó, para 2017, USD 4,1 billones en inversión extranjera directa y, por otro lado, en el periodo 2010-2016, si bien Latinoamérica recibió 50 proyectos de inversión *greenfield* de más de USD 1.000 millones en sectores no minero-energéticos, ninguno tuvo como destino Colombia, esto es, la mayoría de la inversión extranjera directa en el país sudamericano se ha concentrado en sacar provecho del consumo interno en el mercado local y la explotación de recursos naturales (DNP, 2019). En otros términos, el documento oficial admite que la inversión para aumentar la eficiencia productiva, que generalmente se da en el sector industrial, no es mucha y ello tiene como resultado que “la industria participa en el total de IED con porcentajes menores que los registrados en países de la OCDE y en países con un nivel de ingreso similar” (DNP, 2019, p. 189). En ese sentido, hay, pues, una ruptura importante en relación con la narrativa que sostenía el gobierno anterior.

Ahora bien, para lograr tal entrada diversificada de capitales, el actual gobierno pretende, por un lado, solventar las evidentes debilidades que presenta el país en términos de infraestructura de transporte y logística. De acuerdo con el presidente Duque:

Para superar los grandes retos que tenemos en materia de infraestructura, debemos empezar por concluir, concluir, concluir. Sí, debemos soñar en futuro y planear para él, pero si seguimos inaugurando el inicio de las obras y olvidando concluir las jamás alcanzaremos el desarrollo pleno de nuestro potencial. (DNP, 2019, p. 129)

Estas debilidades tienen que ver específicamente con que, por ejemplo, mientras llevar un contenedor a Buenaventura (el puerto más grande del Pacífico colombiano) desde Bogotá por carretera cuesta USD 3,58 por kilómetro, el recorrido entre Rotterdam y Frankfurt tiene un valor de USD 1,20 (Cosoy, 20 de mayo de 2015). Por otra parte, de acuerdo con el índice de desempeño logístico del Banco Mundial, que mide la calidad del comercio y la infraestructura relacionada con el transporte (por ejemplo, puertos, ferrocarriles, carreteras, tecnologías de la información) en 160 países, Colombia pasó de ocupar el puesto 94 en 2016 al 58 en 2018 (*Portafolio*, 25 de julio de 2018), al obtener un puntaje de 2,94 en la escala de 1 a 5, bajo y alto, respectivamente (Banco Mundial, 2020), si bien en la región se encuentra detrás de Chile (3,32) y Brasil (2,99). Más aun, de acuerdo con el Informe Nacional de Competitividad 2019-2020 del Consejo Privado de Competitividad de Colombia, el país se encuentra en el puesto 81 entre 141 países y comparado con las economías sudamericanas aparece por detrás, de nuevo, de Chile (42) y Brasil (78), pero también de Uruguay (65) y Argentina (68) (ver figura 6).

En consecuencia, si bien la calificación del país en infraestructura ha mejorado, de cara a su competitividad y en comparación incluso con los países de la región como Ecuador y Perú, frente a los cuales se alcanzó a rezagar en 2016, aún otras economías presentan mejor desempeño, y en relación con los países de la OCDE, de la cual hace parte Colombia desde 2019, muestra un atraso importante: “en Colombia una operación de exportación toma en promedio 112 horas frente a 13 horas en países de la OCDE, y el costo para exportar un contenedor (USD 630) supera el promedio de América Latina (USD 507)” (CPC, 2020, p. 275). Lo anterior se traduce, entonces, en que el país siga siendo poco atractivo para la IED si se le compara con otros considerados competidores en la región, los cuales ostentan mejor provisión de infraestructura. Con todo, una solución a esta limitación física es, justa y casi circularmente, la atracción de IED específica sobre el sector, lo cual reconoce de manera explícita el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), según el cual es necesario: “identificar nuevas alternativas para la financiación de proyectos de infraestructura y transporte a nivel nacional y regional” (DNP, 2019, p. 127).



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2020).

A su vez, otra política pública dirigida también a la atracción de capitales extranjeros tiene que ver con lo que el presidente Duque llama “economía naranja”. Esta, vale decir, hace referencia en términos muy generales a las industrias creativas y culturales. La idea es entonces que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ProColombia diseñen e implementen:

Herramientas de promoción para la atracción de inversión extranjera directa orientada al fortalecimiento de las actividades de la economía naranja en el país. Así mismo, promoverán a Colombia como destino de inversión de fondos de capital extranjero para el financiamiento del sector. (DNP, 2019, p. 751)

De ese modo, la administración le apuesta a lo que expresa como “expresar la naranja”, esto es, a que la consolidación del sector creativo y cultural aporte a la generación de empleos, la transformación productiva, el aumento de la competitividad, las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, a través de la llamada “Ley Naranja” (DNP, 2019, p. 727). De nuevo, hay un cambio en las políticas promovidas auspiciadas por el gobierno, y en ese viraje, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) cumple un papel central, pues no solo ha de crear una estrategia de internacionalización de la industria creativa del país en coordinación con el Ministerio de Comercio, Procolombia y el Ministerio de Cultura, sino que debe identificar y remover las barreras que obstaculizan la inversión extranjera en CTeI, a través de la generación de estímulos, la creación de nodos y redes de conocimiento, de *spin-offs* y *startups*, la formación e inserción de capital humano, y la gestión del conocimiento local y tradicional (DNP, 2019).

Sin embargo, a pesar de esta ruptura con la historia de éxito del gobierno Santos (2010-2018), con todo, también es perceptible en el gobierno actual cierta continuidad con el discurso de su predecesor. En ese sentido, en el Plan de Desarrollo (2018-2022) se sostiene aún la idea según la cual, “Colombia tiene el potencial de conquistar mercados internacionales en los que ha venido abriendo oportunidades de acceso” (DNP, 2019, p. 154). Más aun, en consonancia con ese mismo libreto ortodoxo, se afirma que los países que logran incrementar la IED en su economía logran también aumentar la productividad de sus factores de producción y así la IED afecta positivamente la productividad, en virtud de que facilita el acceso a capital productivo, insumos de producción, tecnología y nuevos estándares de producción y, así mismo, reasigna factores de producción hacia sectores que los emplean con mayor eficiencia y tienen ventajas comparativas (DNP, 2019).

A continuación se presentan las cifras de IED que tienen como destino Colombia (2019-2020), con el propósito de contrastarlas con las proyecciones hechas por el gobierno actual, presentadas antes. En primer lugar, el país que más genera IED hacia Colombia sigue siendo EE. UU., con USD 2.623 millones en 2019 y USD 731 millones en 2020 (información disponible para el primer trimestre); le siguen España, con USD 2.455 millones en 2019 y USD 726 millones en 2020; Suiza, con USD 1.215 millones en 2019 y USD 381 millones en 2020; e Inglaterra, con USD 1.052 millones en 2019 y USD 188 millones para 2020. Panamá, entonces, ha descendido al quinto lugar, con USD 1.003 millones en 2019 y USD 147 millones en 2020, pero dentro de los quince principales orígenes continúan países como Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Anguila y Barbados (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Quince principales orígenes de la IED hacia Colombia (2019-2020)

Ranking	País de origen (millones de dólares)	2019	2020 (1.er trimestre)	Total Duque
1	Estados Unidos	2.623,3	737,1	3.360,4
2	España	2.455,4	726,8	3.182,2
3	Suiza	1.215,0	381,1	1.596,0
4	Inglaterra	1.052,9	188,0	1.240,8
5	Panamá	1.003,5	147,1	1.150,7
6	Brasil	1.071,6	29,6	1.101,2
7	Islas Vírgenes Británicas	366,3	442,0	808,3
8	Canadá	471,6	317,1	788,6
9	México	602,3	100,9	703,3
10	Islas Caimán	546,8	60,4	607,2
11	Anguila	528,3	18,6	546,9
12	Barbados	388,0	38,9	426,9
13	Holanda	271,8	143,6	415,4
14	Chile	276,2	52,9	329,1
15	Uruguay	222,9	95,8	318,7
Total 78 países		14.572	3.589	18.161

Fuente: cálculos propios con base en la balanza de pagos del Banco de la República (2020).

Incluso el sector minero-energético (sector petróleo y explotación de minas y canteras) persiste como la actividad económica más importante a la que va dirigida la IED, con un total de USD 4.546 millones en 2019 y USD 1.003 millones en el primer trimestre de 2020, cifras que representan el 31,21% y el 30,73% del total de la IED que arribó a Colombia, respectivamente. Con

todo, es necesario decir que la inversión en el sector de servicios financieros y empresariales ha venido aumentando de manera importante y alcanzó un nivel record de USD 2.929 millones en 2019 (ver cuadro 3), en comparación con 2018, cuando la IED a ese sector fue de USD 2.358 millones, y 2017, año en el que el rubro estuvo por los USD 1.908 millones (Banrep, 2020). Para el primer trimestre de 2020, alcanzó la cifra de USD 496 millones, en comparación con el año anterior, cuando en el mismo trimestre llegó a USD 517 millones, es decir, este periodo la inversión en el sector de servicios financieros y empresariales, al cual podría adscribirse la industria cultural y creativa, es ligeramente menor que 2019 (Banrep, 2020), como puede apreciarse en el cuadro 3.

Cuadro 3. Flujos de inversión extranjera directa en Colombia según actividad económica (USD millones, 2019-2020)

	2019 total	2020 (1.º trimestre)
Total	14.572	3.589
Sector petrolero	2.755	590
Minas y canteras (incluye carbón)	1.793	513
Subtotal minero-energético	4.548	1.103
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	359	55
Manufactureras	1.582	329
Electricidad, gas y agua	316	668
Construcción	848	172
Comercio, restaurantes y hoteles	2.209	286
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	9	142
Servicios financieros y empresariales	2.929	496
Servicios comunales	571	339

Fuente: cálculos propios con base en la balanza de pagos del Banco de la República (2020).

Lo anterior indica que, a pesar de que las cifras de 2019 fueron importantes, se encuentran todavía por debajo de las proyecciones hechas en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), de acuerdo con el cual se esperaban USD 15.317 millones (DNP, 2019). Más aun, las proyecciones para 2020 son de USD 15.859 millones, pero dada la actual contingencia e incluso crisis económica producida por el COVID-19, difícilmente se alcance ese monto total, si bien en el primer semestre de 2020 la IED alcanzó los USD 3.589 millones, con los que superó ligeramente la inversión en el mismo periodo de

2019, cuando fue de USD 3.385 millones (Banrep, 2020). Esto es, el comienzo del año mostraba un buen desempeño para Colombia en este indicador del sector externo, pero el panorama actual en la economía internacional es de total incertidumbre y la UNCTAD prevé que la IED dirigida hacia Latinoamérica se reduzca prácticamente a la mitad:

Se espera que América Latina y el Caribe experimenten la mayor disminución, con una caída proyectada de la IED entre 40 y 55 por ciento en 2020. Gran parte de la IED en la región se concentra en las industrias extractivas, que representan una parte significativa de la IED total en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. La combinación del colapso de los precios del petróleo y el choque de la demanda debido a la pandemia, que afecta los precios de la mayoría de los productos básicos, está reduciendo los pronósticos de IED en esta región más que en otros lugares. (UNCTAD, 2020, p. 9)

Conclusiones y recomendaciones

La versión oficial de la IED hacia Colombia en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) afirmó un discurso de éxito en relación con la IED y esta narrativa ha coadyuvado a sostener la narrativa de una ‘nueva Colombia’ o de una potencia emergente (Jiménez-Peña, 2015). Ello ha sido posible, ciertamente, en virtud de que se pueden mostrar resultados concretos positivos en relación con la inversión extranjera directa (entendida ortodoxamente como el aumento de las inversiones en millones de dólares). No obstante, lo anterior ha permitido a su vez que se invisibilicen otros problemas en relación con dicha política, concretamente que no haya avances en relación a cambios en las políticas que llevan a que Colombia aún sea dependiente económicamente de la explotación de recursos naturales (petróleo y carbón, en su mayoría), lo cual tiene como consecuencia que el país se concentre en las regalías que dicha explotación genera y soslaye la posibilidad de explotar por sí mismo sus recursos. Si bien la narrativa ha cambiado en el gobierno de Iván Duque (2018-2022) y ha sido remplazada, por un lado, por la de conclusión de las infraestructuras de transporte y logística y, por otro, la de la llamada ‘economía naranja’, con todo, los porcentajes de la IED dirigida al sector minero-energético siguen siendo de más del 30% de toda la inversión recibida por el país entre 2018 y 2020.

La versión oficial en términos de la inversión extranjera ha sido sostenida a través de dos instituciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

y ProColombia, una agencia adscrita a esa cartera. Los medios de comunicación del país han reproducido acríticamente la narrativa estatal. No obstante, aquello que estas instituciones muestran como logros ya conseguidos, por ejemplo, en 2019, aún son objetivos por alcanzar. Esto abre una agenda de investigación académica en relación a cómo lograr efectivamente que el país diversifique los sectores hacia los cuales se dirige la inversión. De igual modo, también es necesario indagar más acerca de las razones por las que la inversión dirigida hacia Colombia proviene de *offshores* o paraísos fiscales y hacia qué sectores va dirigida esta inversión. Cabe afirmar que estas son cuestiones que han persistido incluso desde el primer gobierno de Juan Manuel Santos y que permanecen sin contestación alguna.

Finalmente, a la luz de estas sucintas conclusiones, se ofrecen a continuación unas recomendaciones de política, destinadas a actores específicos que pueden influir de manera efectiva en la formulación de las políticas públicas colombianas en función del rubro del que nos ocupamos. En primer lugar, es necesario que tanto el Banco de la República como las entidades que dan a conocer las cifras de la IED en el país y en especial ProColombia y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un trabajo conjunto incluso con la academia y *think tanks*, estudien y muestren públicamente las causas por las que la IED proviene de paraísos fiscales, y de manera muy importante, que se explore a qué sectores van dirigidas estas inversiones. También es necesario dar cuenta de las rutas financieras que usan las multinacionales en el país para conducir sus capitales hacia Colombia y si ello les permite eximirse de impuestos, aparte de las prerrogativas ya obtenidas localmente. Huelga decirlo, las instituciones gubernamentales mencionadas pueden ser aún más transparentes en la relación posible que puede haber entre los capitales entrantes al país y el lavado de activos. Y si bien la historia de éxito señalada en este escrito puede tener como propósito principal justamente atraer mayor inversión, es prudente también reescribir estas narrativas exitosas por unas más centradas en los orígenes y destinaciones reales de la IED hacia Colombia.

En segundo lugar, es imperioso precisar aún más los incentivos, en concreto, tributarios, que se pueden crear para que la IED no sea dirigida necesariamente al sector minero-energético, pues a pesar de los esfuerzos importantes que ya se han realizado en los gobiernos abordados en este escrito, con todo, los capitales todavía llegan a ese sector, lo cual hace que la economía colombiana siga expuesta a los vaivenes de los precios internacionales de las *commodities* y que su ventaja comparativa sea distorsionada. En ese sentido, es

importante hacer un encadenamiento aún mayor entre el Programa Colombia Productiva (antes llamado Programa de Transformación Productiva) y Pro-Colombia, promovido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y las políticas de atracción de inversión y centrar la inversión en la llamada “búsqueda de eficiencia”, que consiste en “la distribución geográfica de las inversiones con el objetivo de reducir los costos de producción de las empresas y aprovechar las ventajas que tienen los países destino para producir bienes” (CPC, 2020, p. 281). De igual modo, tanto el Ministerio de Hacienda como el DNP están llamados a reducir los incentivos para la IED minero-energética, incluso redirigiendo las ventajas concedidas a este sector a otros sectores de mayor valor agregado y sofisticación productiva. En cuanto a ello, es urgente no desoír las recomendaciones ya hechas por el Consejo Nacional de Competitividad, de acuerdo con las cuales:

La debilidad de Colombia para captar IED en sectores no tradicionales se explica en buena parte en que la política de atracción de IED del país no ha sido focalizada y no ha privilegiado la atracción de un tipo de IED específico. (CPC, 2020, p. 281)

Ciertamente, el gobierno actual de Iván Duque (2018-2022) tiene como uno de sus objetivos prioritarios promover una política de mayor captación de la IED focalizada en un sector específico: la llamada “economía naranja”. Sin embargo, la literatura académica sobre el sector es muy general y la definición de este es todavía muy amplia, es decir, la industria cultural y la creativa son en sí mismas muy amplias y casi distintas y, de hecho, las agencias estatales que buscan fomentar, al menos en el país, a cada una de estas industrias son diferentes: el Ministerio de Cultura, por una parte, y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por otra. Y, a todas luces, aún no hay evidencia empírica que muestre que las agencias estén haciendo un trabajo coordinado entre sí, a pesar del propósito consignado en el Plan Nacional de Desarrollo, según el cual, “MinCIT y ProColombia, con el apoyo de los ministerios de las TIC y de Cultura, articularán una estrategia para la internacionalización creativa del país en cuatro ejes: exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, turismo y promoción del sello ‘Colombia crea’” (DNP, 2019, p. 754). Una tarea de los siguientes años para la academia consistirá entonces en calibrar esta coordinación institucional en función de dicha internacionalización creativa de Colombia.

Referencias

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (18 de junio de 2019). *Jóvenes que hacen su camino a la vida civil llevan a México experiencias exitosas de emprendimiento*. Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Jovenes-que-hacen-su-camino-a-la-vida-civil-llevan-a-Mexico-experiencias-exitosas-de-empndimiento.aspx>.
- Banco de la República, Banrep. (2020). *Balanza de pagos: sector externo. Inversión directa*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>.
- Banco Mundial. (2020). Índice de desempeño logístico. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/LP.LPI.OVRL.XQ>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2019). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Privado de Competitividad, CPC. (2020). *Informe nacional de competitividad*. Bogotá: CPC.
- Cosoy, N. (20 de mayo de 2015). Por qué es tres veces más barato mandar un contenedor de Colombia a China que dentro de Colombia. *BBC*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150425_colombia_economia_transporte_problemas_nc
- Cox, R. W. (1987). *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. Nueva York: Columbia University Press.
- DeAnne, J. (1994). International Direct Investment: Strengthening the Policy Regime. En P. B. Kenen (Ed.), *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods* (pp. 269-286). Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (13 de octubre de 2017). *Beneficios tributarios para empresas que inviertan en 344 municipios afectados por el conflicto*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Beneficios-tributarios-para-empresas-que-inviertan-en-344-municipios-afectados-por-el-conflicto.aspx>.

- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: DNP.
- European Union. (2015). *Listing of tax havens by the EU*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147412/7%20-%2001%20EPRS-Briefing-621872-Listing-tax-havens-by-the-EU-FINAL.PDF>.
- Garavito, A., Iregui, A.M. y Ramírez, M. T. (2012). Inversión extranjera directa en Colombia: evolución reciente y marco normativo. *Borradores de Economía*, 713. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_713.pdf.
- Jiménez Peña, G. (2015). La política económica exterior de Colombia 2000-2014: un balance preliminar del comercio exterior y la inversión extranjera directa. *Revista Análisis Internacional*, 5(2), 297-313. Recuperado de: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/988>.
- La W. (16 de mayo de 2018). *Multinacional comprará café que producen excombatientes de las Farc en Cauca*. Recuperado de: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/multinacional-comprara-cafe-que-producen-excombatientes-de-las-farc-en-cauca/20180516/nota/3750838.aspx>.
- Marca Colombia. (s.f.). *La inversión extranjera le apuesta a Colombia*. Recuperado de: <https://www.colombia.co/extranjeros/negocios-en-colombia/la-inversion-extranjera-le-apuesta-a-colombia/>
- MINCIT. (2016). *Reporte de inversión extranjera*. Recuperado de: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=14834>.
- OCDE. (2010). *OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*. París: OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/46226782.pdf>.
- Portafolio. (25 de julio de 2018). *Salto de Colombia en el Índice de Desempeño Logístico*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/salto-de-colombia-en-el-indice-de-desempeno-logistico-519401>.
- Portafolio. (3 de marzo de 2020). *La inversión extranjera directa en Colombia creció 25% en 2019*. Recuperado de: <https://www.>

portafolio.co/negocios/inversion/la-inversion-extranjera-directa-en-colombia-llego-al-25-en-2019-538682.

Procolombia. (2016). *Reporte de inversión extranjera directa en Colombia 2016*. Bogotá: ProColombia. Recuperado de: https://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/Reporte_de_Inversi%C3%B3n_-_2016_IQn.pdf.

ProColombia. (s.f.). *Relaciones entre Colombia Suiza - Inversión*. Recuperado de: <https://procolombia.co/archivo/relaciones-entre-colombia-y-suiza-inversion>.

Semana. (14 de julio de 2018). *Colombia es ahora la sede predilecta de las multinacionales en la región*. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/empresas-extranjeras-escogen-a-colombia-para-instalar-su-produccion/575185>.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD. (2020). *World Investment Report 2020. International Production beyond the pandemic*. Nueva York: Naciones Unidas.

Sobre los autores

Eduardo Pastrana Buelvas

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania) y abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, investigador senior de Colciencias, profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia y asesor de la Escuela Superior de Administración Pública. Ha sido profesor de las universidades de Leipzig, de Castilla la Mancha (España), del Valle y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales, derecho internacional, memoria histórica militar y justicia transicional. Es miembro de la International Studies Association, de la Latin American Studies Association, de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, en la cual hace parte del Comité Académico de Honor, de la International Political Science Association y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Diego Vera Piñeros

Politólogo bogotano con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Bogotá). Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana de Bogotá. Investigador y coautor para varios proyectos de la Universidad Javeriana, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia y la Fundación Konrad Adenauer, algunos con apoyo del German Institute for Global and Area Studies y la

Fundación Alexandre de Gusmão (Brasil). Ha sido consultor del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto y del Ejército Nacional. Sus temas de investigación son política exterior comparada en Suramérica, política exterior colombiana y seguridad y defensa en América Latina.

Eduardo Velosa Porras

Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana. Sus áreas de trabajo se concentran en las relaciones del Este de Asia con América Latina, con énfasis en China, en el análisis de política exterior latinoamericana y en el análisis de redes aplicado a los estudios internacionales.

Ana María Villota Hernández

Estudiante del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, asistente editorial del presente libro y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana, 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 de la misma universidad.

Miguel Ángel Burgos Giraldo

Estudiante del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana, 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 de la misma universidad.

Paula Prieto Ararat

Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

Daniela Garzón Amórtegui

Internacionalista y comunicadora social de la Pontificia Universidad Javeriana.

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración, de la misma universidad. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la USC. Becario de Colciencias convocatoria 525 del año 2011. Ha sido director del Programa de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad San Buenaventura con sede en Cali. Fue Coordinador Académico del Diplomado Fortalecimiento Institucional Local en el marco de la Participación Ciudadana (FOINCIDE) auspiciado por el SKL International y la Pontificia Universidad Javeriana en 2018. Se desempeñó como investigador del International Republican Institute, en el proyecto denominado “Participación ciudadana efectiva-mete la mano” para el suroccidente de Colombia. Ha participado en múltiples eventos académicos de investigación, locales, regionales, nacionales e internacionales. Además, tiene múltiples publicaciones sobre regímenes internacionales, derecho internacional público, organizaciones internacionales y justicia transicional.

Angélica María Pardo Chacón

Politóloga y comunicadora social de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Promotora del enfoque integrado de género y diversidad en seguridad y desarme. Integrante del Foro de Mine Action Fellows Canadá

en representación de Colombia. Autora y gestora del *ebook* proyecto de énfasis editorial de dicha universidad titulado *Las verdaderas mujeres fatales*. Facilitadora de escenarios y estrategias para la paz en el marco de los procesos de la comunidad jesuita. Ha sido investigadora en unidades legislativas en el tema de participación interpartidista. Editora y autora del proyecto *Cuentos cruzados*, una narrativa del conflicto armado colombiano para niños.

Ricardo García Briceño

Docente investigador del pregrado en Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes (Bogotá). Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, magister en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y licenciado en Ciencias Religiosas de la misma universidad.

Diego Fernando Tarapués Sandino

Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle. Abogado y especialista en Derecho Penal de la Universidad Santiago de Cali. Realizó Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra. Es *Master of Laws* (LL.M.) de la Georg-August-Universität Göttingen (Alemania) y doctorando en Derecho de la misma universidad en el Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional. Investigador del CEDPAL de la Universidad de Göttingen e investigador senior del grupo GICPODERIC reconocido por Minciencias. Profesor titular escalafonado de la Universidad Santiago de Cali.

Juan José Peña Cuervo

Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Doctorando en Derecho de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. Profesor de tiempo completo en la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Cali.

Jenny Astrid Camelo Zamudio

Politóloga de L'Università degli studi di Torino (Turín, Italia). Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del IUSE di Torino. Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos L'Università degli studi di Torino. Directora del Programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá.

Fabricio Cabrera Ortiz

Brigadier general de la reserva activa del Ejército Nacional. Profesional en Ciencias Militares; especialista en Relaciones Internacionales, en Administración de Recursos Militares y en Gerencia del Talento Humano; magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales; doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mella-do de la Universidad Nacional de España. Actualmente se desempeña como director del Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

María Johanna Alarcón Moreno

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Becaria George C. Marshall Center European Center for Security Studies en Alemania. Becaria y docente adjunta del Center for Hemispheric Defense Studies William J. Perry en Washington D.C. Curso Integral de Defensa Nacional y Curso Estratégico de Seguridad Pública. Coordinadora académica del Curso de Altos Estudios Militares y del Curso Integral de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra.

Diego Eduardo Davila Benavides

Investigador y docente. Estudiante de doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid. Maestría en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. *Master in Science, Main field: Peace and Development Work* de la Universidad de Linnaeus (Suecia).

Politólogo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz de la Pontificia Universidad Javeriana. Experiencia docente en pregrado y posgrado en áreas relacionadas con transformación de la administración pública en América Latina, implementación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para la reforma de la administración pública, políticas públicas de descentralización en América Latina, programas de cooperación para el desarrollo y construcción de paz. Actualmente se desempeña como enlace nacional de investigación de la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública.

Fabio Bernardo Sánchez Cabarcas

Ph.D. en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor titular de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá). Sus temas de interés son política exterior colombiana, regionalismo, globalización y agenda externa de América Latina. Actualmente investiga los efectos del posconflicto en el rol internacional de Colombia. Ha sido becario del National Security Institute (Estados Unidos), Colciencias (Colombia) e investigador visitante (FLACSO, Argentina). Consultor y analista en diversos medios de comunicación. Entre sus publicaciones recientes se destacan: *El Estado y el regionalismo latinoamericanos: una aproximación de élites en el siglo XIX, Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* (con Camilo González); *Colombia en su encrucijada; Foreign Affairs Latinoamérica* (con César Niño); y *Colombia and the Persistence of 'Failed State Stigma' in a Peace Scenario* (con Saúl M. Rodríguez), en *Fragile and Failing States: Challenges and Responses*, editado por David Brown y otros.

Eric Tremolada Álvarez

Profesor e investigador de la Universidad Externado de Colombia en las áreas de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración Comparado de Europa con América Latina. 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 (España), tras haber obtenido un DEA en Derecho Internacional y Relaciones

Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset; cuenta además, con un máster en Análisis y Gestión de Ciencia y Tecnología en la Universidad Carlos III, una especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, y un diploma en Altos Estudios Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales de España.

James Iván Coral Lucero

Abogado de la Universidad Santiago de Cali, magíster y doctorando en Derecho de la Universidad de los Andes. Ha sido profesor de las universidades Santiago de Cali, Javeriana Cali, San Buenaventura Cali y de los Andes. Investigador académico de la Escuela Superior de Guerra. Ha trabajado en varios proyectos de investigación con la Fundación Konrad Adenauer. Actualmente es director del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Santiago de Cali.

Diana Andrea Gómez Díaz

PhD en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora de la Red Asia-América Latina. Participó en el programa de Sinología de la Academia de Ciencias Sociales de Shanghai. Ha sido profesora visitante en el Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales, en la Universidad de Comunicaciones de Shanxi (China) y en la Universidad Tecnológica de Nanyang (Singapur). Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Confucio, miembro de la Red Iberoamericana de Sinología y de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales.

Martha Lucía Márquez Restrepo

Profesora asociada de la Pontificia Universidad Javeriana y actualmente directora del Instituto en Estudios Sociales y Culturales Pensar. Ph.D. en Ciencias Sociales y Humanas de la misma universidad y desde hace más de diez años ha venido trabajando sobre política interna y exterior de Venezuela,

relaciones binacionales Colombia-Venezuela y nuevo nacionalismo en América Latina. Sus recientes publicaciones son: *Historia, nación y hegemonía: la Revolución Bolivariana en Venezuela 1999-2012*; *Oil as a Strategic Means in Venezuela's Foreign Policy: The Cases of ALBA and Petrocaribe, 1998-2013* (en *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century*, editado por Wigell y otros); y *Relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ante la crisis y el posacuerdo* (en *La crisis venezolana: impactos y desafíos*, publicado por la Fundación Konrad Adenauer).

Camila Alejandra Lara Merchán

Estudiante de último semestre del Programa de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá), con énfasis en América Latina y el Caribe. Autora de la ponencia *El poder de lo local: la transformación latinoamericana por medio de las comunidades rurales* y del trabajo de grado *Comunidades simultáneas: experiencias transnacionales entre El Salvador y Estados Unidos*. Practicante del Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar.

Edwin Murillo Amaris

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid; magíster en Filosofía y en Teología, especialista en Resolución de Conflictos y teólogo por la Pontificia Universidad Javeriana; profesional en Relaciones Internacionales por la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali y miembro del Grupo de Investigación GICPODERIC de la misma universidad. Docente catedrático de la Universidad de Santander, en los campus de Bucaramanga y Cúcuta, en la Maestría en Gestión Pública y Gobierno; docente catedrático de la Universidad Simón Bolívar, sede Cúcuta, en la Maestría en Familia y en la Especialización en Políticas Públicas.

Marcela Ceballos Medina

Politóloga egresada de la Universidad de los Andes, magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de

la Universidad Nacional de Colombia, estudiante del Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Actualmente es profesora investigadora del Instituto Pensar en la Pontificia Universidad Javeriana y hace parte del equipo docente de la Maestría en Estudios Críticos de las Migraciones contemporáneas. Se ha desempeñado como docente de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Industrial de Santander y como directora de tesis relacionadas con el ordenamiento territorial y la construcción de paz. Fue becaria CLACSO e hizo parte del programa Crisis de los Estados del London School of Economics. Tiene quince años de experiencia en investigación y cabildeo en el campo de migraciones forzadas, construcción de paz y procesos transicionales en América Latina. Su tesis doctoral indaga las trayectorias migratorias de empresarios e inversionistas venezolanos en Bogotá y su vinculación a redes de activismo político.

Louise Anne Lowe

Master of the Arts (Hons) en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen (Escocia). 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, y asistente de investigación en la Escuela Superior de Guerra.

Germán Camilo Prieto Corredor

Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Manchester, magíster en Economía Política Internacional por la Universidad de Warwick y politólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido profesor en las universidades Nacional, de los Andes, Rosario y Externado, todas ellas en Colombia. Es miembro fundador de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales y del Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia en Suramérica, el cual existió en la Universidad Nacional de Colombia entre 2007 y 2010. Ha publicado artículos, capítulos de libro y libros sobre el regionalismo y la integración regional en Suramérica y América Latina, siendo su especialidad la Comunidad Andina, así como

temas de transformación productiva en América Latina, incluyendo política industrial, desarrollo productivo, ciencia y tecnología y cadenas de valor.


Natalia Duarte González

Estudiante del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y miembro del Semillero de Economía Política Internacional de la misma universidad.

Gabriel Jiménez Peña

Profesor asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá. Doctor y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Estudios de profundización en Ciencias Sociales (Viadrina Universität, Frankfurt, Oder) y profesional en Filosofía (Universidad Nacional de Colombia). Experiencia de 18 años en docencia en Economía Política Internacional, Relaciones Internacionales, Introducción a la Economía (posgrado), Economía y Sociedad, Filosofía Política, Ética y Responsabilidad Social Empresarial, RSE, en diversas universidades. Experiencia investigativa de 15 años en Economía Política Internacional, estudios de Regionalismo, RSE, Política Exterior y Filosofía Política y del Derecho. Investigador visitante en la United Nations University del Institute on Comparative Regional Integration, Bélgica. Becario del Programa de Doctorados nacionales de Colciencias, convocatoria 567.

La política exterior de Ivan Duque: una mirada de sus primeros dos años,
se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2021 en los talleres de
Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá.
Somos una empresa responsable con el ambiente.



El libro que presentamos a ustedes contiene un balance de los primeros dos años de la política exterior de Iván Duque, quien asumió la Presidencia de Colombia el 7 de agosto de 2018. A lo largo de sus capítulos, se incluyen una serie de análisis, desde una perspectiva interdisciplinaria, sobre los asuntos geográficos y temáticos que han ocupado un lugar preponderante en la agenda exterior de Colombia en los últimos dos años.

El resultado de los trabajos que se compilan en esta obra nos ofrece un panorama general, en cuyo marco el balance intermedio de la política exterior del gobierno Duque arroja luces y sombras. Las críticas se centran en calificarla como sin una estrategia clara que permita identificar intereses nacionales específicos, los cuales correspondan a las necesidades actuales del país a fin de enfrentar los retos globales y regionales, así como gestionar con pericia los asuntos geográficos y temáticos de importancia mediante una carta de navegación clara, específica, concreta y realista.

En suma, se hace especial énfasis en las relaciones con Estados Unidos, la renarcotización de la agenda, las complejas y conflictivas relaciones con Venezuela, el enfoque regional, y también las relaciones con la Unión Europea y algunas organizaciones especializadas del sistema de Naciones Unidas con relación al proceso de paz.