



Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Editores

RELACIONES INTERNACIONALES

COLECCIÓN ACADÉMICA

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Universidad
Externado
de Colombia
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA



RedIntercol
Red Colombiana de Relaciones Internacionales



Editorial
EAFIT

Política exterior colombiana : historia, agenda y perspectivas / Alejandro Morales Henao...
[et al.] ; editores Paula Ruiz-Camacho, Luis Fernando Vargas-Alzate. – Medellín :
Universidad Externado de Colombia, RedIntercol, Editorial EAFIT, 2025.
349 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

1. Política Exterior – Colombia. 2. Colombia – Relaciones exteriores. 3. Política Exterior – Colombia – Historia. 4. Colombia – Relaciones exteriores – Historia. 5. Colombia – Historia diplomática. 6. Conflicto armado – Colombia - Aspectos internacionales. I. Morales Henao, Alejandro. II. Ruiz Camacho, Paula, edit. III. Vargas Alzate, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

327.861 cd 23 ed.

P769

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Primera edición: julio de 2025

© Universidad Externado de Colombia
Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, DC, Colombia
<http://publicaciones.uexternado.edu.co/>
Correo electrónico: publicaciones@uexternado.edu.co

© RedIntercol
Carrera 17, número 109 A - 08, Bogotá, Colombia.
Teléfono: 3213071661
E-mail: presidencia@redintercol.net

© Editorial EAFIT
Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia
<http://www.eafit.edu.co/editorial>
Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587209839lr0>

Edición y corrección de textos: Mónica Palacios

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Tabla de contenido

Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	13
Capítulo 1. Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior. <i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	23
Capítulo 2. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021). <i>Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez</i>	47
Capítulo 3. Inserción internacional de Colombia en el siglo XXI. <i>Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao</i>	65
Capítulo 4. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana. <i>Diana Marcela Rojas</i>	83
Capítulo 5. Una paz esquivada: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016. <i>Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa</i>	105
Capítulo 6. Colombia y la ONU en el posconflicto. <i>Fabio Sánchez</i>	127
Capítulo 7. Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia. <i>Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón</i>	147

Capítulo 8. Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia. <i>Martha Ardila</i>	169
Capítulo 9. Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral. <i>Ana María Amaya Aleviar</i>	187
Capítulo 10. Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica. <i>María Catalina Monroy y Caren Cubides</i>	211
Capítulo 11. Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica. <i>Julio-César Cepeda-Ladino</i>	237
Capítulo 12. Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI. <i>Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano</i>	253
Capítulo 13. Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias. <i>Vladimir Rouwinski</i>	275
Capítulo 14. Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven. <i>Carolina Cepeda Masmela</i>	293
Capítulo 15. La política exterior en perspectiva: consideraciones finales. <i>Paula Ruiz-Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	311
Resúmenes	335
Sobre los autores	345

Agradecimientos

Inicialmente, es nuestro deseo agradecer y resaltar la labor de quienes nos han antecedido como miembros de la Junta Directiva de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol), cuyo trabajo, entrega y aportes han hecho de esta una red consolidada y reconocida en la región. En especial, queremos agradecer a la profesora Arlene B. Tickner, quien nos acompaña con el prólogo de este libro, a la vez que sentó las bases de nuestra pequeña, pero cada vez más importante comunidad epistémica.

En segundo lugar, a quienes hacen parte de esta publicación, los autores que, desde distintas perspectivas, aportan al estudio de la política exterior de Colombia, y cuyas reflexiones son un insumo valioso para continuar avanzando en nuestra disciplina. Al tiempo, enviamos los agradecimientos anticipados a nuestros futuros lectores, estudiantes e interesados en este tipo de contenidos, por quienes cobra sentido el esfuerzo de este pequeño grupo de inquietos en los asuntos internacionales de Colombia.

Finalmente, agradecemos a la Universidad EAFIT y a la Universidad Externado de Colombia, artífices financiadores de esta obra que hoy llega al lector con la plena confianza de ser el inicio de nuevas publicaciones en el marco de nuestra red.

Prólogo

Cuando comenzamos a reflexionar colectivamente sobre el estado de nuestro campo de estudio, primó entre las y los cofundadores de lo que sería RedIntercol la convicción de que tanto profesores, investigadores y estudiantes de las Relaciones Internacionales, como ejecutores de la política exterior de Colombia se beneficiarían de la formalización de la comunidad de internacionalistas en el país. Casi dos décadas después, el tiempo nos ha dado la razón.

Sin lugar a duda, la Red Colombiana de Relaciones Internacionales ha sido catalizadora de trabajos académicos más rigurosos, de debates públicos más cualificados, de la proyección de los estudios internacionales dentro del territorio colombiano y de su reconocimiento regional y mundial. Si bien este libro es tan solo una pequeña muestra de los resultados obtenidos, es ilustrativo de ellos por cuanto reúne análisis de autores provenientes de distintas generaciones, instituciones y lugares sobre un abanico amplio de temas –algunos de los cuales no han sido sujetos a examen sistemático en el pasado– a partir de enfoques conceptuales y metodológicos plurales.

Desde el primer sombrero que utilizo para escribir estas cortas líneas –el de primera presidenta y presidenta honoraria de la RedIntercol– no puedo sentir sino orgullo y satisfacción profunda por todo lo que se ha logrado, incluyendo los contenidos de este libro, cuyos aportes al conocimiento sobre la política exterior de Colombia son indiscutibles. No obstante, como estudiosa de la materia –mi segundo sombrero– no evito pensar que aún hace falta ahondar en el camino que hemos trazado. Por ejemplo, por más que se haya insistido en la necesidad de interpelar los “lugares comunes” y los “silencios” que han acompañado el análisis de la política exterior colombiana desde los años noventa, estos siguen enmarcando implícita y explícitamente la mayoría de los estudios. Mientras que el lugar común más evidente es la continuada tendencia a describir el actuar colombiano en función de su apego a las “doctrinas” del *respice polum* y *respice similia* en señal de una mayor alineación con Estados

Unidos o América Latina u otros semejantes, uno de los principales silencios obedece a la representación del Estado y del Gobierno como seres monolíticos y vivos en lugar de actores atravesados por diferentes identidades, intereses, instituciones e individuos que moldean los procesos de toma de decisiones y el actuar externo.

No menos significativo, por más que se pueda considerar agotada la agenda de investigación relacionada con la interacción de Colombia con Estados Unidos, son los múltiples signos de interrogación analítica que siguen acompañando la relación bilateral, comenzando por la existencia de elementos importantes de continuidad histórica pese a los cambios de gobierno de lado y lado y de coyuntura nacional, hemisférica e internacional. Asimismo, caben interrogantes tales como, ¿de qué manera el reemplazo paulatino de las drogas ilícitas por las migraciones como asunto prioritario de Washington en nuestro país ha afectado a una política exterior que en el pasado fue presa de la llamada narcotización?

Al parecer, muchas de las premisas básicas en torno a la política exterior colombiana, así como el análisis de su evolución y sus prioridades, tendrán que ser reexaminados a luz del ejercicio internacional del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026). Tratándose del primer mandatario progresista y de izquierda de Colombia en la historia del país, será importante preguntar, ¿en qué aspectos del actuar mundial se ha observado continuidad, en cuáles ha habido cambios de matiz o énfasis solamente, y en qué dimensiones estamos ante transformaciones radicales? Y ¿por qué? En el ámbito específico de la participación de la sociedad civil y de la localización de la política exterior para que llegue y beneficie a los territorios más remotos y olvidados del país –dos prioridades generales del actual Gobierno– ¿de qué manera estas se han traducido en virajes de fondo y de forma?

Si bien el libro cierra con algunos temas novedosos en el análisis de la política exterior de Colombia que son a su vez ejes centrales de la del gobierno Petro, incluyendo género, medioambiente, paradiplomacia (o diplomacia subnacional), y poblaciones vulnerables (o diplomacia de los pueblos), dicho capítulo funge tan solo de “abrebocas” de lo que deberá ser una reflexión más exhaustiva y sistemática a futuro.

Finalmente, desde mi más reciente sombrero como representante diplomática de Colombia en Naciones Unidas y ahora, en el diseño y

ejecución de nuestra política exterior feminista, se me ocurren varias observaciones adicionales. Primero, por más estudios que se hayan realizado sobre el papel de la internacionalización en nuestra política exterior colombiana –incluyendo varios capítulos de este libro– como estrategia general y vinculada directamente a asuntos como seguridad y paz, aún hace falta dimensionar las repercusiones de esa estrategia en distintas contrapartes mundiales, sobre todo en el complejo contexto global actual.

Por lo general, dichos análisis han perdido de vista las formas en que el carácter innovador del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* en todo lo relacionado con víctimas, género y justicia restaurativa, ha convertido a Colombia en una “historia de éxito” a mostrarse en medio del trabajo crecientemente cuestionado de organismos multilaterales como las Naciones Unidas, así como de la cooperación internacional. De forma similar, el hecho de que el acompañamiento del Consejo de Seguridad de la ONU a la implementación del Acuerdo de 2016 y a procesos más recientes como el que se ha intentado realizar con el Ejército Nacional de Liberación (ELN), haya resultado de una petición autónoma y soberana del Estado colombiano es casi único en el mundo. En ambos casos se observa una afectación positiva de los márgenes de maniobra colombiano en política exterior que no han sido suficientemente explorados.

Algo similar ocurre más recientemente con las políticas exteriores feministas de los gobiernos progresistas de México, Chile y Colombia. Ante los retrocesos en otras partes del mundo y dentro del multilateralismo en asuntos diversos de género y de derechos LGBTIQ+, dichos países en América Latina comienzan a verse con creciente interés global, el cual abre ventanas de oportunidad que deben analizarse.

Segundo, mi experiencia vivida en la diplomacia reitera la necesidad de profundizar el estudio de los procesos de toma de decisiones para poderlos aprehender en toda su complejidad. Aunque sea obvio, cuando estos se observen desde fuera la explicación de distintas acciones de política exterior de Colombia puede distanciarse considerablemente de lo que ha ocurrido por dentro. En más de una oportunidad durante este paso temporal por el mundo de la práctica, me he preguntado cuántas veces yo misma habría fallado por completo al brindar mi opinión a los medios de comunicación como analista supuestamente “experta”.

Lo anterior lleva a un tercera y última observación sobre el ejercicio responsable del quehacer académico. La responsabilidad que debe acompañar no solo la “práctica” sino la “teoría” internacional exige tener conciencia sobre la posible influencia de lo que hacemos como profesores e investigadores de las Relaciones Internacionales en la política exterior, sea a través de la enseñanza, las publicaciones, la participación en eventos o la difusión de opiniones en medios y redes sociales.

Además de reflexionar sobre lo que hacen (o no hacen) nuestros gobiernos en el extranjero y de incentivar el debate público con sistematicidad, transparencia y fundamento, ser responsables y relevantes implica también plantear buenas preguntas que permitan pensar el actuar de Colombia en el mundo de formas novedosas. Espero que este libro ayude no solo a comprender sino a aprender a preguntar sobre la política exterior de nuestro país.

Arlene B. Tickner

Presidenta honoraria de la Red Colombia de Relaciones Internacionales
Embajadora itinerante de Colombia para asuntos de género y política
global feminista

Introducción

Paula Ruiz-Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate

Esta obra colectiva nace por iniciativa de algunos de los miembros de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol) quienes, desde diversos enfoques, coinciden en su interés en el estudio de la política exterior colombiana, tanto en perspectiva analítica y conceptual como práctica.

RedIntercol se constituye en 2009 con la intención de reunir estudiosos, profesores e investigadores en el campo de las Relaciones Internacionales en el país, con objeto de brindar mayor visibilidad a los temas, trabajos y debates producidos sobre la disciplina dentro de la academia colombiana. A la fecha, sus actividades, eventos y congresos han sido testigos de los avances investigativos de nuestra comunidad académica en la materia, a la par que se fortalecen y estrechan los lazos entre sus miembros. Dos décadas atrás, se hacía impensable entendernos como comunidad activa y cohesionada que dialoga e interactúa constantemente, lo que permite entender estos avances como uno de los logros más significativos de la existencia y trabajo de la asociación.

Por ello, conscientes de la necesidad de continuar consolidando una masa crítica que permita ampliar el conocimiento sobre los asuntos internacionales, a la vez que ofrezca herramientas analíticas a los interesados en el estudio de las relaciones internacionales en general, y de la política exterior colombiana (PEC) en particular, este libro, *Política exterior colombiana: historia, agenda y perspectiva*, se presenta a la comunidad académica como una guía de estudio, pero sobre todo de reflexión, sobre el actuar internacional de Colombia desde el momento de su independencia hasta la actualidad.

Desde su creación, RedIntercol ha procurado ampliar los espacios para el intercambio de conocimiento en el campo, centrándose tradicionalmente en la PEC. Cuenta de ello han dado sus congresos académicos, en cuyos debates han predominado las mesas sobre la política exterior y

los asuntos internacionales del Estado colombiano. En dicho ejercicio ha primado el pluralismo de perspectivas, análisis y abordajes metodológicos, facilitando ampliar el rumbo que año tras año determina la investigación académica en el país.

No obstante, a pesar del camino recorrido por la academia colombiana, dichos esfuerzos continúan siendo limitados y, por ello, el propósito de esta obra es recoger parte de los trabajos adelantados por algunos de los miembros que en esta publicación participan y sobre los cuales se invita al lector a seguir profundizando. Lo anterior, insistiendo en que la naturaleza del texto que el lector tiene en sus manos procura convertirse en una guía de estudio antes que ofrecerse como resultado de investigación científica.

Este volumen consta de quince capítulos organizados alrededor de dos grandes enfoques: la historia y los temas de agenda. En estos grandes apartes se describe y analiza, por ejemplo, cómo las decisiones de política exterior han sido influenciadas por temas de conflicto y de seguridad, el funcionamiento institucional del Estado en torno a la concreción de su política exterior y la manera como el bilateralismo con Venezuela ha determinado el dinamismo de los procesos de integración regional, en especial a lo largo de las dos últimas décadas.

Si bien esta propuesta académica es una apuesta por profundizar en temáticas y debates de vieja data, también busca incorporar en su análisis el papel de nuevos actores que empiezan a determinar cambios importantes en el orden internacional contemporáneo, tal como sucede con la participación de China en las relaciones internacionales contemporáneas. Ante esto, seguramente sorprenderá al lector no encontrar capítulos directamente vinculados con el análisis de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, por ejemplo, o con la Unión Europea, en tanto han sido considerados actores estratégicos en el desarrollo de la política exterior del país. No obstante, ello obedece a que precisamente por su alto grado de influencia en el desarrollo internacional de Colombia, ya existe una amplia bibliografía al respecto y se facilitó considerar su transversalidad en la mayor parte de los capítulos expuestos.

En ese sentido, se privilegió el análisis temático alrededor de la paz, el conflicto, la cooperación y la integración, así como del relacionamiento del país con China y Rusia. Esto último, como una apuesta por ampliar el estudio de la política exterior hacia actores que de manera gradual y

con estrategias diferenciadas se han tomado la escena internacional del momento, y que deben insertarse en los análisis de hoy y del futuro.

En términos generales, el objetivo de esta compilación de artículos académicos es ofrecer herramientas históricas, analíticas y prácticas a estudiantes de Relaciones Internacionales y carreras afines –así como al público en general–, interesados en conocer la participación de Colombia en la política internacional y la evolución de su política exterior, con el fin de facilitar la comprensión de algunos temas que han estado presentes en su desarrollo y que se mantendrán activos en dicha agenda. En esa línea, cada autor de la obra aportó, desde su campo de experticia, reflexiones que apuntan a ese propósito. En línea con lo anterior, se ha privilegiado una metodología de análisis descriptivo que, desde un enfoque histórico y coyuntural, aborda los principales conceptos alineados con el desarrollo de la PEC. Al final de cada capítulo se incluyen preguntas que invitan a la reflexión y buscan guiar las discusiones en los diferentes espacios académicos, tales como el aula de clase o eventuales seminarios en torno a la PEC.

El primer capítulo, escrito por Luis Fernando Vargas-Alzate y titulado “Aproximación básica a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior”, analiza algunos escenarios relacionados con los procesos de internacionalización trazados por el Estado (Gobierno) colombiano, cuando ejecuta su política exterior en beneficio de los objetivos nacionales. El texto trae al análisis diversas realidades ejemplificando y sugiriendo casos que permiten mayor comprensión de su acercamiento conceptual. En ese sentido, el artículo invita al abordaje de tres conceptos que aparecen transversales en el desarrollo del libro: relaciones internacionales, política internacional y política exterior. La propuesta conceptual es una aproximación que facilita al lector comprender mejor la praxis, tomando como referencia las diferencias conceptuales discutidas y que, en palabras de su autor, se han convertido en asunto problemático y entorpecedor para la formulación de mejores lineamientos de política exterior en Colombia, en la medida que se consideran sinónimos.

El segundo capítulo, titulado “Doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021)” y escrito por Diego Jaramillo y Manuel Pantoja, sienta las bases para comprender la evolución de la política

exterior colombiana y el origen de la estrecha relación con los Estados Unidos de América. Los autores se centran en el análisis de lo que denominan “los dos grandes momentos de la política exterior colombiana”, enmarcados en un antes y un después de la pérdida del canal de Panamá. De esta forma, en el primer momento, los autores hacen referencia a la actuación internacional del Estado colombiano desde su independencia como un momento en el que el país tuvo un perfil alto y activo, y posteriormente, se van al análisis del segundo momento que, tras la independencia de Panamá en 1903, y tal como es analizado por los autores, el perfil estatal decae notablemente, dando origen a la particular y estrecha relación bilateral con Washington.

Este segundo capítulo, de carácter histórico, sirve de antesala al análisis de Francisco Coy y Alejandro Morales sobre “La inserción de Colombia en el siglo XXI”. A partir de diversos interrogantes planteados por los autores, se analiza la formación de la identidad del Estado colombiano, predeterminada por marcados hitos de los siglos XIX y XX, época sobre la que los líderes nacionales han construido la percepción sobre el lugar de Colombia en el escenario internacional y que, tal como se señala en el capítulo, prevalece hasta la contemporaneidad. Para los autores, la percepción bajo la que se ha desarrollado la política exterior, en algunos casos de liderazgo frente a unos temas puntuales, tiene como propósito darle al Estado mayor legitimidad en las decisiones tomadas por los Gobiernos. Asimismo, ha procurado justificar sus acciones, en especial, frente a aquellos asuntos de orden nacional que permean las relaciones bilaterales y regionales.

Al respecto, tres asuntos emergen en la discusión, que luego se convirtieron en neurálgicos o centrales para la PEC: la seguridad, el conflicto y la paz; aspectos que se conectarán con lo expuesto en los capítulos subsiguientes. Este tercer capítulo sobre la inserción del Estado colombiano de hoy también quiere dejar al lector preguntas prospectivas que le inviten a pensar el desarrollo de la política exterior a partir de algunos elementos útiles a la comprensión, e incluso, evaluación de la internacionalización del país. Lo anterior resalta el interés y relevancia de incluir capítulos dedicados a revisar las relaciones de Colombia con otros actores como los mencionados algunas líneas atrás.

Avanzando en el desarrollo de la obra, el cuarto capítulo, titulado “El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana”, analiza cómo, a través de la política exterior, los distintos gobiernos han buscado encontrar soluciones al conflicto armado interno. En tal sentido, Diana Rojas divide su análisis en tres momentos ligados a los cambios gubernamentales y que han tenido un impacto en la búsqueda de la paz, entre 1998 y 2018, temporalidad abordada en el capítulo. Su autora propone un hilo argumentativo en el que se evidencian la negociación y la vía armada como instrumentos para la consecución de la paz, a la vez que detalla el rol estratégico que ha jugado la comunidad internacional en los diferentes procesos.

La preferencia por una de estas dos perspectivas ha determinado la agenda de cada administración, por ende, la estrategia de política exterior para respaldarla. Las dos perspectivas señaladas se configuran en torno a la concepción de la naturaleza del conflicto, sus causas y manifestaciones, así como respecto al modo más adecuado y legítimo de resolverlo. El capítulo concluye señalando los principales impactos de la internacionalización de la guerra y de la paz en la política exterior colombiana.

En conexión con la propuesta de Rojas, el quinto capítulo, titulado “Una paz esquivada: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016”, toma como punto de partida para su análisis la firma del Acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016. En posición de sus autores, y aunque susceptible de evaluación, el Acuerdo entre las FARC y el Estado colombiano falló en la eliminación de las dinámicas preexistentes de violencia, con especial intensidad en las zonas de frontera.

Este capítulo de Rafael Piñeros y Valentina Mosquera permite, de alguna manera, la reflexión sobre el manejo que se le ha dado a las relaciones bilaterales con los Estados fronterizos con Colombia en sus diferentes estrategias de política exterior. Las zonas de frontera se han caracterizado, a lo largo de la historia del país, por ser regiones foco de delincuencia, tráfico, violencia generalizada y deficiencias estructurales; por lo que se requiere una mayor cooperación bilateral, recursos financieros y humanos, pero, muy especialmente, presencia institucional.

Continuando con el estudio de la política exterior, y en línea con los capítulos previos, el seis, titulado “Colombia y la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el posconflicto” ilustra al lector sobre el rol particular de esta organización en la búsqueda de la paz, como uno de sus principales mandatos. En este punto se precisa recordarle al lector que Colombia es uno de los Estados fundadores de la ONU, participando y firmando la Carta de San Francisco en octubre de 1945. La comitiva nacional que asistió a la firma estuvo presidida por Alberto Lleras Camargo y, desde entonces, Colombia ha mantenido una activa participación en esta organización, cuyos diversos fondos, programas y mandatos tienen una significativa presencia en el país. Colombia ha ocupado el asiento de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad en siete ocasiones (1947-48; 1953-54; 1957-58; 1969-70; 1989-90; 2001-2002; 2011-2012), siendo hasta la fecha, después de Brasil y Argentina, la tercera nación latinoamericana que más veces ha ocupado esta posición.

Lo anterior es una muestra de lo que representa para el país ser parte de este tipo de estancias. De ahí el interés para que el Consejo de Seguridad de la Organización estableciera en 2016 la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC), con el objetivo de verificar puntos cruciales del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno (en representación del Estado) y las FARC en 2016. El capítulo de Fabio Sánchez revisa los treinta y un informes que le han presentado al Secretario General, resaltando los avances, pero en especial los desafíos en relación con el proceso de pacificación del país.

La perspectiva anterior, que gira alrededor de comprender el rol de los organismos internacionales en la búsqueda de la paz y que, de alguna manera, se liga con lo revisado en el cuarto capítulo sobre el conflicto armado y la construcción de paz, tiene estrecha relación con los asuntos de la cooperación internacional para el desarrollo, campo en el cual el país viene fortaleciendo sus esfuerzos por institucionalizar su práctica, pero cada vez más por diversificar su agenda y su actuación, ya no como simple receptor de ayuda, sino también, y de manera más estratégica y definida, como donante de cooperación.

De esta forma el capítulo siete, escrito por Paula Ruiz y María Fernanda Sanzón, se ha titulado “Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia”, y hace un recorrido por la historia de

la cooperación a nivel global, para entender la forma como las dinámicas internacionales, por ejemplo, propias de la Guerra Fría, fueron permeando las decisiones y las instituciones del país en materia de cooperación. La propuesta avanza hasta una revisión nacional, en la que se describe cómo avanza Colombia en un tema de vital interés para su relacionamiento actual, en especial con los denominados Estados del Sur Global, a través de diversas modalidades, como la cooperación Sur-Sur, que se instrumentaliza a través de la política exterior.

Este análisis lleva al lector hacia la comprensión de la inserción internacional del país en materia regional. De la misma manera, analiza las implicaciones regionales en el desarrollo de la política exterior del país, cuáles han sido sus prioridades a lo largo de las últimas décadas y cómo dicho liderazgo le ha llevado a introducir conceptos e ideas propias que le permiten definir mejor el alcance de sus estrategias de política exterior.

En línea con lo anterior, el octavo capítulo desarrollado por Martha Ardila se aproxima al “Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia”. De acuerdo con esta propuesta, se considera relevante abordar tres organismos en los que el Estado colombiano podría tener un mayor margen de maniobra y visibilidad, si se considera lo que ha sido su tradicional participación en la diplomacia multilateral. Ardila propone detenerse en el análisis de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

En el caso de la OEA es de resaltar que parte del *lobby* de la diplomacia internacional adelantada por el Ministerio de Relaciones Exteriores fue lograr que Colombia ocupara en dos ocasiones el más alto cargo de la Organización (la Secretaría General), con Alberto Lleras y César Gaviria, ambos expresidentes de la República.

El capítulo de Martha Ardila se centra en analizar la relevancia que estos tres mecanismos tienen para Colombia. Asimismo, plantea la necesidad aprovechar estos espacios para liderar algunos temas que hacen parte de sus agendas, por ejemplo, democracia, medio ambiente y gobernanza en materia de educación y salud. Ello, por supuesto, sin desconocer que el país hace parte también de los siguientes mecanismos, que según su orden cronológico de ingreso son: Comunidad Andina (CAN, 1969), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980),

Conferencia Iberoamericana (1991), Asociación de Estados del Caribe (AEC, 1994), Proyecto Mesoamérica (2008), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2011) y CELAC-UE, CELAC-China, Alianza del Pacífico (2011), Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (Prosur, 2019), y del Consenso de Brasilia (2023). Asimismo, es miembro asociado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Estado observador del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y de la Comunidad del Caribe, de la que en 2024 solicitó ser Estado Asociado y, cuenta con una representación plenipotenciaria en la Comunidad del Caribe (CARICOM).

No obstante, parte de estas iniciativas se han visto truncadas precisamente por el manejo de las relaciones entre Colombia y Venezuela, que son objeto de estudio y revisión en el capítulo nueve, escrito por Ana María Amaya Alviar y titulado “Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral”. Su autora parte del análisis de las relaciones bilaterales, tanto desde un punto de vista histórico como coyuntural, denominándolas una relación de “encuentros y desencuentros”, marcados principalmente por la importancia de la amplia frontera, que históricamente les ha planteado enormes retos de gobernabilidad, cooperación y diálogo.

Este capítulo sienta las bases de la reflexión para el capítulo diez, sobre “Colombia y los países ‘semejantes’: un socio (des)alineado en Suramérica”, que, desde un punto de vista más metodológico, propone el desarrollo de algunos conceptos que permiten comprender la forma, estilo y preferencias de los tomadores de decisión en la política exterior colombiana. Para ello, María Catalina Monroy y Caren Cubides retoman algunos de los conceptos que han servido de guía para explicar mejor los intereses nacionales respecto a su proximidad con ciertos actores y en momentos determinados de la PEC, centrándose en analizar a la subregión suramericana. Ello se vincula a los análisis abordados en los capítulos anteriores, sobre el rol de Colombia en los organismos regionales, y de qué forma la proximidad, alejamiento y estancamiento de las relaciones del país con Venezuela han llevado a un mayor o menor dinamismo de los mandatarios, que desde Julio César Turbay hasta Gustavo Petro se analizan en el texto. De esta forma, este capítulo brinda una pauta analítica,

en la que el lenguaje, la narrativa, y la retórica moldean el contenido de las estrategias de política exterior.

Los elementos abordados hasta este punto llevarán al lector a profundizar en lo que podrían denominarse actores no tradicionales de las relaciones internacionales de Colombia y su ejercicio en la política internacional. A pesar de haberse planteado décadas atrás como una necesidad para el Estado colombiano, el relacionamiento con China sigue estando dentro de los pendientes efectivos de la PEC. Julio-César Cepeda-Ladino invita a los lectores a considerar el cambio en la visión y propone una lectura del citado bilateralismo. En línea con tal propuesta, Irma Vásquez y Ángela Pinto expanden su análisis hacia un territorio más amplio, considerando el contexto asiático con similitudes con Colombia. Su propuesta permite adentrarse a una lectura sobre retos y dificultades socioeconómicas compartidos entre el país y otros Estados de la región.

Después de las tensiones de la Guerra Fría entre Washington y la Unión Soviética, de las que el Estado colombiano recibió los efectos, el país se encuentra ante el dilema de lo que representa hoy conectar con Washington, Moscú y Pekín. Para el efecto, Vladimir Rouvinski invita a los lectores a una revisión de una nueva bilateralidad con el Estado ruso. Su artículo, titulado “Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre las grandes potencias”, invita a mirar en dirección diferente a la que tradicionalmente se conoce en materia de política exterior, esto como consecuencia de la manera como han evolucionado los comportamientos en la arena de la política internacional.

El capítulo catorce del presente volumen, escrito por Carolina Cepeda y titulado “Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven”, da una perspectiva acuciosa alrededor de los procesos formativos e investigativos en el país en torno a esa disciplina que mantiene vivos los debates y las discusiones paradigmáticas en torno a cómo leer y explicar lo que va más allá de las fronteras nacionales. Este aparte se convierte en un insumo clave para arribar al capítulo de cierre, que surge como resultado de conversaciones y talleres adelantados con la participación de todos los autores del volumen que hoy se entrega a la comunidad académica del país.

Así, y considerando el cierre mucho más orientado hacia una reflexión a múltiples voces antes que hacia una conclusión, el capítulo

quince emerge como una obra conjunta de todos los autores, canalizada por los editores de la obra e incluye una mirada sobre “La política exterior en prospectiva: consideraciones finales”. El texto de cierre es una construcción colectiva de los autores, quienes, en la realización de dos conversatorios (talleres) formales, identificaron cinco temas fundamentales para la política exterior (género, medio ambiente, inteligencia artificial, paradiplomacia, e inclusión de otros actores no estatales y minorías –poblaciones vulnerables–), alrededor de los cuales se invita a profundizar en próximos estudios y análisis que sobre la materia se propongan, tanto en el seno de RedIntercol, como en otros espacios ampliado de la academia nacional.

Cabe señalar que, si bien algunos de estos temas ya son objeto de las estrategias de política exterior emprendidas por los últimos Gobiernos, las investigaciones alrededor de estas temáticas continúan siendo limitadas. Por ello, de manera general el capítulo analiza lo que desde el punto de vista académico hay, y lo que desde lo institucional se ha hecho, para finalmente plantear interrogantes que permitan continuar la reflexión en futuros proyectos dirigidos a profundizar en estos temas. Queda en manos del lector un material útil para seguir avanzando en una mejor comprensión, tanto del perfil como del desempeño internacional del Estado colombiano.

Capítulo 1

Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch1>

Luis Fernando Vargas-Alzate

Introducción

Este trabajo propone un ejercicio de conceptualización básica sobre asuntos internacionales útil para efectos de clarificar los escenarios en los que el Estado (Gobierno)¹ interviene. En tal sentido, el texto invita a una utilización conveniente de los términos y se ocupa en desglosar algunas realidades en torno a los tres temas esenciales que se despliegan en este volumen, a partir de diversas ejemplificaciones sobre el caso colombiano.

Para alcanzar ese objetivo, el capítulo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, ofrece una explicación primaria sobre la necesidad de vincularse con tres conceptos fundamentales sobre lo internacional, no solo para Colombia (siendo este su énfasis), sino para todos los Estados y actores parte del sistema internacional. Posterior a ello, desarrolla ideas generales que permiten plantear las diferencias entre la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) y la práctica del mismo nombre.

En tercer lugar, la obra ofrece una explicación relativa al significado de la política internacional, bajo la lógica de las interacciones exclusivamente políticas, es decir, que tienen por base a los Estados y a las

¹ Partiendo de la lógica de comprender al Estado como un conjunto de instituciones, es realmente el Gobierno el que interviene y toma decisiones; al tiempo, el Gobierno está representado por el poder ejecutivo. De lo anterior se desprende que la internacionalización del Estado colombiano, de acuerdo con la Constitución de 1991 (artículos 226 y 227), es responsabilidad de dicho poder. Esto se profundizará en el último capítulo del presente volumen.

Organizaciones Intergubernamentales (IGO). Finalmente, el texto se detiene en la reflexión en torno a la política exterior como estrategia interna de los Estados (Gobiernos) para alcanzar en la arena internacional los objetivos predeterminados por su política (pública) doméstica.

Se espera que con esta estructura el lector discrimine los tres escenarios sobre los que giran las reflexiones expuestas en el presente volumen. Asimismo, este apartado posibilitará herramientas para alcanzar una mejor comprensión sobre la maniobrabilidad internacional de Colombia, al tiempo que ofrece reflexiones útiles a la generación de una política exterior efectiva y eficaz en el país.

1. Ideas iniciales que permiten conceptualizar

A pesar de moverse en el vasto campo de las ciencias sociales, y evadiendo que se acuse al texto de generar dogmatismos (conceptuales), es menester delimitar los elementos fundamentales de los que se ocupan los dos principales subcampos de la disciplina de las RRII, a saber, el estudio de la política internacional (a través de sus enfoques, tradiciones y teorías) y el estudio de la política exterior, desde el Análisis de Política Exterior (APE)². En tal dirección, este documento se interesa en aproximar al lector a una conversación de carácter conceptual que facilita la comprensión de las relaciones internacionales, la política internacional y la política exterior, como tres ámbitos diferenciados.

La literatura sobre los estudios internacionales de Colombia demuestra que, tradicionalmente, el Estado colombiano ha contado con un perfil limitado en relación con su presencia e impacto multilateral y, en general, en sus relaciones internacionales (Borda y Tickner, 2011). Conceptualmente, y en la praxis, el Estado (personificado por los representantes del Gobierno) es el que actúa en el ámbito multilateral

² Esto es importante, a su vez, para precisar que el capítulo está planteado desde el componente disciplinar de las Relaciones Internacionales y no desde la Ciencia Política. Conceptualmente, y desde el ejercicio práctico de la misma, es retador abordar la política exterior desde la categoría de política pública cuando se queda por fuera de la categorización funcional que la Ciencia Política ofrece sobre tales políticas (regulatorias o reglamentarias, distributivas, redistributivas y constitutivas o constituyentes) (Lowi, 1964).

defendiendo los intereses de la nación. Precisamente, de esa gestión se desprende el eventual protagonismo en los diversos espacios de discusión y resolución de problemas globales con potencial impacto en el territorio nacional.

Desde 1819, con la respectiva Declaración de Independencia, emergió y fue reconocido un Estado que, aunque precario, se moldeó gradualmente bajo los parámetros trazados en 1648 por los Acuerdos de Westfalia (Osnabrück y Münster).³ Así, Colombia dio inicio a su interacción externa, primero logrando reconocimiento a su soberanía estatal, posteriormente con la estructuración institucional que sus diversas constituciones le fueron otorgando hasta 1886, año de la penúltima Carta Magna del país. La primera Constitución Nacional Política de Colombia, bajo el carácter estatal de la (segunda)⁴ República de la Gran Colombia, data del 30 de agosto de 1821 (sancionada el 6 de octubre), y es comúnmente reconocida como la Constitución de Cúcuta. Oficialmente, el Estado colombiano fue reconocido por sus homólogos dando inicio a sus relaciones internacionales.

Como resulta constatable en la revisión documental, el Estado colombiano ha contado desde sus inicios con instituciones que facilitan su interacción global. La Constitución de 1821 oficializó una dependencia ocupada específicamente de sus relaciones con el exterior (el artículo 136 de la sección 4ª del título 5º estableció cinco Secretarías de Estado, a saber, las de Relaciones Exteriores, del Interior, de Hacienda, de Marina y de Guerra). A pesar de ello, el siglo XIX se esfumó imbuido en guerras civiles, mientras el XX comenzó con el golpe más fuerte a esas mismas

³ La Paz de Westfalia es un hito histórico fundamental para la comprensión del nacimiento del Estado moderno occidental (westfaliano), en tanto dio origen al precepto de la soberanía estatal. Dicho acto diplomático descansa sobre la firma de los Tratados de Osnabrück, el 15 de mayo, y de Münster, el 24 de octubre de 1648, respectivamente. Se invita al lector a profundizar en ello acudiendo a Croxton (1999).

⁴ Se refiere a la Segunda República, para diferenciarla del movimiento independentista frustrado adelantado desde el 20 de julio de 1810 para constituir una república independiente en el virreinato de la Nueva Granada, y que terminaría con la reconquista española en mayo de 1816, asumida por el general español Pablo Morillo. En este aparte se sugiere revisar lo relativo con la reconquista en el primer volumen de la Nueva Historia de Colombia, de editorial Planeta (1989).

relaciones exteriores: la separación y declaración de independencia de Panamá, en 1903.

El citado contexto también sirvió para que se consolidara una historia de las relaciones internacionales del país que está descrita en las obras de Ghotme (2007; 2021), primero en una perspectiva de más larga duración que se vinculó con “una ojeada a la literatura sobre la fase republicana, 1820-1903”, y luego en relación con los vínculos alcanzados con las grandes potencias (Estados Unidos y el Reino Unido de la Gran Bretaña), en lo que el autor denominó “la diplomacia del acomodamiento (1821-1857)”. Sandra Borda es más categórica cuando se refiere, en su entrevista con Carlos Patiño,⁵ a una política exterior colombiana durante el siglo XIX. Más adelante se verá en el segundo capítulo, escrito por Diego Jaramillo y Manuel Pantoja, que existió un notable dinamismo en el manejo político de las relaciones exteriores del país y lo concerniente a su política internacional. No obstante, es difícil hacer referencia a una política exterior en el siglo XIX para un Estado inconcluso (en formación) como lo fue Colombia en dicha época.

A pesar de sus relaciones internacionales y de la participación en la política internacional de entonces, hasta ahora no se precisa investigación científica y sistemática que permita entender la concreción de una política exterior colombiana en el siglo XIX. Ghotme (2021) es cuidadoso con ello y se refiere en su obra a la política internacional de Colombia en sus relaciones con los grandes poderes de la época. De esta manera el Estado colombiano desplegó relaciones exteriores y participó de la política internacional constantemente.

Luego de más de dos siglos en funciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores⁶ (otrota Secretaría) sigue encargándose de las relaciones

⁵ Capítulo del programa “Hechos y relatos de nación”, de la Universidad Nacional de Colombia, disponible en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=zUh1uzz7Kxw> [Consultado el 29 de abril de 2024]. También lo expone en su libro *¿Por qué somos tan parroquiales?* (2019). Es una postura pertinente e interesante, pero que puede entrar en conflicto con lo que realmente sugiere una estrategia de política exterior, que tenga por objeto el logro de las metas nacionales del Estado.

⁶ En Colombia, al Ministerio de Relaciones Exteriores se le conoce como la Cancillería; nombre retomado desde que en 1549 se instauró en la Sabana de Bogotá la Real Audiencia y Cancillería de Santa Fe por parte de la Corona Española. Tradicional-

internacionales, la política internacional y lo concerniente con el diseño, confección e implementación (ejecución) de la política exterior. Este aparte se ocupa ahora en precisar cada concepto, con el objetivo de diferenciarlos en el desarrollo del presente volumen. Los conceptos y la teoría anteceden la aplicación práctica de los asuntos internacionales, de ahí la importancia de reconocer sus fundamentos. Sumado a lo anterior, una conceptualización ajustada es la vía acertada y expedita para una mejor comprensión, tanto del conocimiento elaborado como de la cotidianidad del ser humano. Existe, además, un círculo virtuoso entre el conocimiento empírico y el teórico.

2. Las relaciones internacionales

Mientras las relaciones internacionales surgen como producto de la interacción de la amplia diversidad de actores globales que dialogan entre sí (aunque no siempre lo hagan), existe una disciplina consolidada bajo esos mismos términos. Es decir, como Barbé (2003) lo plasmó en su trabajo clásico sobre RRII, estas son al tiempo ciencia y praxis. Esto es, de manera simultánea es posible hacer referencia a un cuerpo teórico sólido y a un objeto material de estudio, caracterizado por las relaciones sociales que trascienden las fronteras nacionales de los Estados.

Con la definición jurídica del Estado moderno, a partir de los postulados centrales de la Paz de Westfalia en 1648, quedó determinado el origen de las relaciones internacionales bajo una perspectiva práctica. Desde entonces, los Estados (ahora sujetos de derecho) empezaron a desarrollar lazos políticos y diplomáticos, mientras facilitaron la formalización y consolidación del Derecho Internacional Público (DIP) y el desarrollo de la diplomacia moderna. Durante los siglos XVII, XVIII y XIX, se mantuvo el orden imperial internacional, de tal manera que la naturaleza estatal giró en torno a poderes imperiales (monarquías absolutas)⁷

mente, las monarquías europeas asignaron a las cancillerías el espacio para fortalecer sus relaciones diplomáticas. El capítulo quince ofrece información detallada sobre el funcionamiento de la Cancillería.

⁷ El Imperio británico es un caso aparte, en tanto dejó de ser monarquía absoluta desde mucho tiempo atrás, con la Revolución Gloriosa de 1688. Es importante diferenciarlo

independientes, con capacidad de subordinar territorios, bajo las premisas del imperialismo y, posteriormente, del colonialismo. Estados como el colombiano, y otros latinoamericanos, empezaron a interactuar con otras unidades políticas ampliamente reconocidas y que facilitaron el proceso de inserción al sistema internacional. El acercamiento entre Colombia y el Reino Unido, por ejemplo, resultó fundamental para consolidar la idea de un Estado novedoso en América Latina. Otros Gobiernos europeos participaron del reconocimiento estatal otorgado al país, en tanto servía para debilitar al imperio español.

Desde inicios del siglo XIX, ya con los efectos de las primeras revoluciones liberales en Europa y la Revolución Americana en contra de los británicos en 1776, que dio origen formal a los Estados Unidos de América, empezó a gestarse la participación internacional de actores diferentes a los Estados e Imperios. Desde el Congreso de Viena (1814) en adelante, las relaciones internacionales empezaron a incluir alianzas y organizaciones que trascendían lo estatal y lo gubernamental. En esencia, se considera que la primera organización internacional de carácter intergubernamental fue la Santa Alianza, oficializada por un novedoso instrumento del DIP: el tratado multilateral. Aunque dista del multilateralismo como se conoce hoy,⁸ se trató de un pacto entre Gobiernos para mantener el orden monárquico impuesto por el citado Congreso. Como se ha dicho, este contexto es coincidente con los orígenes de Colombia como Estado, que en muy poco tiempo adoptó el régimen republicano y que posteriormente consolidaría el sistema democrático, con la institucionalización de los partidos políticos a mediados del siglo XIX.

En tal momento comenzó la proliferación de cada vez más organizaciones, tanto intergubernamentales (IGO), como no gubernamentales (ONG). Se destaca la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja

de los demás poderes imperiales con los que se vio enfrentado, hasta que cerrando el siglo XVIII se dio inicio a la conformación de repúblicas, en un proceso que solo se afianzaría en el siglo XIX.

⁸ Hay variaciones y diferencias fundamentales entre esa organización (alianza) inicial y los organismos intergubernamentales contemporáneos, que institucionalizaron, todos, un régimen internacional formal (carta fundacional) y avanzaron hacia su constitución organizacional.

en 1859, como una de las pioneras ONG alrededor del mundo, con un alto grado de efectividad. Posterior a ella, aparecerían más ONG en el amplio escenario de las relaciones internacionales. Lo anterior conllevó que dichas relaciones cedieran cada vez más la preminencia política y ampliaran sus áreas de acción a todas las que hoy se conocen, copando por completo los temas de la agenda internacional.

Esto es relevante en tanto amplía su naturaleza conceptual y práctica mucho más allá del simple análisis de las relaciones entre Estados o actores políticos. Las relaciones internacionales contemporáneas desbordaron esa mirada y se convirtieron en una posibilidad de explicar cualquier tipo de interacción global, sea política o apolítica, legal o ilegal, acordada o impuesta. En medio de ese mar de interacciones, les ha correspondido a los Estados moverse para obtener beneficios o, al menos, para evitar afectaciones.

En estas condiciones, debe anotarse que no solo de actores políticos, organizaciones globales y estructuras multilaterales están conformadas hoy las relaciones internacionales. Hacer referencia a ellas en perspectiva práctica implica conceptualizarlas bajo la lógica sugerida por Henderson (1998) en torno a quién consigue qué, cuándo y cómo en un contexto transfronterizo que involucra actores estatales, no estatales, legales e ilegales, políticos, económicos, sociales y de toda índole posible. Su explicación desglosa primeramente el quién para los Estados. No obstante, se amplía en el tiempo hacia naciones, países, actores no gubernamentales de todo tipo, incluyendo grupos terroristas, iglesias, organizaciones internacionales de naturaleza variada, asociaciones, grupos étnicos representativos, corporaciones, firmas y conglomerados con carácter internacional. El trabajo de Bailys, et. al. (2020), es también un insumo interesante para ampliar el estudio sobre la naturaleza de los actores globales.

En tal dirección, los objetivos y metas específicas (económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales, tecnológicas, científicas, etc.) de los actores globales son el qué; mientras el cuándo de las relaciones internacionales puede variar, por ejemplo, desde una actividad constante provista por los Estados para proveer seguridad a sus nacionales, hasta las actividades esporádicas de cualquier organización internacional o intergubernamental, adelantadas en cualquier momento. El factor temporal de

las interacciones globales es definido por la naturaleza de los actores involucrados, que no necesariamente son Estados. Finalmente, el cómo de las relaciones internacionales se refiere a los instrumentos empleados por los actores globales para alcanzar sus metas (Henderson, 1998, p. 20-21).

De acuerdo con lo anterior, desde una perspectiva práctica, también lo clandestino e ilegal se ubica dentro del ejercicio de las relaciones internacionales. Es decir, dentro del análisis sobre “quién consigue qué, cuándo y cómo en un contexto transfronterizo”, es necesario contemplar la existencia de una multiplicidad de actores que se mueve bajo esa misma lógica, pero por fuera del marco de la ley (del derecho, doméstico e internacional). Para el caso específico de los Estados (sus Gobiernos,) la definición del qué, cuándo y cómo de esta aproximación conceptual es la esencia de lo que comúnmente se conoce como su estrategia de política exterior, y se despliega para obtener beneficios en el escenario de la política internacional, como se detallará más adelante.

En su segunda acepción, las Relaciones Internacionales (RRII) son también una disciplina. Para diferenciarla de la praxis, este texto apela al uso de letras mayúsculas, por ser el nombre propio de dicha disciplina. Así, existe un campo de estudio que se origina a comienzos del siglo XX⁹ y que se consolida con las dos grandes conflagraciones bélicas de 1914 y 1939.¹⁰ Calduch (1991, p. 5) definió que, en términos de objeto material de estudio, “la ciencia de las Relaciones Internacionales investiga el mundo de las relaciones sociales (...), aceptando que en las relaciones intergrupales ocupan un lugar preferente las relaciones entre los Estados”.

Así, en términos disciplinares, las RRII se comprenden como la ciencia social que estudia e investiga al objeto material y formal de su mismo nombre, descrito líneas atrás, y entendido como el conjunto de relaciones sociales, ya sean desarrolladas entre individuos, grupos o entre

⁹ Diversos debates se han desplegado en torno a los orígenes de la disciplina internacionalista. Aunque define el año 1919 como su punto de inicio, este texto no se ocupa de la discusión. Sin embargo, se invita al lector a acudir a Villanueva (2016) para entender mejor las razones de la discusión. Los argumentos presentados en su trabajo ponen de presente que la disciplina cuenta con raíces más lejanas que las comúnmente reconocidas para otorgar el punto de inicio en 1919.

¹⁰ Primera Guerra Mundial, entre 1914 y 1918. Segunda Guerra Mundial, entre 1939 y 1945.

ambas categorías (niveles de análisis), poniendo de presente que cuando los vínculos estudiados son intergrupales o entre colectividades, ocupan prelación las relaciones entre los Estados.

Cuando esta reflexión se adentra a desglosar lo relativo a la disciplina de las RRII, emergen múltiples cuestiones tanto sobre su naturaleza científica y epistémica, los métodos, técnicas y metodologías que deben abordarse para su estudio, su construcción teórica a partir de grandes debates inter-paradigmáticos, como de su lugar en el conocimiento humano. Sin embargo, este texto no está propuesto para abordar esta agenda de investigación. Lo único que se ha trazado por objeto es la diferenciación conceptual entre la disciplina (RRII) y la práctica (de las relaciones internacionales).

En contravía con la idea de profundizar elementos epistemológicos y paradigmáticos de la disciplina, en esta sección resulta apropiado ejemplificar aspectos que puedan explicar la participación de Colombia en las relaciones internacionales contemporáneas, sea desde la actuación estatal (gubernamental) o desde la participación de actores colombianos por fuera de dicha esfera.

El Gobierno colombiano, representado actualmente por el presidente Gustavo Petro como cabeza del poder ejecutivo, ha planteado en su Plan Nacional de Desarrollo (“Colombia: potencia mundial de la vida”) la ruta hacia una transformación productiva basada en la economía descarbonizada. Para ello ha sugerido avanzar en la profundización de las relaciones con actores estatales y no estatales que permitan impulsar la gestión de políticas para la internacionalización. Con lo anterior, se abre la puerta a lograr interacción tanto con los demás Estados parte del sistema internacional, como con otros actores no gubernamentales.

Dicha propuesta se expresa también en el reconocimiento de “la pluralidad de actores, la pluralidad de escenarios simultáneos y la pluralidad de resultados y objetivos que se dan dentro del sistema internacional”. Y cierra con el enunciado que plantea enfrentar dicha pluralidad y complejidad “con una estrategia consciente de las capacidades y limitaciones nacionales para su participación en los ámbitos político, económico, cultural y social a nivel internacional” (PND, Anexo 2, p. 393). Con lo anterior, claramente corresponderá al Estado colombiano hacer frente a unas relaciones internacionales diversas, plurales y complejas, en las

que interactuará con actores de su misma naturaleza, al tiempo que tendrá que lidiar con otros de naturaleza diversa y plural.

Uno de los aspectos por considerar cuando los Estados optan por internacionalizarse a través de una estrategia de política exterior es la búsqueda de inversionistas foráneos. En el amplio marco de las relaciones internacionales, el Gobierno colombiano ha logrado, por ejemplo, cautivar a empresarios suecos para que inviertan en el país. Es así como se logró que, en 2022, según la revista Forbes, compañías como Electrolux, TetraPak, H&M, Grupo Familia (propiedad de Essity), Astrazeneca, Volvo, e Ikea, entre otras, invirtieran en Colombia, generando más de 25.000 empleos directos en diversos sectores. Esa acción, que no involucra a dos Estados, sino a un Estado (Colombia) y diversas corporaciones multinacionales, se puede explicar en el marco de las relaciones internacionales. Va más allá, por tanto, del estricto ejercicio de la política internacional. Sucedió igual en junio de 2023, en una visita de Estado que adelantó el Presidente a Alemania. De allí se desprendieron algunos compromisos con empresarios y sector privado del país europeo.

Para junio de 2024, por ejemplo, se destaca que mientras el Gobierno nacional adelantó una visita de Estado al país nórdico y logró el apoyo del Gobierno sueco para proseguir con la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 y las actuales negociaciones con los diferentes actores involucrados, se desplegó una agenda paralela, avalada y acompañada por el Gobierno, en la que empresarios colombianos compartieron con homólogos suecos en procura de acordar compromisos beneficiosos para ambas partes.¹¹ También se abordaron temas neurálgicos, relativos a la seguridad, la defensa y el crimen transnacional, entre otros. Es decir, se puso en práctica un real ejercicio de relaciones internacionales que profundizó mucho más de lo que la política internacional, e incluso la exterior, podían ofrecer.

Para cerrar esta sección, debe enfatizarse que el aspecto disciplinar de las RRII se ha ocupado, por décadas, de avanzar en la generación de conocimiento que permita explicar esas amplias interacciones del escenario

¹¹ Esta información noticiosa se puede constatar en: <https://caracol.com.co/2024/06/14/la-agenda-paralela-de-los-empresarios-colombianos-en-suecia/> [Fecha de consulta: 20/09/2024]

internacional. Para ello ha sido útil el desarrollo de diversas aproximaciones, teorías, enfoques y tradiciones que permiten, incluso en el mejor de los casos, anticiparse a los acontecimientos. Sin embargo, lo más relevante a esta reflexión es la comprensión de que la práctica de las relaciones internacionales es tan amplia que desborda tanto la política internacional como la exterior. En dicho escenario, los Gobiernos del mundo procuran obtener beneficios y evitar afectaciones indeseables.

En el terreno de la disciplina, un momento importante fue cuando en los años sesenta del siglo anterior se desplegó una amplia discusión que, a la larga, facilitó la división del estudio de las RRII en dos subcampos, con objetos de estudio diferentes. Ese debate inter-paradigmático posibilitó marcar diferencias entre la política exterior y la política internacional. La división entre ellas como objetos de estudio llevó a la creación de dos subcampos de trabajo académico que Valerie Hudson (2008) ha desarrollado en gran parte de su obra. El subcampo de trabajo académico que se ocupará de estudiar el detalle de la política exterior empezó a denominarse Análisis de Política Exterior (APE) y se distanció del otro subcampo que se mantendría ocupado de la política internacional. A continuación, este texto avanzará en la revisión conceptual de ambos vocablos, con objeto de delimitar sus campos de acción o áreas de dominio.

Es importante, además, precisar que en la actualidad diversas facultades de Relaciones Internacionales, Gobierno y Ciencia Política han optado por la creación de programas de Asuntos Globales (*Global Affairs*) o Estudios Internacionales tomando ventaja del cuerpo teórico de la disciplina de las RRII para nutrir sus propuestas, pero ampliando sus currículos más allá de los temas estrictamente vinculados con los temas de agenda de la política internacional.

3. La política internacional

Referirse a la política internacional es considerar un escenario igual de amplio que el de las relaciones internacionales, pero con la diferencia de simplificar dichas relaciones e interacciones al ámbito meramente político, reglado por los instrumentos fundamentales del Derecho Internacional Público (DIP). Esto es relevante porque, como se ha visto, en relaciones internacionales hay una amplia diversidad de actores no

gubernamentales y otros por fuera de la legalidad, dificultando así su aproximación desde las herramientas provistas por el DIP.

Los actores que hacen parte de la política internacional son aquellos que cuentan con una naturaleza político-jurídica, otorgada ya sea por reconocimiento del sistema o por adquisición de dicho estatus a partir de un mecanismo adoptado por los mismos Estados.¹² Además, esta ha sido objeto de estudio de las RRII desde sus orígenes. La disciplina internacionalista se ha ocupado desde que emergió a principios del siglo XX en generar explicaciones sobre las razones que llevan a los Estados a enfrentarse o cooperar. Asimismo, a explicar su comportamiento en el marco del multilateralismo (bien desde la óptica del supranacionalismo o del inter-gubernamentalismo). En suma, al tiempo que es un espacio de acción, la política internacional es el conjunto de interacciones entre actores meramente políticos (estatales e intergubernamentales), para lograr objetivos en un tiempo específico y en un espacio transfronterizo.

En términos de Morgenthau (2001), la política internacional es concebida como la lucha por el poder. A pesar del sesgo realista que conlleva tal definición, puede ser considerada como escenario natural en el que se intenta llegar a acuerdos por parte de los Gobiernos del mundo. Ahora bien, en el intento por teorizar sobre la materia, el mismo Morgenthau (2001, p. 92) determina que:

Una teoría de política internacional toca, por decirlo así, la melodía propia de la teoría general de la política, pero en un tono y con unos arreglos que surgen de las peculiaridades de la sociedad internacional. El interés nacional definido en términos de poder, la incertidumbre precaria del equilibrio internacional del poder, la debilidad de la moralidad internacional, el carácter descentralizado del derecho internacional, la decepción de las ideologías, las contradicciones internas de la organización internacional, el control democrático de la política exterior, los requisitos de la

¹² Los mecanismos referidos deben ser entendidos en términos de acuerdos, tratados, convenios, protocolos, compromisos, arreglos, pactos, etc., que, al final del día, se resumen todos en un documento oficial (instrumento) que contiene las firmas de los Gobiernos comprometidos y que solo cobra validez con la ratificación doméstica por parte de cada actor involucrado. Frecuentemente se hace referencia a este tipo de instrumentos bajo la categoría de “régimen internacional” (Krasner, 1982).

diplomacia, el problema de la guerra: la teoría debe tener presentes todos esos fenómenos y problemas de la política internacional sobre la base de los principios generales de la política.

Con estas consideraciones, el ejercicio de la política internacional conlleva dificultades que pueden llegar a ser insalvables, en tanto no siempre se tiene control de las situaciones ni de los escenarios en los que esta se despliega. Al tiempo, y contrario a esa incertidumbre, la cooperación juega un papel fundamental en el ámbito del multilateralismo. Debe resaltarse como otra de las propiedades de las relaciones internacionales, dado que la mayor parte del tiempo las naciones optan por cooperar para lograr objetivos comunes, aunque también en otras ocasiones, menos frecuentes, se enfrasquen en conflictos violentos y sangrientos.

Normalmente, cuando la palabra política es utilizada en el idioma español puede resultar problemático diferenciarla en sus acepciones, puesto que esta podría representar (i) el acto general expresado y resumido en la actividad que rodea la lucha por el poder, (ii) un lineamiento estratégico planteado en procura de solucionar algún problema de la sociedad, o (iii) un proceso “dinámicamente encadenado”, formado por una secuencia de actos individuales y colectivos en procura de un resultado (Vallès y Martí, 2016). Incluso, también la política obedece a la definición o estructuración de un régimen político mismo.

Sin embargo, ante la dificultad de plantear políticas públicas internacionales, en tanto no existe un gobierno mundial, se deja de lado lo relativo a posibles lineamientos estratégicos de carácter global y, antes que eso, se plantea como un escenario en el que los Gobiernos miden sus capacidades para ejercer influencia en la toma de decisiones del multilateralismo (regímenes internacionales). Así, parafraseando a Arendt (1997), la política internacional es compleja por la cantidad de elementos que involucra. Pero al tiempo facilita y permite “actuar en concierto” para fundamentalmente resolver conflictos, a partir del ejercicio del poder, alcanzando decisiones colectivas. Cobra fuerza, entonces, lo planteado por una amplia diversidad de autores en torno a que la política internacional se mueve en medio de la dicotomía entre conflicto y cooperación.

En este punto es preciso retomar lo relativo con los dos subcampos en los que la disciplina de las RRII se dividió en los años sesenta del siglo

anterior, para determinar la conceptualización de la política internacional y diferenciarla de la exterior. Uno de los problemas más frecuentes, no solo en Colombia sino en América Latina en general, está relacionado con el impreciso uso de los términos cuando se acude a ellos de manera intercambiable. En definitiva, la política exterior de los Estados no es siempre equivalente a su desempeño en la política internacional (Waltz, 1996). Los Estados (sus Gobiernos) ejercen un rol y tienen un desempeño en la arena global que puede obedecer a coyunturas, acciones inesperadas, o situaciones imprevistas. A diferencia de la política exterior, que se diseña, formula y ejecuta en el tiempo, la internacional tiene un componente de impredecibilidad que se encuentra ligado con lo que ocurre en la cotidianidad del sistema internacional.

Acudir a la mirada conceptual de Easton (1981) también puede ayudar a entender de qué se habla cuando se refiere a la política internacional. Esta puede ser asimilada como una diversidad de procesos mediante los cuales los Gobiernos reaccionan a presiones y demandas de la sociedad (internacional), actuando a partir de recompensas, beneficios y sanciones. De tal manera que la concepción de los términos en función de “la lucha por el poder” pierde fuerza y se revitaliza la mirada a partir de una secuencia de comportamientos en la que, tanto individuos como colectivos, están dinámicamente encadenados.

De cualquier manera, es importante la consideración de no desvincular la conceptualización de la política exterior del ejercicio de la política internacional, dado que el juego político y la acción pública, como generación estratégica de objetivos nacionales, son dos dinámicas que se encuentran entrelazadas y se refuerzan mutuamente. De ahí que el vínculo entre construir políticas y hacer política se convierta en elemento central para construir confianza y credibilidad internacionales.

Vallès y Martí (2016) profundizan el hecho de que no todas las personas hagan uso de la palabra política de la misma manera. Efectivamente, la política es un término multivocal, provisto de diferentes sentidos según el campo y el momento en que se use. No obstante, a efectos del presente trabajo, la política internacional es, sobre todo, un escenario en el que los Gobiernos intentan moldear sus preferencias a los intereses de sus políticas exteriores. En términos prácticos, la política internacional habrá de estar al servicio de la exterior.

En síntesis, de la manera como se ejerza la diplomacia en la política internacional dependerá el nivel de posibilidades de alcanzar los objetivos trazados por la política exterior para satisfacer las demandas internas. Con miras a ofrecer claridad a partir de la ejemplificación de acciones de política internacional por parte del Estado colombiano, resulta oportuno acudir al caso desarrollado en este volumen por Fabio Sánchez, cuando aborda el multilateralismo del sistema de Naciones Unidas acompañando diversas etapas de procesos de paz en el país. La creación de una Misión de Naciones Unidas en Colombia (MNUC), como la de una Misión de Verificación (MVNUC), es resultado de una intensa gestión multilateral (de política internacional) adelantada por el Gobierno nacional para alcanzar acompañamiento en un proceso de grandes complejidades. Una lectura de ese capítulo facilitará entender el ejercicio de la política internacional de Colombia dentro del sistema de la ONU.

Asimismo, la interacción que Colombia adelanta con los demás Estados del sistema, pero al tiempo con las burocracias internacionales de las diferentes organizaciones intergubernamentales, su intensidad y eventuales resultados, se explican desde el desempeño que tiene la institucionalidad en el complejo “juego” de la política internacional. Análogamente, esta es un ejercicio de reacomodamiento constante, del cual se toma ventaja para ejecutar las directrices de política exterior definidas por los Gobiernos, al tiempo que por erróneos manejos gubernamentales se pueden perder oportunidades estratégicas. Así, se ejecuta política internacional cada vez que el Estado interactúa con sus homólogos o con organismos intergubernamentales.

4. La política exterior (PE)

La política exterior se refiere a un asunto más específico y estratégico que se origina con la vida de los Estados. Como se desarrolló líneas atrás, posterior a 1648, con la formalización e institucionalización del DIP, los Gobiernos ganaron la posibilidad de determinar, declarar e instituir sus políticas exteriores. Pero solo fue hasta bien entrado el siglo XIX y con los desarrollos políticos del multilateralismo en el XX, que a los Estados les correspondió definir directrices, alianzas y estrategias para satisfacer sus necesidades y demandas internas en su relacionamiento internacional.

Salvo los casos del Reino Unido, desde 1707, y la Unión Europea, desde 1994, la generación de una política exterior ha sido un asunto de los Estados nacionales. Los procesos políticos en Londres y Bruselas han permitido que se confeccione una política exterior común para las dos entidades citadas. Sin embargo, el diseño y ejecución de la política exterior es un tema meramente estatal. El Reino Unido, por ejemplo, ya unificado con Irlanda a partir del Acta de la Unión de 1800, exhibió una demostración sobre cómo su política exterior le fue útil para abrir cada vez más mercados para la producción que aceleradamente se hizo más voluminosa como consecuencia de los procesos de la Revolución Industrial. La Unión Europea, de otro lado, ha tenido una postura única en materia de política exterior para sus veintisiete Estados miembros. El Consejo de la Unión es quien determina a la persona que actúa como Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Así, entonces, cada Estado (Gobierno) debe ocuparse de la generación de su política exterior. Pero, en términos conceptuales, ¿a qué se hace referencia cuando se alude a una política exterior? ¿Por qué la política internacional y la exterior deben ser entendidas desde campos diferentes? Como pudo evidenciarse, en la sección anterior se avanzó en responder este par de interrogantes. No obstante, en los próximos párrafos se enfatizará en ampliar las respuestas y la naturaleza de la política exterior.

Pudiendo acudir a diversos autores ocupados en el estudio de la política exterior dentro de la disciplina de las RRII, acá solo se hará referencia a algunos de ellos, en tanto el espacio es reducido para el efecto. Lo interesante es que en general son coincidentes en la comprensión de la PE como una estrategia que posibilita alcanzar objetivos domésticos.¹³ Por ejemplo, Hernández-Vela, en el diccionario de política internacional (1999), la ha comprendido como “un conjunto de políticas, decisiones y acciones (...) aplicado sistemáticamente con el objeto de encausar y

¹³ Su estudio, en el interior de la disciplina de las RRII, se desarrolla desde el subcampo del Análisis de Política Exterior (APE), *Foreign Policy Analysis* (FPA), y posibilita acercarse a su comprensión desde tres categorías específicas: los procesos de toma de decisión, el contexto en el que se origina una determinada PE y la política exterior comparada. Se sugiere ahondar en Hudson (2008) para una comprensión más amplia.

aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación”.

Otros autores van a coincidir en el carácter estratégico de la política exterior anclado a necesidades, intereses y demandas internas de los Estados (naciones). Velásquez (1999) y Hill (2003) han convenido en verla como una construcción social que involucra las posiciones de los actores que intervienen en su diseño y formulación. Esto conlleva al retorno frente a la crítica ya tradicional sobre la PE, cuando se vislumbra como un asunto de élites, que privilegia intereses de pocos (dado su hermetismo) y que, frecuentemente, termina siendo formulada de espaldas a la sociedad.

Acercarse a la PE como una estrategia doméstica permite dejar de lado el planteamiento de esta como si fuese un ejercicio reactivo de la política internacional y permite que se asimile como un mecanismo que posibilita el progreso de la sociedad. Al ser el Estado (Gobierno) el principal actor que interviene en su diseño, formulación, gestión y ejecución, esto plantea que a través de ella sea posible trazarse metas claras en función de superar dificultades internas, con el apoyo, asistencia y acompañamiento de actores internacionales con los que se logre mayor empatía e identificación, no solo de carácter político, sino de índole más amplia. En el diseño de la estrategia los Gobiernos tendrán que actuar como defensores de intereses y prioridades que, en todo caso, estarán atados al conjunto de políticas públicas existentes en la nación. Al esfuerzo conjunto conducente a esta estrategia podrá entenderse bajo la lógica de concreción del interés nacional desarrollado en el tercer capítulo de este trabajo por Francisco Coy y Alejandro Morales.

En línea con lo anterior, la política exterior es una estrategia doméstica o interna de los Estados (Gobiernos), diseñada, formulada y ejecutada exclusivamente por actores oficiales, y en la que convergen intereses, prioridades, principios y valores nacionales. Su conexión con la realidad doméstica es directa; por tanto, los Gobiernos se valen de ella para emplearla como instrumento internacional que facilite el logro de los objetivos establecidos por la política pública doméstica (Vargas-Alzate, 2020). Así, aunque la política exterior no cuente necesariamente con la naturaleza de una política pública, esta sí es fundamental para el logro de diversas metas nacionales. Metafóricamente, la

política internacional es la autopista por la que se pone a correr dicha estrategia hasta lograr los objetivos propuestos.

La administración de la política y las relaciones internacionales de los Estados está vinculada con la capacidad gubernamental de maniobrar a partir de la política exterior propuesta, incluso sin importar cambios drásticos de gobierno en los diferentes países que se analicen. Por tanto, existe un grado de dependencia directo y relevante entre una gestión pública integral acertada y una exitosa política exterior. Sumado a lo anterior, cualquier proceso de internacionalización del territorio o del Estado mismo exige la concreción de una estrategia que lo permita, sea en procura de atraer inversiones o de cautivar cooperantes, que son las dos metas principales de toda PE.

Con objeto de cerrar la sección sobre política exterior, un ejemplo de cuándo Colombia diseñó y ejecutó estratégicamente su política exterior está en la adopción del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos de la administración Duque en 2021 (Decreto 216 del 1º de marzo de ese año), puesto que el Estado (Gobierno) enfrentó múltiples dificultades internas que pudo intervenir con dicho estatuto, atrayendo importantes flujos de cooperación internacional, mientras insertó a miles de venezolanos al aparato productivo del país y a los sistemas de protección social. Esto se verá en mayor detalle en el capítulo de Ana María Amaya Alviar, sobre la bilateralidad con Venezuela.

Finalmente, podría tomarse para la ejemplificación el más reciente pronunciamiento del Gobierno nacional de Colombia sobre su PE. Se ha declarado que Colombia tendrá una PE feminista o con enfoque de género.¹⁴ Esto se sustenta en la tradicional violencia estructural que, no solo la mujer, sino todas las minorías étnicas, indígenas y población LGTBIQ+ y vulnerable han padecido desde la instauración del Estado en Colombia. Así, se identifica un problema profundo, estructural e interno (aunque sea un asunto que desborda las fronteras del país) y se ha propuesto desde el PND (2023) enfrentarlo con el apoyo del aparato multilateral. Es decir, se diseña una política exterior para abordar un

¹⁴ Para el efecto, ver en el sitio web de la Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cancilleria-socializa-politica-exterior-feminista-colombia-conversatorio-mujeres> [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2024].

problema interno, pero se acude al ejercicio de la política internacional para procurar réditos y beneficios con efectos directos en las minorías y poblaciones vulnerables y excluidas que se citaron. En este caso, por ejemplo, del éxito de la gestión en la política internacional (diplomacia y buenos oficios) dependerá el buen resultado de la estrategia de política exterior que se propone. Y todo transcurre en el amplio escenario de las relaciones internacionales.

Conclusión

Este capítulo hace un llamado a la conveniencia de utilizar los términos adecuados cuando se abordan los temas internacionales del país. Colombia, como los ciento noventa y dos Estados restantes del sistema de las Naciones Unidas (que como constelación de Estados es comúnmente denominado Sistema Internacional), ejerce relaciones internacionales autónomas, se mueve en el terreno de la política internacional, y cuenta con una política exterior que diseña, implementa y ejecuta estratégicamente, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, con objeto de avanzar hacia mejores niveles de desarrollo para su sociedad.

De esta manera, se hará común encontrar situaciones en las que el Estado colombiano se vea enfrascado en discusiones con actores diversos que se encuentran por fuera del marco de la política global, pero que se tornan esenciales a sus intereses. Por ello la diplomacia, el servicio exterior y el aparato consular deberán estar preparados, de la misma manera que muchos de los funcionarios del Gobierno (por fuera del organigrama de la Cancillería), para interactuar en los diversos ejercicios y diálogos del ámbito internacional.

Este capítulo ha planteado la idea de entender los tres conceptos abordados, desde enfoques diferentes. Así, las relaciones internacionales (o las RRII), la política internacional y la política exterior deberán abordarse de acuerdo con el contenido del ejercicio, el contexto y marco de acción en el que se mueva el Estado (Gobierno) y las circunstancias que obliguen determinados comportamientos en la arena internacional. La reflexión, por tanto, ha permitido definir las relaciones internacionales como un cúmulo de acciones de diversa índole en las que se involucran

los gobiernos del mundo, junto con otros múltiples actores, en procura de tomar ventaja o, al menos, evitar resultados adversos del ejercicio.

Sumado a ello, mientras la política internacional ha sido visualizada como un ejercicio en el que los gobiernos, con base en variados estímulos, reaccionan en sus vínculos con otros Estados y organizaciones intergubernamentales, la política exterior es catalogada como la estrategia, del orden nacional, que procura resultados favorables a los planes y programas trazados internamente en la arena internacional. Finalmente, en relaciones internacionales se argumenta que la política exterior, como estrategia, es variable dependiente del ejercicio de gobernar a una nación e ilustra el virtuosismo de los gestores y ejecutores de las políticas públicas.

Para el cierre, a través de un ejercicio de conceptualización más claro, se invita al lector a continuar extrapolando estos tres conceptos: relaciones internacionales, política internacional y política exterior, en los análisis de los siguientes capítulos.

Cuadro 1. Línea de tiempo sobre las secuencias expuestas en el texto

Año	Evento o situación más relevante
1648	Paz de Westfalia. Tratados de Münster y Osnabrück originadores de la práctica político-jurídica de las relaciones internacionales y la diplomacia formal.
1814	Primeros esbozos de una organización multilateral con la Santa Alianza para actuar contra Napoleón Bonaparte.
1821	Constitución de Cúcuta en Colombia, formalmente nace el Estado colombiano y con él la Secretaría de Relaciones Exteriores.
1859	Primera organización no gubernamental formal: Comité Internacional de la Cruz Roja, derivado de la participación humanitaria en la batalla de Solferino.
1919	Nacimiento de la disciplina de las RRII, con la instauración de la primera cátedra sobre Política Internacional en la Universidad de Aberystwyth, en Gales.
1960	Desarrollo del debate interparadigmático que abre la posibilidad de abordar la política internacional como objeto de estudio, por un lado, y la política exterior, desde el subcampo del Análisis de Política Exterior.
1991	Más reciente constitución de Colombia, en la que se incluye un título para las relaciones internacionales del Estado y sus respectivos procesos de internacionalización.
2021	Estatuto Temporal de Protección a los Migrantes Venezolanos. Decreto 216 del 1º de marzo de 2021.

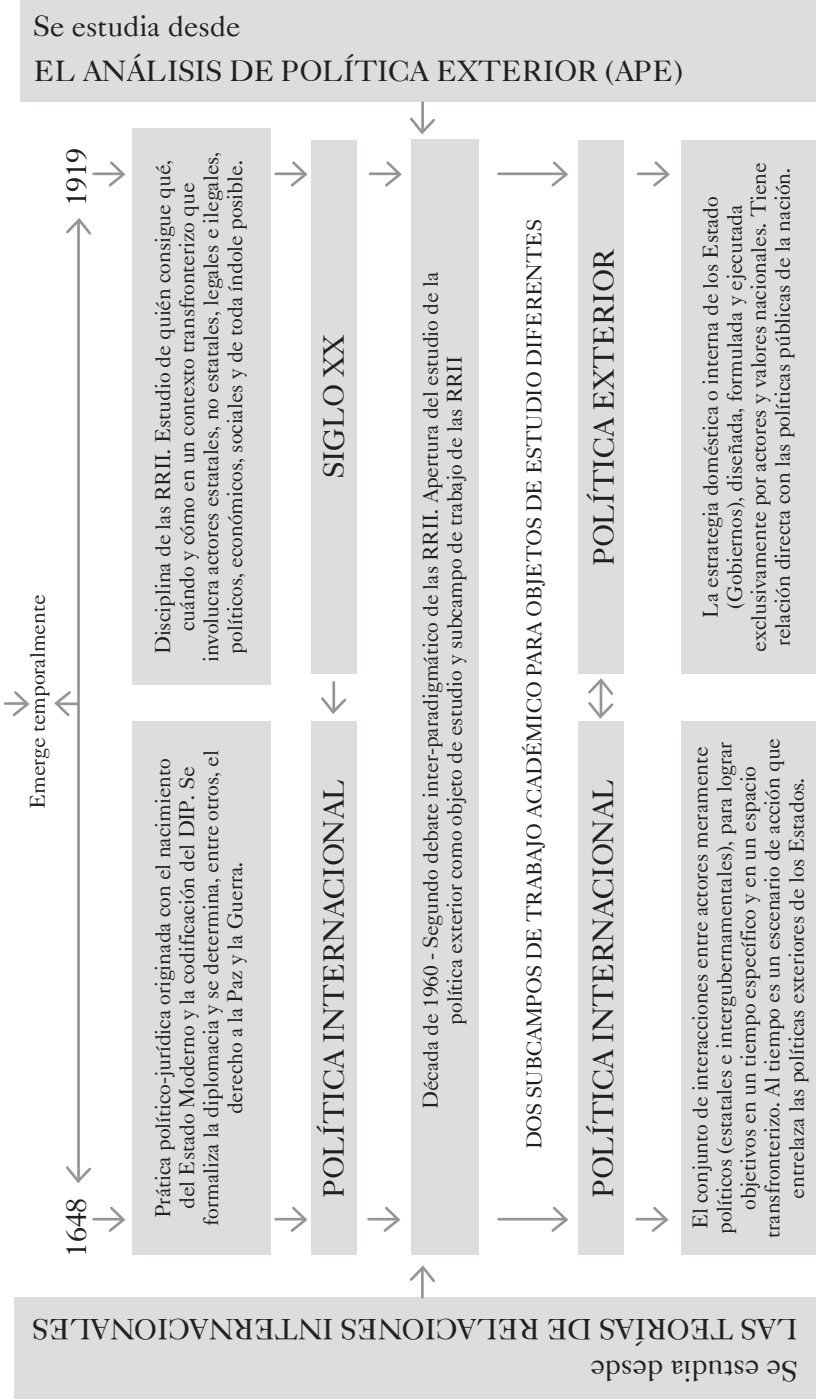
Fuente: elaboración propia.

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿Cuáles son las motivaciones principales que puede tener un Estado (Gobierno) de una nación desarrollada para comprometerse activamente en el ejercicio de la política internacional?
- ¿A qué factores puede atribuirse que los procesos de diseño, ejecución e implementación de una estrategia de política exterior no entreguen a una sociedad resultados satisfactorios, que le permitan ascender en los estándares o niveles de desarrollo?
- Considerando que las relaciones internacionales aluden a un escenario tan amplio y que, por ejemplo, el sistema internacional no cuenta con un Gobierno mundial, ¿a partir de cuáles elementos o mecanismos se pudiera actuar para controlar a los actores ilegales y las fuerzas no políticas que intervienen en dicho sistema?

Mapa conceptual sobre el capítulo

RELACIONES INTERNACIONALES



Referencias

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Ediciones Paidós / I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Barbé, E. (2003). *Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Borda, S. y Tickner, A. (2011). *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*. Universidad de los Andes.
- Bailys, J., Lamy, S., Masker, J., Owen, P. y Smith, S. (2020). *Introduction to global politics*. Oxford University Press.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales.
- Croxton, D. (1999). The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty. *The International History Review*, 21(3), 569-591. <https://doi.org/10.1080/07075332.1999.9640869>
- Easton, D. (1981). *The political system: an inquiry into the state of political science*. University of Chicago Press.
- Frasson-Quenoz, F. (2015). *Autores y teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía*. Universidad Externado de Colombia.
- Ghotme, R. (2007). La historia de las relaciones internacionales en Colombia. Una ojeada a la literatura sobre la fase republicana, 1820-1903. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(2), 33-62.
- Ghotme, R. (2021). *La diplomacia del acomodamiento, 1821-1857. Condiciones de fondo de la política internacional colombiana* (Vol.1). Editorial Neogranadina.
- Henderson, C. (1998). *International Relations: conflict and cooperation at the turn of the 21st Century*. McGraw-Hill.
- Hernández-Vela, E. (1999). *Diccionario de política internacional*. Porrúa.

- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (eds.) *Foreign policy. Theories, actors and cases*. (pp. 11-29). Oxford University Press.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Kurki, M., & Wight, C. (2010). International Relations and Social Science. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (eds.), *International Relations theories. Discipline and diversity* (pp. 14-35). Oxford University Press.
- Lowi, T. (1964) American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, XV, pp. 677-715.
- Morgenthau, H. (2001). *Escritos sobre política internacional* (traducción de E. Barbé). Editorial Tecnos.
- Vallès, M. y Martí, J. (2016). *Ciencia Política: un manual*. Ariel Editores.
- Vargas-Alzate, L. (2020). El estudio de la política exterior, a propósito del nacimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En P. Piedrahíta (Coordinador Académico). *Perspectivas de las relaciones internacionales a 100 años del Tratado de Versalles de 1919*. Sello Editorial de la Universidad de Medellín.
- Velásquez, R. (1999). Características contemporáneas de la política exterior de México. *Relaciones Internacionales* 80-81: 125-133.
- Villanueva, J. (2016). ¿La fundación de la disciplina de las Relaciones Internacionales? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 125, 11-34.
- Waltz, K. (1996). International politics is not foreign policy. *Security Studies*, 6(1), 54-57.

Capítulo 2

De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: Doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021)

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch2>

Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez

Introducción

La independencia de Panamá en noviembre de 1903, un año después del desenlace de la guerra de los Mil Días (1899-1902), marcó un punto de inflexión para la política doméstica y exterior de Colombia. Antes de esto, Colombia tenía un perfil internacional relativamente alto, herencia de las revoluciones de independencia y el proyecto grancolombiano.

Este país fue un líder regional durante el siglo XIX, como se puede observar en los congresos americanos de Panamá en 1826 y Lima en 1847 y 1864. Tras la separación del istmo, auspiciada por Estados Unidos, Colombia bajó su perfil internacional y paradójicamente se acercó a la potencia del norte, orientada por una doctrina que el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) denominó *respice polum*.

Tal doctrina orientó la política exterior colombiana durante el siglo XX bajo un enfoque en el que los intereses de Estados Unidos abrieron espacios de oportunidad a este país suramericano, que consiguió beneficios particulares de su alineamiento. El enfoque estuvo presente con mayor profundidad en las dos guerras mundiales y los inicios de la Guerra Fría. No obstante, el presidente Carlos Lleras (1966-1970) dio un nuevo giro a la política exterior colombiana, que su ministro de Relaciones Exteriores y futuro presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) denominó *respice similia*.

Así, Colombia se acercó a sus similares, en el marco de la descolonización del tercer mundo, por medio de organizaciones como el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) y la Comunidad Andina de Naciones

(CAN). En la década de los ochenta del siglo xx, la “narcotización” y “securitización” de la agenda trajo a Estados Unidos de vuelta al centro de la política exterior colombiana. Por tanto, el objetivo del artículo es analizar los principales hitos de las relaciones internacionales de Colombia a través de doscientos años de historia, que le permita al lector entender, en el siguiente capítulo, la inserción de Colombia en el siglo xxi.

1. Los altibajos del siglo xix

Durante el siglo xix, Colombia tuvo algunos altibajos en materia internacional. Tras las revoluciones de independencia hispanoamericanas, la llamada Gran Colombia (1819-1831) presidida por el general Simón Bolívar (1819-1830) fue uno de los proyectos políticos más ambiciosos de su tiempo, que llamó la atención de las principales potencias. El secretario de Estado de Estados Unidos John Quincy Adams afirmó en 1822 que Colombia estaba “llamada a ser una de las naciones más poderosas del planeta” (en Borda, 2019). Tras la división de la Gran Colombia, la república de Nueva Granada (1832-1858) se replegó en materia internacional: unió las secretarías de Interior y Relaciones Exteriores, cerró varias legaciones diplomáticas y consulados y discutió la posibilidad de convertir al país en un protectorado de Estados Unidos o Inglaterra y de acabar la cancillería. Los liberales que crearon y gobernaron a los Estados Unidos de Colombia (1863-1886) retomaron el nombre y el perfil internacional de la década de los años veinte del siglo xix. La regeneración conservadora (1886-1900) terminó con la guerra de los Mil Días y la separación de Panamá.

Durante estos años, Colombia defendió principios de derecho internacional diferentes a los tradicionales europeos, como la neutralidad en asuntos ajenos y la solución pacífica de controversias, para manio-brar en un escenario internacional cada vez más adverso: este país fue neutral en la mayoría de las guerras americanas del siglo xix y delimitó buena parte de sus fronteras por medio de arbitrajes (Cavelier, 1997; Clemente, 2012). La Cancillería colombiana del siglo xix fue un trampolín político importante, refugio de “políticos-intelectuales” que participaron en una compleja red transnacional con estructuras privadas, como las familias y la masonería. En su biografía de Manuel Ancízar, Gilberto Loaiza (2018) describió así a estos políticos-intelectuales:

La diplomacia no era oficio especializado ni mucho menos. Era una de tantas ocupaciones entre las diversas de estos políticos-intelectuales que multiplicaban sus tentáculos ante la carencia de élites especializadas. [...] Ser diplomático, maestro, científico, periodista y abogado hacía parte del espectro de funciones posibles de un mismo individuo durante su intensa vida pública. (p. 213).

La república de Colombia de la década de los años veinte del siglo XIX, llamada Gran Colombia por los historiadores para diferenciarla de la república de Colombia actual, fue uno de los Estados más importantes de su tiempo (Gutiérrez, 2012; Jaramillo, 2022; Martínez, 2019). Colombia fue creada por el Congreso de Venezuela, por medio de la Ley Fundamental de la República de Colombia del 17 de diciembre de 1819, que en su artículo 1 estableció: “Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia”. La Constitución de 1821 firmada en Villa del Rosario de Cúcuta creó cinco secretarías, entre estas la de Relaciones Exteriores. Esta fue parte esencial del proyecto grancolombiano, bajo el liderazgo de los cancilleres venezolanos Pedro Gual (1821-1823) y José Rafael Revenga (1825-1828). Además de aparecer primera en la Constitución entre las cinco secretarías, la Cancillería estaba separada de la Secretaría de Interior, a diferencia de otros países hispanoamericanos como México, Perú y Argentina. Además, Colombia fue la primera república hispanoamericana reconocida por Estados Unidos y Gran Bretaña y la única con presencia diplomática en los demás países de la región. El presidente Bolívar urdió una compleja alianza política y militar con las otras repúblicas hispanoamericanas, que culminó con el fracaso del Congreso de Panamá en 1826. Después vinieron las diferencias con Santander, la dictadura, la separación de Colombia y la muerte del “Libertador”.

A mediados de siglo, después de la separación de la Gran Colombia, la república de Nueva Granada se replegó en materia internacional. La Constitución de 1832, que reemplazó la de 1821, unió en una sola la Secretaría de Interior y Relaciones Exteriores. El principal debate de esta asamblea constitucional fue el nombre del país: unos querían conservar Colombia, pero se impusieron los que preferían volver al español Nueva Granada (Palacios y Safford, 2002). Así, Nueva Granada fue la primera república hispanoamericana reconocida por la Santa Sede, en 1839 (Arroyo,

2024). La decepción por el fracaso grancolombiano y la difícil situación económica llevaron al Congreso neogranadino a cerrar varias legaciones diplomáticas y a discutir la posibilidad de convertir al país en un protectorado de Estados Unidos o Gran Bretaña, o de cerrar la Cancillería (Cavelier, 1997; Rivas, 1961). No obstante, Colombia mostró un perfil internacional relativamente alto en los congresos americanos de 1847 y 1864 en Lima: fue el único país que ratificó los tratados allí suscritos, al igual que los de Panamá de 1826 (Cifuentes, 2024; Clemente, 2012).

La Constitución de 1863, que creó los Estados Unidos de Colombia, retomó el nombre de la década de los años veinte del siglo XIX. En sus artículos 90 y 91, esta Carta política estableció que el Gobierno “iniciará negociaciones” con Venezuela y Ecuador para restaurar la “antigua Colombia” y que “el derecho de gentes hace parte de la Legislación nacional”. Esta curiosa federación de Estados soberanos muy poderosos, con ejércitos propios que podían hacerse la guerra entre sí regulados por el derecho de gentes, llevó al encargado de negocios de Estados Unidos a afirmar que esta era una “anarquía organizada”. Los Gobiernos liberales de mediados de siglo fueron solidarios con las demás repúblicas hispanoamericanas: apoyaron a Nicaragua, México, Cuba y Paraguay frente a las agresiones imperialistas de Estados Unidos, Francia, España y Brasil, respectivamente. Colombia también fue víctima de la “diplomacia de las cañoneras”, por parte del imperio italiano que defendió así los intereses de su ciudadano Ernesto Cerruti (Palamara, 2024). Los radicales intentaron recuperar el liderazgo regional que Colombia tuvo durante la independencia por medio de sus “relaciones literarias y científicas”, para lo cual crearon una Oficina de canjes de publicaciones nacionales americanas dentro de la Biblioteca Nacional.

Debido a estos experimentos constitucionales y a su liderazgo hispanoamericano, mientras Estados Unidos sufría su guerra civil y Francia el imperio de Napoleón III, Colombia fue durante estos años parte de la “vanguardia del mundo Atlántico” (Sanders, 2014). La historiadora uruguaya Isabel Clemente caracterizó así a la Cancillería colombiana de este periodo:

Hasta 1875 hubo continuidad en las orientaciones de las políticas y en el estilo de conducción de la Cancillería. [...] La permanencia en el cargo por periodos extensos y la rotación entre cargos ejecutivos y legislativos garantizaba la existencia de un cuerpo de

altos funcionarios con una base común de conocimientos, estilos y prácticas. [...] Después de 1875 las conmociones interiores con las guerras civiles y las crisis internas de los partidos políticos generaron un contexto diferente. Casi todos los responsables de la política exterior de Colombia tenían grados universitarios en Derecho. Muchos de ellos eran catedráticos en universidades colombianas donde enseñaban Derecho Internacional, Historia y Economía Política. A pesar de las diferencias ideológicas [...] estos hombres participaron de un consenso general en torno a algunos principios básicos de política exterior. [...] En cuanto al origen regional, un número importante provenía de los departamentos de la costa Caribe” (2012, pp. 86-87).

El presidente Manuel Murillo Toro (1864-1866 y 1872-1874) mostró otra faceta de la Cancillería, en una nota dirigida al secretario de Interior y Relaciones Exteriores Nicolás Esguerra (1874):

Es cierto que las legaciones y consulados que usted propone suprimir no son imprescindibles; pero, en vez del gasto que implican, el secretario de Guerra tendrá que pedir el aumento del pie de fuerza, porque los aspirantes a estos puestos fundarán periódicos, agitarán el país, tramarán revueltas, etc. [...] A esa gente hay que tenerla con un destino de esa clase, al cual creen tener derecho imprescriptible; de otra manera no dejarán vivir en paz al país” (Murillo Toro, como se citó en Rodríguez, 2019, p. 241).

La independencia de Panamá cerró el siglo XIX colombiano. La separación del istmo puede entenderse como el producto de la transición hegemónica entre Gran Bretaña y Estados Unidos, a lo largo del siglo XIX. En las décadas de los años veinte y treinta de ese siglo, Colombia intentó jugar al equilibrio de poder entre estas dos potencias. Con el tratado Mallarino-Bidlack de 1846, suscrito por el primer Gobierno del general Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849, 1861-1863, 1863-1864 y 1866-1867), Estados Unidos garantizó la soberanía neogranadina sobre el istmo y el carácter internacional del camino interoceánico, a cambio del derecho a transitarlo libremente. Esto hizo que la población norteamericana en Panamá creciera considerablemente y fue una de las causas del llamado incidente de la tajada de sandía en 1856, que llevó al primer desembarco de tropas estadounidenses en Panamá (Bushnell, 2007; Vega y Jáuregui, 2000).

En los años siguientes, diferentes Gobiernos colombianos invitaron a Estados Unidos a intervenir en Panamá, amparados en el trato de 1846, para sofocar la guerra civil y garantizar el tránsito del ferrocarril. En 1878 Colombia negoció la construcción del canal de Panamá con una empresa francesa liderada por el ingeniero que construyó el canal de Suez, pero esta quebró y abandonó la obra durante la guerra civil de 1885. Mientras tanto, Estados Unidos ayudó al presidente Rafael Núñez (1880-1882, 1884-1886, 1886-1892 y 1892-1894) a derrotar a los liberales rebeldes.

En el Congreso americano de 1889 en Washington era claro que Colombia había perdido el liderazgo regional, desplazado por Estados Unidos. Durante la guerra de los Mil Días Estados Unidos fue invitado a intervenir nuevamente en Panamá, en favor del Gobierno de José Manuel Marroquín (1900-1904). Paradójicamente, los liberales rebeldes se rindieron para salvar Panamá, pues no habían sido derrotados. El Gobierno de Marroquín suscribió el Tratado Herrán-Hay en enero de 1903, pero este no fue ratificado por el Congreso colombiano, liderado por el expresidente Miguel Antonio Caro (1892-1898), para cobrarle a Marroquín el golpe de Estado de julio de 1900. Entonces, el presidente de Estados Unidos Theodore Roosevelt (1901-1909) perdió la paciencia y “tomó Panamá”, tal como habría de declarar.

2. El siglo XX

La separación de Panamá fue entonces la impronta sobre la que se construyeron las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. La acción imperialista de Estados Unidos no solo le quitó al país uno de sus territorios más importantes, sino que derrumbó los principios políticos que la diplomacia colombiana había constituido durante el siglo XIX. La independencia del istmo planteó dos grandes problemáticas para la clase dirigente colombiana: ¿cómo relacionarse con la nueva potencia americana que entraba a disputar el dominio mundial? Y ¿qué vínculos establecer con los demás países que no eran potencias? Para ambos problemas, la solución fue orientar la política exterior colombiana en función de los intereses de Estados Unidos, para lograr beneficios particulares. Este fue el hilo conductor de la estrategia de política exterior colombiana durante el siglo XX, a pesar de que, en esta continuidad, se

encuentran episodios que contrarían el común denominador, como el corto periodo en el que este país no miró al Norte (*respice polum*), sino a sus similares (*respice similia*). Esto fue, como se citó, durante las administraciones de Carlos Lleras y Alfonso López, entre 1966 y 1978.

En los inicios del siglo xx, Colombia buscó solucionar sus diferencias con Estados Unidos posteriores a la independencia de Panamá:

La pérdida de Panamá fue un importante golpe para el prestigio de Colombia, así como para su futuro económico. Durante la mayor parte de las dos décadas siguientes, varios Gobiernos colombianos pidieron a Estados Unidos indemnización y disculpa por el papel que el Gobierno de Roosevelt había desempeñado en la secesión [...] Los sucesos de Panamá también contribuyeron a una significativa reorientación de la política exterior colombiana, en particular hacia la aceptación gradual de la posición dominante que Estados Unidos ocupaba en el hemisferio (Randall, 2012, p. 102).

La solución a la disputa se consiguió con el tratado Urrutia-Thomson de 1914, que le garantizó a Colombia una indemnización de veinticinco millones de dólares por la pérdida de Panamá y una reanudación de las relaciones diplomáticas, políticas y comerciales con Estados Unidos. Este dinero se convirtió en una herramienta clave con la que el Estado colombiano concretó una nueva visión de sí mismo: estructurar el desarrollo interno por medio de la exportación de bienes primarios. En esta visión, la relación con Estados Unidos era de primer orden, porque la potencia se perfilaba como el principal destino de las exportaciones del país.

Así, entre 1914 y 1920, los recursos de la indemnización por Panamá permitieron mejorar la infraestructura agraria del país y abrir un mercado para los bienes colombianos en Estados Unidos. La “estrella del norte” se convirtió en el principal destino de las exportaciones colombianas de café, banano, bienes agrarios y minerales colombianos, alcanzando cerca del 70% de estas en 1919 (Randall, 2012). Para el país, esta relación significaba un desarrollo económico interno, al tiempo que un fortalecimiento de las finanzas públicas para la ejecución de planes gubernamentales. Como lo muestra Archila (1991):

Los Gobiernos conservadores de Pedro Nel Ospina (1922-1926) y Miguel Abadía Méndez (1926-1930), fieles a la “vocación exportadora” del país, decidieron invertir el grueso de esos dineros en

el desarrollo del sistema de transportes: en la ampliación de la red ferroviaria y de carreteras, así como en la adecuación de puertos (p. 49).

También esta relación con Estados Unidos en las primeras décadas del siglo xx le permitió a Colombia canalizar programas que favorecieron su modernización institucional. Un ejemplo de esto fue la misión Kemmerer de marzo de 1923, que diseñó un nuevo sistema administrativo y financiero para direccionar de manera eficiente los beneficios del modelo exportador, al tiempo que respaldó el crédito externo, crucial para las inversiones públicas (Archila, 1991). Producto de la misión Kemmerer fueron creadas la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República y también se organizaron el Banco de la República y las Aduanas Nacionales.

Ahora bien, es importante señalar que muchos de estos beneficios implicaron grandes costos sociales. En distintos momentos, las empresas estadounidenses y las autoridades nacionales priorizaron los intereses externos a las problemáticas de pobreza y precariedad laboral de las regiones donde operaban. Un buen ejemplo de esto fue la Masacre de las Bananeras en 1928, cuando trabajadores colombianos fueron asesinados por el ejército nacional, que priorizó los intereses de la empresa norteamericana United Fruit Company; así como la llegada de la Tropical Oil Company a Barrancabermeja, que supuso una segregación de los trabajadores colombianos y casos de abuso laboral (Archila, 1991).

En las décadas de 1930 a 1960, si bien en materia de relaciones internacionales hubo acontecimientos importantes como la guerra con Perú, en la mediana duración de este periodo la visión económica de la diplomacia colombiana seguía centrada en su socio principal: Estados Unidos. En consecuencia, la posición internacional de Colombia se afianzó en función del papel dominante que Estados Unidos iba adquiriendo a nivel mundial. Esta relación estuvo marcada por un juego de intereses y afinidades en el que Colombia perfilaba su relación con la potencia del norte. Es importante en este punto mencionar la importancia de una comunidad de identidades por parte de Colombia con Estados Unidos, llamada “proamericanismo” por Bernal y Tickner (2017):

Entendemos el proamericanismo como una idea compuesta de representaciones positivas sobre lo que Estados Unidos es y hace,

que repercuten en la creación de identidades intersubjetivas respecto a ese país y que reproducen prácticas afines a sus intereses y objetivos (p. 11).

Un momento que muestra la importancia de la relación bilateral fue la crisis de los precios del café durante la Segunda Guerra Mundial. El conflicto había cerrado los mercados europeos a la exportación cafetera, así que el único mercado de comercialización era el norteamericano. La oferta de los países cafeteros hacia este destino era excesiva, por lo que la caída de los precios era inminente. Para evitar esta situación, Estados Unidos se comprometió a comprar una cuota de café a los países productores, en lo que se llamó el Pacto Cafetero (Camacho, 2015).

Esto ayudó a que las finanzas colombianas no se vieran amenazadas por la guerra y reforzó la sintonía con los intereses estadounidenses. La correlación de esta acción se evidenció en el afianzamiento ideológico de Colombia en la Guerra Fría, en función del bloque capitalista. Muestra de esta colaboración diplomática fue el envío de tropas nacionales a la guerra de Corea (1950-1953), para defender los intereses ideológicos de Estados Unidos. Camacho (2015) sostiene que la participación de Colombia en la fuerza multinacional en Corea no era obligatoria para los miembros de la ONU, por lo que el envío de tropas obedeció a una clara alineación con la política de Estados Unidos.

En la década de 1940 a 1950, las condiciones políticas internas de Colombia modificaron la agenda internacional del país para lograr beneficios puntuales de Estados Unidos. El interés económico exportador e importador, que siguió siendo importante, le dejó un amplio margen a la crisis de violencia como articulador de las relaciones internacionales. Esto debido a que en esta década y la siguiente se acrecentó y consolidó el conflicto armado interno colombiano, con distintos niveles de intensidad. En este conflicto, el Estado colombiano manejó la problemática en función de la agenda global de Estados Unidos (Borda, 2019).

Desde 1949 hasta la década que inició en 1980, el hilo conductor del conflicto armado interno fue la amenaza comunista. Los hechos del Bogotazo, así como el escenario internacional de la postguerra y la Revolución Cubana, se inscribieron en la agenda de Estados Unidos en función del peligro de una revolución socialista (Pardo, 2016). Esto le permitió a Colombia beneficiarse de una serie de programas y proyectos

norteamericanos en la región, logrando así recursos y bienes puestos al servicio de contener el avance de los grupos alzados en armas. Ejemplo de esto fue la Alianza para el Progreso, liderada por el gobierno de Kennedy, y el entrenamiento del ejército colombiano en tácticas antisubversivas (Obregón, 2017). Estas iniciativas fueron compensadas con acciones a favor de Estados Unidos, como el diseño de la expulsión de Cuba de la OEA. De nuevo, es crucial señalar los costos sociales que generaron tales iniciativas en materia política y social para Colombia, en especial por los múltiples atropellos a los derechos humanos.

A pesar de la alineación general de las relaciones internacionales y la política exterior colombiana con la agenda de Estados Unidos, la impronta de Panamá y la constante tensión entre intereses extranjeros y nacionales crearon un clima intelectual crítico hacia la potencia del norte. Desde la Generación del Centenario, personajes como José Eustasio Rivera protestaron por la indemnización de Panamá y las relaciones con Estados Unidos. De la misma manera, intelectuales influyentes como Gabriel García Márquez dejaron para la posteridad la crítica al modelo de multinacionales que operaba en varias regiones del país. En consecuencia, ha existido una constante insistencia en un relacionamiento más profundo con los países del Sur Global, para reducir la dependencia de Estados Unidos y propiciar un entendimiento con países semejantes.

En las relaciones internacionales de Colombia, esto se profundizó durante los Gobiernos de Carlos Lleras (1966-1970) y Alfonso López Michelsen (1974-1978), en lo que se llamó *respice similia*. En estos años, Colombia buscó otros escenarios de participación que no se limitaban a la agenda internacional de Washington, sin que esto fuera en oposición a los intereses norteamericanos. Entonces Colombia restableció su relación bilateral con la Unión Soviética, ingresó al Movimiento de los Países No Alineados (NOAL), participó en la construcción del Pacto Andino y en el Tratado Torrijos-Carter, por medio del cual Panamá recuperó su soberanía sobre la zona del canal (Borda, 2019). En el capítulo diez de este libro, Monroy y Cubides ofrecen un análisis del *respice similia* más allá de los Gobiernos de Lleras y López, mostrando que sus principios han estado presentes en administraciones posteriores, incluso entrando en combinación con otros cuerpos doctrinales.

En las décadas ochenta y noventa del siglo anterior cobró fuerza la lucha mundial contra las drogas, que se mantiene en la actualidad. En

este espacio de tiempo, particularmente durante la administración del presidente Virgilio Barco (1986-1990), se abrió un nuevo espacio de cooperación con Estados Unidos, a raíz del auge de grupos narcotraficantes colombianos que tenían como principal mercado de tráfico el estadounidense. Prueba del éxito de este nuevo enfoque en la política exterior fue la Cumbre de Cartagena de 1990, en la cual se logró la solidaridad internacional con Colombia por su problema de drogas, operacionalizada en ventajas arancelarias en Estados Unidos (Pardo, 2016). Respecto a los efectos del narcotráfico en la política exterior colombiana, Pardo argumentó que:

La búsqueda en Estados Unidos de nuevos parámetros en materia de seguridad [...] le dieron a Colombia, en su calidad de principal exportador de cocaína, una visibilidad en Washington y una diferenciación en su trato, en relación al resto de la región [...] La agenda bilateral se “narcotizó” por la importancia que alcanzó la lucha contra las drogas ilícitas (pp. 117-118).

En la década de los noventa, la situación del país empeoró: el retiro de la visa de Estados Unidos al presidente Ernesto Samper (1994-1998) por su posible nexos con los carteles del narcotráfico, el aumento del paramilitarismo y el avance guerrillero llevaron al país a momentos críticos. Así, entre 1998 y 2016 el Estado colombiano intentó sobreponerse a esta crisis de gobernabilidad, lo que consiguió con nuevos enfoques en la política interna, pero principalmente con los recursos canalizados por medio del Plan Colombia, otro lineamiento de política exterior estadounidense en América Latina. Esto se dio en buena medida porque el mundo entró en las lógicas antiterroristas y el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) mostró el conflicto armado colombiano como una conjunción entre comunismo, narcotráfico y terrorismo, poniendo a este país en el escenario internacional bajo una imagen de debilidad y posible colapso. Sobre esto, Morales y Tickner (2017) sostienen que “tanto Pastrana como su sucesor de línea dura Álvaro Uribe usaron un discurso de debilidad estatal para justificar la necesidad de mayor ayuda, presencia extranjera y, en últimas, de intervención en la situación interna” (p. 240).

La política de seguridad fue exitosa en términos militares, pero en el plano social las pérdidas humanas por la degradación del conflicto armado generaron una división profunda en el país, que aún persiste. El

Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) logró golpes importantes a los grupos alzados en armas y un acuerdo de paz que puso fin al conflicto con las FARC. La estrategia de internacionalización de este acuerdo fue acertada: consistió en mantener un número limitado de participantes internacionales en las negociaciones, al tiempo que, para su ratificación y futuro, se le dio mayor importancia al respaldo internacional de los principales actores de la dinámica mundial, como el Consejo de Seguridad de la ONU, Estados Unidos, la Unión Europea y la Corte Penal Internacional (Borda y Gómez, 2017). Esto le dio un respaldo al proceso de paz que mermaba la amplia división que suscitó dentro de Colombia. Frente a la dimensión internacional del Acuerdo de Paz, Borda y Gómez (2017) sostienen que:

La legitimidad del proceso de paz difícilmente encontró detractores en el sistema internacional. Así lo demostró la abrumadora aprobación de la comunidad internacional luego del anuncio del acuerdo general y a lo largo del proceso de paz, la numerosa presencia de actores internacionales en la firma del Acuerdo Final en Cartagena e incluso el espaldarazo de la entrega del Nobel de Paz a Santos luego del resultado negativo del plebiscito por la paz (p. 230).

De acuerdo con varios internacionalistas, sumado a lo anterior, y a pesar de su continua búsqueda de un nuevo posicionamiento internacional, el Gobierno de Santos fue poco acertado en su manejo del fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo con Nicaragua: “Santos, en aras de ser reelegido, decidió no aceptar el fallo de la Corte y hacer uso de un discurso nacionalista no muy digno de las grandes ligas de países a los que deseaba sumar a Colombia” (Borda, 2019, p. 89).

Aunque el hilo conductor de la diplomacia colombiana durante las primeras décadas del siglo XXI fue solucionar la crisis de gobernabilidad, la agenda internacional se ha ampliado en distintos asuntos en los que el país tiene intereses prioritarios. Uno de los temas cruciales para Colombia es la crisis migratoria de venezolanos por motivo de las condiciones internas del país. La persistencia de un régimen dictatorial en Caracas ha generado un desafío en materia diplomática para Colombia, especialmente porque la posición del país oscila en función de los cambios de la política interna. Mientras que el Gobierno de Santos buscó mantener

una posición distante del Gobierno de Maduro y de la oposición para servir de puente en un posible diálogo, la política del Gobierno Duque fue de confrontación directa con Caracas por medio de un apoyo irrestricto a la oposición, y el Gobierno del presidente Petro ha girado en torno a una política más cercana a Nicolás Maduro. Estos vaivenes muestran no solo la divergencia de asuntos en la agenda internacional, sino también la aún baja capacidad de Colombia por mantener una política exterior profesional y coherente.

Conclusión

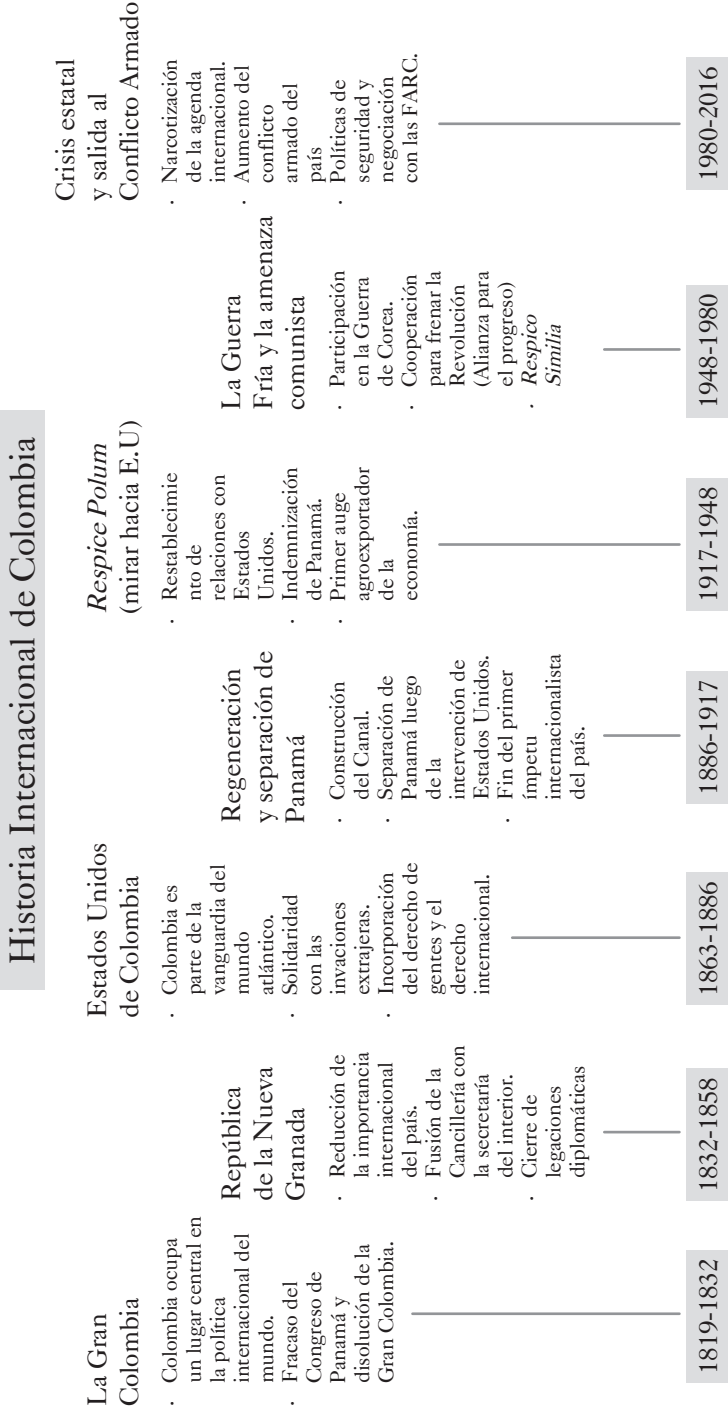
Este capítulo analizó los dos momentos estructurantes de la historia de la política exterior colombiana, separados por la separación de Panamá después de la guerra de los Mil Días. El primer momento fue el de los altibajos internacionales del siglo XIX, en el que Colombia osciló entre un liderazgo activo, caracterizado por la herencia del proyecto de Bolívar, y el perfil bajo, donde el papel de la Cancillería se redujo a una categoría menor. Igualmente, durante ese siglo la diplomacia colombiana estableció una serie de principios que le permitieron relacionarse con el nuevo mundo que se estaba formando después de las revoluciones de independencia hispanoamericanas.

Estos principios, como la no intervención en asuntos extranjeros y la solución pacífica de controversias a través del respeto al derecho internacional, le permitieron al país tener cierto margen de independencia y autonomía. El segundo momento fue el del enfoque de intereses, que surgió a partir de la participación directa de Estados Unidos en la separación de Panamá, que destruyó los principios orientadores de la diplomacia colombiana en el siglo XIX. La independencia de Panamá llevó a Colombia a orientar su política exterior en función de la agenda de Estados Unidos como potencia mundial, para canalizar beneficios particulares, como las misiones de modernización institucional, el pacto cafetero y la lucha contra la insurgencia. Esta orientación hacia la potencia del Norte se mantuvo aun cuando el país se acercó a sus semejantes, en la segunda mitad del siglo XX, y también en tiempos recientes cuando la agenda internacional ha estado abierta a otros temas.

Preguntas de reflexión del capítulo

- El Gobierno colombiano lo selecciona como asesor de política exterior y le encargan diseñar una estrategia de relacionamiento internacional que se base en el principio de *respice similia*, en la actualidad. ¿Con qué Estados y bajo qué parámetros de cooperación diseñaría la estrategia?
- Teniendo en cuenta el contexto histórico, ¿qué recomendación le hubiera dado al presidente Santos sobre la sentencia de la Corte respecto al límite con Nicaragua?

Cuadro 2. Línea de tiempo



Siglo XIX → Siglo XX

Fuente: elaboración propia.

Referencias

- Archila, M. (1991). *Cultura e identidad obrera*. Cinep.
- Arroyo, I. (2024). La bendición papal a la república: los inicios tempranos de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede. En Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas* (pp. 307-335). Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.
- Bernal, J. y Tickner A. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 3-39). Universidad de los Andes.
- Bonilla, H. y Montañez, G. (eds.) (2004). *Colombia y Panamá: la metamorfosis de la nación en el siglo xx*. Universidad Nacional de Colombia.
- Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Editorial Planeta.
- Borda, S. y Gómez S. (2017). La internacionalización del proceso de paz de La Habana: del aislacionismo a la contención. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.) *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 213-239). Universidad de los Andes.
- Bushnell, D. (1984). *Eduardo Santos y la política del buen vecino, 1938-1942*. El Áncora Editores.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia una nación a pesar de sí misma: nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Planeta.
- Camacho, C. (2015). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: Mirando hacia adentro (1930-1960)* (Vol.4, pp. 81-149). Taurus/Mapfre.
- Cavelier, G. (1997). *Política internacional de Colombia* (4 tomos). Universidad Externado de Colombia.

Cifuentes, C. (2024). Colombia y sus relaciones hispanoamericanas: crisis, unión y guerra (1820-1865). En Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas* (pp. 77-107). Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.

Clemente, I. (2012). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: La construcción nacional (1830-1880) (Vol.2)*. Taurus/Mapfre.

Gutiérrez, D. (2012). *El reconocimiento de Colombia: Diplomacia y propaganda en la coyuntura de las restauraciones (1819-1831)*. Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo, D. (2022). La primavera internacional de Colombia (1821-1864): a propósito de los doscientos años de la Cancillería. *Revista Oasis*, No. 35. Universidad Externado de Colombia.

Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. (2024). *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas*. Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.

Loaiza, G. (2018). *Manuel Ancízar y su época. Biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX*. Ediciones Plural.

Londoño, J. (2017). *Episodios sobre la fijación de las fronteras nacionales*. Universidad del Rosario.

Martínez, A. (2019). *Historia de la primera república de Colombia, 1819-1831*. Universidad del Rosario.

Morales, M. y Tickner A. (2017). Narrando la “historia de éxito”: experticia en seguridad y política exterior de Colombia. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 239-263). Universidad de los Andes.

Obregón, L. (2017). Colombia en la Guerra Fría: entre movimientos antiimperialistas y estados anticomunistas. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 145-167). Universidad de los Andes.

- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Editorial Norma.
- Palamara, G. (2024). Colombia y el manejo de la cuestión Cerruti: el espejo de una actitud. En Laurent, M., Borda, S. y Jaramillo Mutis, D. *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas* (pp. 371-403). Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.
- Pardo, R. y Tokatlián, J. (1989). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Tercer Mundo Editores.
- Pardo, R. (2016). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: La búsqueda de la democracia (1960-2010) (Vol.5)*. Taurus/Mapfre.
- Posada, E. (dir.) (2010-2016). *Colombia* (5 tomos). Taurus/Mapfre.
- Randall, S. (2012). Colombia en el mundo. En Posada, E. (dir.), *Colombia: La apertura al mundo (1880-1930) (Vol. 3, pp. 79-137)*. Taurus/Mapfre.
- Rivas, R. (1961). *Historia diplomática de Colombia*. Imprenta Nacional.
- Rodríguez, E. (2019). *El olimpo radical (1864-1884)*. Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, D. (2004). El redescubrimiento de las relaciones internacionales para la historia política de Colombia. En C. Ayala (comp.) *La historia política hoy: sus métodos y las ciencias sociales*. Universidad Nacional de Colombia.
- Sanders, J. (2014). *The vanguard of the Atlantic world*. Duke University Press.
- Tickner, A. y Bitar, S. (eds.) (2017). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes.
- Vega, R. y Jáuregui, S. (2000). La guerra de la sandía de 1856 en Panamá: una reconstrucción a partir de las fuentes diplomáticas de Francia. En *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, No. 27. Universidad Nacional de Colombia.

Capítulo 3

Inserción internacional de Colombia en el siglo XXI

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch3>

Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao

Introducción

La pregunta por la inserción de Colombia en un contexto internacional determinado es, en última instancia, el problema central de toda política exterior: la diplomacia es la aplicación diaria de los supuestos que se consideran frente a esta inserción. Desde la práctica de la política exterior, sin embargo, esta pregunta se nubla ante el torrente de acciones inmediatas que exige la burocracia. Este es un ejercicio de prospectiva que, desde aspectos prácticos y teóricos, busca plantear algunos elementos que deben considerarse en la inserción de Colombia en el siglo XXI.

En este sentido, plantearse cuál es, ha sido y podría ser la pregunta por la inserción de Colombia en el siglo XXI implica considerar aspectos que atraviesan toda política exterior: análisis del contexto regional y global (la interpretación de su dinámica, proyección y tendencias), de los objetivos (intereses del país) y de las capacidades mismas para alcanzar tales objetivos. Adicionalmente, si se incluye una perspectiva constructivista, toda política exterior (en su formulación, ejecución y seguimiento) exige preguntarse por la percepción misma del Gobierno, el Estado y la sociedad del país sobre el sistema internacional (global). Es decir, la concepción de sí mismo determina, en buena medida, el accionar exterior de un país, y no, únicamente, condicionantes “objetivos” como los tres mencionados.

En el caso colombiano, esa percepción internacional constituye un debate no menor: el objetivo último de esta obra, de la que hace parte este artículo, es el de ampliar la divulgación del conocimiento sobre la política exterior de Colombia en un país donde lo internacional ocupa

un lugar poco relevante. Sea por la construcción de un Estado diferenciado¹⁵ (que da pie a la importancia de servicios sociales básicos como centro de la agenda política), por un conflicto armado de larga duración o por una baja migración a lo largo del siglo xx (lo que hace que la relaciones sociales inter-nacionales sean un tema no habitual en la discusión política), el debate sobre la inserción de Colombia a nivel internacional¹⁶ se ha reducido a un conjunto específico de actores: funcionarios del Gobierno nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Presidencia de la República), académicos de universidades (cada vez más en aumento) y ciertos centros de pensamiento. Sin embargo, a medida que la agenda doméstica, por cierta condición de inercia empieza a internacionalizarse, la marginalidad de lo externo empieza a disminuir progresivamente.

Como se argumenta más adelante en este texto, la percepción sobre sí misma será un elemento clave dentro de este análisis acerca de la inserción de Colombia a inicios de este siglo. En últimas, este ejercicio de autopercepción termina siendo esencial para buscar la legitimidad de, por lo menos, algunas de las líneas de política exterior, como por ejemplo la migración y el papel que el país quiera o pueda asumir frente a ciertas circunstancias o crisis externas.

Este escrito es una reflexión que trae la experiencia del ejercicio de la política y la necesidad misma (personal y profesional) de pensar sobre la actividad de la diplomacia y la política exterior, en especial, el trabajo de casi dos años al frente del Viceministerio de Relaciones Exteriores al inicio de un Gobierno de izquierda (en un país de marcada tendencia hacia la centro-derecha) en un contexto internacional cambiante con altos riesgos como el cambio climático. Esta experiencia dio pie a la siguiente pregunta: ¿qué elementos debemos considerar para evaluar el tipo de inserción de Colombia en el sistema internacional (global) que se está configurando en el siglo xxi?

¹⁵ Véase el libro del politólogo y padre jesuita, Fernán E. González *Poder y violencia en Colombia* publicado en 2014 por Odecofi y Cinep.

¹⁶ Esta discusión sobre si el sistema en el que actúa el país es global o internacional, tiene que ver con la realidad de que los actores que participan de ese sistema ya no son solo Estados o naciones, sino que hay una multiplicidad de actores en lo que progresivamente es la construcción de una sociedad global.

El objetivo de este escrito es analizar algunos elementos esenciales para evaluar este tipo de inserción: (a) un contexto internacional cambiante y múltiple abordado desde el concepto “multiplex”; (b) la difusa noción de “interés nacional” dentro la política exterior colombiana; (c) la autopercepción como país vocal, o de vocero en algunos asuntos puntuales y (d) la necesidad del país de aumentar su capacidad de agencia para influir en los procesos globales que consideren necesidades nacionales. Se debe contemplar que hay otros factores que influyen en esta inserción. Ejemplo de ello son los diseños institucionales para tal inserción y la posibilidad de existencia de una política exterior de Estado en Colombia. Sin embargo, por la naturaleza de este libro no se van a profundizar.

El texto se compone de seis partes incluyendo esta introducción; en la segunda se utiliza el concepto “multiplex” para proponer una interpretación del sistema internacional acorde con los desafíos actuales; en la tercera, se propone un análisis del interés nacional frente a la dinámica internacional actual y el arreglo institucional de Colombia frente a este; en la cuarta, se utiliza la “autopercepción” como elemento para entender el papel cambiante de Colombia y la importancia del cuerpo diplomático en este proceso; en la quinta, se plantea la necesidad de aumentar la agencia de Colombia a nivel internacional, utilizando el concepto de “autonomía estratégica”; en la sexta y última parte, se plantean algunas conclusiones.

Finalmente, cabe aclarar que, a pesar de ser una pregunta pretenciosa, en la medida que no se deja de estar solo a inicios de la tercera década del siglo, este ejercicio de prospectiva permite debatir, analizar y proponer ciertas rutas de acción frente al cambiante papel de Colombia en el sistema internacional para las próximas décadas, pregunta central en cualquier espacio de enseñanza y debate sobre la política exterior colombiana.

1. Un mundo cambiante, una nueva interpretación

Uno de los temas centrales de toda política exterior de cualquier Estado es la interpretación que se hace sobre el funcionamiento del sistema internacional, es decir, el conjunto de actores, procesos y resultados que

interactúan dentro de las normas (del derecho positivo y consuetudinario) e instituciones que materializan tales interacciones. En este sentido, toda política exterior es, en última instancia, el reflejo de cómo los tomadores de decisión analizan el mundo en el que un Estado actúa.

Las primeras dos décadas del siglo XXI se han caracterizado por el reordenamiento en la distribución y difusión de poder global,¹⁷ en el que el sistema internacional liberal, institucionalizado después de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra en tensión por nuevas demandas de legitimidad. Esto es, por un lado, la necesidad de mayor eficacia para solucionar problemas globales urgentes como el cambio climático, el crimen organizado transnacional, la migración involuntaria y la reducción de brechas sociales y económicas frente al acceso a bienes públicos como tecnología, educación, incluso salud. Por el otro, la mayor participación en escenarios de decisión de actores estatales que tienen una creciente participación económica, tecnológica, poblacional y militar, lo que se considera en general como “poderes emergentes”.

Esto que se denomina “crisis de legitimidad”, permite, en una lectura más amplia, plantear que el sistema internacional actual se encuentra en un punto de transición, es decir, un reacomodo de los actores (en relación con su poder relativo en varios escenarios geopolíticos) frente a los procesos de interacción y, sobre todo, un replanteamiento de la institucionalidad que determina la toma de decisiones a nivel global. De entrada, es necesario precisar que las instituciones o, si se quiere, las reglas de funcionamiento del sistema internacional fueron diseñadas en un momento muy distinto, cuando menos del 30% de los Estados actuales existían.

Ahora bien, si se parte de que el sistema internacional está en un punto de transición y los procesos de relacionamiento entre actores es más compleja e intensa, deben considerarse nuevos marcos de análisis para comprender este mundo cambiante. Entender cómo navegar este mundo en transición (interregno, en términos gramscianos) es esencial para plantear una política exterior para el siglo XXI. En este sentido, se

¹⁷ John Ikenberry hace un análisis interesante de esta distribución y difusión de poder en un reciente artículo publicado en enero de 2024, en la revista *International Affairs*, “Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order”.

usa para el análisis el concepto “multiplex” propuesto y desarrollado desde hace más de una década por parte del profesor Amitav Acharya.

A pesar de que el concepto “multiplex” se ha popularizado en los últimos años en los estudios internacionales, es mucho más común encontrar análisis y formulaciones de política exterior que acogen el concepto de “polaridad” como el centro de la explicación del funcionamiento del sistema internacional. Ya sea unipolar, bipolar o multipolar, este concepto se utiliza para señalar “la distribución del poder material en un punto específico en el tiempo”.¹⁸ (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023, p. 2341). Esta primacía del poder material (sea económico o militar) da cuenta de una capacidad de atracción por parte de este polo (un Estado considerado potencia o superpotencia). Sin embargo, deja por fuera elementos esenciales para entender el funcionamiento del orden mundial como las ideas, normas, patrones de liderazgo y las formas de interacción (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023).

En este sentido, la polaridad limita el análisis en un mundo donde cientos de instituciones y normas regionales y globales interactúan. Como dice Acharya:

... el mundo multiplex es como un cine multiplex: uno que le da a su audiencia la posibilidad de elegir entre varias películas, actores, directores y tramas, todos bajo el mismo techo [...] Al mismo tiempo, un mundo multiplex es un mundo de interconexión e interdependencia. No se trata de un orden global singular, liberal o de otro tipo, sino, más bien, de un complejo de factores transversales, incluso de competencia, órdenes internacionales y globalismos (2017, p. 277).

Concebir un mundo multiplex incluye considerar la convivencia de varias lógicas, modernidades y demandas sin la imposición (preeminencia completa) de una sobre la otra. En general, este concepto incluye cinco elementos centrales para entender la dinámica internacional actual (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023, p. 2341):

1. Ausencia de hegemonía global por parte de una sola nación, aunque persistirían desigualdades de poder y jerarquías.

¹⁸ Las traducciones de los textos en inglés son propias.

2. Proliferación de [...] actores que importan en las relaciones internacionales. No se trata solo de las grandes potencias, como en un sistema multipolar, sino también de organismos internacionales y regionales, corporaciones, movimientos sociales, personas y actores no estatales (por ejemplo, redes criminales) que desafiarían la soberanía y la estabilidad.
3. Un patrón más amplio de interdependencia, que abarcaría no solo el comercio, sino también los flujos de inversión, las redes de producción, las cadenas de suministro y los desafíos ecológicos comunes y otros desafíos transnacionales.
4. Una arquitectura de gobernanza global dinámica pluralizante, con una arquitectura de gobernanza multinivel emergente que comprenderían capas globales, regionales y subnacionales (por ejemplo, ciudades), cada una con instituciones, redes y estructuras híbridas formales e informales.
5. Un mundo de diversidad cultural, ideológica y política que ofrecería diferentes caminos hacia la estabilidad, la paz y la prosperidad.

Al ubicar la política exterior, en este caso la colombiana, en este marco explicativo, se obtiene la posibilidad de una acción internacional mucho más plural, completa, que reconoce las capacidades y límites del país frente a escenarios simultáneos. La capacidad de interacción es, entonces, la posibilidad que tiene el Estado de movilizar recursos, ideas, personas y bienes dentro del sistema y aumentar la capacidad de influencia en procesos determinados (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023, p. 2343).

La política exterior de Colombia para el siglo XXI se debe definir en términos de capacidad de interacción en escenarios múltiples simultáneos a niveles regionales y locales en los que el Estado colombiano pueda tener influencia (en cualquier grado). Un lector atento se preguntará en este punto, ¿qué diferencia hay entonces con la política exterior hasta ahora practicada? Considerar el accionar internacional de Colombia en un mundo determinado por la polaridad, las decisiones de tal política exterior estarán guiadas por jugar un papel de cercanía (o distancia) del polo o los polos. Al contrario, cuando se considera la lógica multiplex, la política

exterior se guía por la consideración de autonomía frente a la toma de decisiones basada en la evaluación de capacidades frente a un escenario determinado, más que por una ubicación dentro de la polaridad.

Siguiendo este análisis, se tendría que plantear una acción exterior diferenciada frente a temas en los que Colombia puede tener mayor injerencia, por ejemplo, cambio climático, gestión del riesgo, financiación de la acción climática, pérdida de la biodiversidad o combate al crimen organizado. O también, cooperación en temas de acción humanitaria en contextos de conflicto armado, procesos de paz o procesos de reinserción en posconflicto. De igual manera, Colombia tiene una capacidad de inserción internacional en cadenas de valor, servicios y producción a nivel global (aprovechando su ubicación geográfica), y ventajas competitivas en temas culturales y gastronomía. En el sentido contrario, su influencia en temas de gobernanza espacial, armas nucleares (fuera del llamado a la no proliferación) y uso de energías nucleares es baja.

Finalmente, es importante señalar que si bien existen muchos conceptos interesantes que buscan abarcar la complejidad del funcionamiento del sistema internacional actual (polaridad o interdependencia, por ejemplo), la elección del concepto “multiplex” se debe a su riqueza para captar, en una idea sencilla y representativa, los diferentes escenarios de interacción entre múltiples actores en lo internacional, además que reconoce la diversidad propia de las relaciones internacionales.

2. El elusivo concepto del interés nacional en un mundo globalizado

La inserción internacional incluye comprensión del mundo y la forma en la que se actúa acorde con la comprensión desde la política exterior. La política exterior se define como el conjunto de acciones (inacciones, también) para defender el interés nacional de un Estado dentro del sistema internacional. El interés nacional es, en última instancia, la expresión política de la política exterior: dentro de los arreglos institucionales que definen un gobierno se considera la participación de diferentes actores (públicos o privados) en la acción exterior de un país. Es así como se configura lo estratégico de la política exterior que quedó planteado

en el primer capítulo de este volumen y que pone en convergencia los principios, prioridades, intereses y necesidades de la nación en función de una acertada inserción internacional.

En este sentido, es esencial entender cómo se define el interés nacional en Colombia y desde ahí evidenciar el cambio de percepción que se debe considerar frente a este. La política exterior de Colombia la lidera el presidente de la república (elegido por voto popular) y quien esté a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores (por nombramiento del presidente). Sin embargo, existen para su definición actores que participan directamente: funcionarios del Ministerio, formuladores de política durante la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, reuniones participativas para construir tal Plan (colombianos en el exterior, empresarios, sociedad civil organizada). Adicionalmente, existen las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de las dos cámaras del Congreso que tienen representación de diferentes partidos políticos, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (a la que, si bien se acude poco, intenta ser la instancia para generar consenso interno en temas internacionales). Incluso, en la aprobación de un tratado internacional participan todas las ramas del poder público: ejecutivo que firma, legislativo que evalúa y aprueba, y judicial que declara constitucional o no tal tratado. La definición del interés nacional abarca varios actores del Estado colombiano, sin embargo, se puede resumir en la priorización de temas que hace el ejecutivo (Presidencia) frente a lo que se considere la proyección internacional de Colombia.

Hay que registrar que frente a algunos temas (típicamente temas comerciales u otros con efectos económicos) el interés que se defiende no necesariamente expresa el interés del país como un todo, sino que hay, en cada caso, quien gana y quien pierde. Es decir, esta es un área en donde la economía política entra en el terreno de la ciencia política y las relaciones internacionales.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué tanto ha cambiado el interés nacional de Colombia en las últimas dos décadas? Por supuesto, esta pregunta no se refiere al carácter político de los gobiernos (muy diferentes en su carácter e ideología), sino más bien por los temas que han sido preponderantes en la agenda internacional. Desde el primer Gobierno de Álvaro Uribe hasta el Gobierno de Gustavo Petro hay dos temas

constantes: paz (conflicto armado, negociación de paz) y el problema mundial de las drogas (uso de la fuerza, concepción amplia desde la salud pública). En ambos casos, es importante resaltar que las raíces de estos temas están en las dos últimas décadas del siglo anterior. La nueva agenda global de los últimos años se empezó a desarrollar desde el primer Gobierno de Juan Manuel Santos: el énfasis en asuntos ambientales (desde la concepción de los objetivos de desarrollo sostenible hasta la acción contra la crisis climática de Petro), adquirieron prioridad, si no protagonismo, en la agenda exterior del país.

Con algunos énfasis en ciertos temas y el desarrollo de otros a menor escala (inserción económica, por ejemplo), se puede resumir la política exterior de Colombia de los últimos veinte años en tres temas: paz, drogas y medio ambiente. Ahora bien, ¿significa esto que nuestro arreglo institucional ha permitido mantener una política exterior de Estado con los mismos temas? o ¿tal vez el interés nacional de Colombia se define en otro espacio?

Ni lo uno ni lo otro: la dinámica misma de la inserción de Colombia a nivel internacional ha determinado que nuestro interés sea difuso. Contrario a lo que se puede establecer sobre la identidad nacional y su determinante cultural y político para definir el interés nacional, la propuesta conceptual y metodológica que se plantea en este texto es que el interés nacional está determinado por una inserción compleja de Colombia en el sistema internacional, en el que el interés nacional poco se distingue de los principales problemas globales.

Colombia es mucho más importante en los distintos escenarios internacionales de lo que se considera comúnmente dentro de nuestra cultura política. En medio de un entorno regional inestable, el país cuenta con una institucionalidad relativamente confiable, con una población de más de cincuenta millones de personas y una ubicación geográfica estratégica (más allá del cliché), lo que lo hace relevante en varios aspectos. Además, hoy no existe ningún aspecto de la política pública que no tenga un componente de cooperación internacional; no existe, además, ministerio o cualquier otra institución del Estado (a todos los niveles) sin oficina de internacionalización. Se considera, de igual manera, que la mayoría de las ciudades medianas y grandes (además de las gobernaciones) tienen una oficina para las relaciones internacionales.

Este es un síntoma que por más que se esfuerce el Gobierno nacional, incluso los apegados a las viejas prácticas diplomáticas de centralizar todo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, las relaciones internacionales de Colombia pasan por vasos comunicantes en muchos niveles y muchos temas (punto cuatro de la lógica multiplex), que difuminan el interés nacional.

Finalmente, es importante aclarar que este factor en ningún punto anula la capacidad de decisión del ejecutivo para guiar la acción exterior del país, sino que es importante tener en cuenta que este interés nacional difuso ayuda a tener más campos de acción e influencia de Colombia en el sistema internacional.

3. Autopercepción como país vocal: liderazgo regional en temas globales

En la introducción de este texto se señaló que la autopercepción sobre el papel de Colombia en el sistema internacional define en una medida importante las decisiones frente a su inserción en tal sistema: tanto la cultura política, la percepción de los tomadores de decisión frente a las posibilidades de influencia del país en la escena internacional como la concepción del diseño institucional (presupuesto, por ejemplo) dentro del Gobierno nacional mismo, da pie a determinar una acción internacional determinada.

La teoría constructivista en Relaciones Internacionales ha enfatizado en la importancia de la percepción misma del actor en su papel dentro del sistema. Es más, uno de los elementos que se tienen en cuenta para categorizar una potencia es su consideración misma como tal en ese rol. La formulación de la política exterior de un país también pasa por este aspecto: no tanto como creencia, pero sí como convencimiento de un papel que se juega en el sistema internacional. La autopercepción constituye un tercer elemento de análisis que complementa la interpretación del mundo y su materialización en la política exterior a través del interés nacional, que, como se propone en el caso de Colombia, es difuso.

La profesora Sandra Borda en su libro *¿Por qué somos tan parroquiales?* se plantea que la percepción de los colombianos (por supuesto, de los

tomadores de decisión) oscila entre considerar a Colombia el mejor lugar del mundo y considerarlo un país problema: "... entre esas dos actitudes [...] hay toda una serie de formas de definirnos a nosotros mismos que se encuentran en contradicción y que nos hacen difícil acercarnos a lo internacional con menos prevención" (Borda, 2019, p. 16).

En su recuento sobre las actitudes hacia lo internacional, Borda señala que Colombia terminó en el siglo xx imponiéndose una actitud enana (usa el término de Bruce Bagley "enanismo autoimpuesto") al darse cuenta (la élite bogotana, principal actor de la diplomacia colombiana en ese tiempo) que no eran ni europeos, ni tampoco eran parte central del sistema internacional.

En este sentido, y yendo un poco más lejos en el análisis, en el capítulo introductorio al libro *Identidad e intereses nacionales de Colombia*, los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera (2020) establecen, desde la teoría del rol (constructivista), cómo la identidad nacional define la concepción del rol nacional y, por supuesto, el interés del país. Tanto la identidad nacional, el rol y el interés son procesos sociales definidos por un contexto social determinado por factores culturales, creencias, aspectos económicos y políticos.

Sin ahondar en el interesante debate teórico que plantean, señalan un elemento poco considerado y estudiado dentro del análisis de la política exterior de Colombia: la autoestima. Si la identidad colectiva es un factor que une y además determina su proyección internacional (definiendo también el interés –o intereses– nacionales), la autoestima es un elemento determinante para la política exterior:

... la autoestima colectiva es la opinión emocional y la evaluación perceptiva positiva que un grupo tiene de sí mismo. La autoestima es una necesidad individual básica del ser humano, pero que para todo individuo tiene su complemento en el marco de las estructuras cognitivas de las identidades colectivas del grupo social al cual pertenece. Por tanto, la autoestima colectiva baja o negativa, en términos del interés nacional, puede ser producto de experiencias traumáticas y fracasos que una nación haya tenido como comunidad en su devenir histórico (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2020, p. 61).

Ahora bien, en el caso específico de Colombia, esta pregunta por la autopercepción considera una lectura amplia sobre el papel de nuestro país en América Latina y el Caribe tomando ventaja de su ubicación geográfica, su tamaño y su capacidad de influencia en temas como cambio climático, crimen transnacional y migración, entre otros. Adicionalmente, considera una evaluación sobre el conocimiento y formación de los tomadores de decisión, en especial, el cuerpo diplomático. No existen estudios sobre la percepción misma de los diplomáticos frente al papel y aporte a la formulación y desarrollo de la política exterior, mucho menos estudios sobre cuál es su interpretación del rol de Colombia en el mundo. Este vacío pasa por alto que el desarrollo de la política exterior es una interpretación diaria de los funcionarios que la aplican, la materialización de cualquier intento de proyección estratégica que pasa por el crisol del cuerpo diplomático.

A inicios de la segunda década de este siglo, se planteaba en los sectores académicos la posibilidad de Colombia como una potencia media regional, incluso el Plan Nacional de Desarrollo actual plantea a Colombia como potencia mundial de la vida. Sin embargo, la autopercepción no ha sido tratada como un tema importante, que tiene un gran peso en la formulación de la política exterior de este siglo. Sin esta es imposible pensar una proyección internacional.

2. Aumentar la agencia de Colombia a nivel internacional

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se planteó una “Estrategia de posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida” como anexo (uno de los dos de todo del Plan) específico sobre una visión general de la política exterior de Colombia. En particular, se estableció “el objetivo de la estrategia de posicionamiento es aumentar la capacidad de influencia del país en procesos globales que involucren los intereses y las necesidades internas de Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, p. 363). Más allá de las consideraciones específicas de los objetivos de Gobierno, este planteamiento tiene una visión particular frente a lo que se considera el cuarto elemento

para una inserción de Colombia en el siglo XXI: aumentar la agencia del país en el sistema internacional.

Al considerar un mundo multiplex, un interés nacional difuso y una autopercepción particular para evaluar el aumento de la agencia (capacidad de influencia) como objetivo último de la política exterior, hay un acervo conceptual y metodológico para plantear rutas de navegación en un mundo en transición.

El planteamiento sobre la agencia ha surgido notablemente en los estudios sobre el papel de América Latina en las últimas décadas,¹⁹ sobre todo en la necesidad de replantearse la relación con los Estados Unidos como principal socio de estos países. Por ejemplo, el concepto planteado por Juan Tokatlian sobre Diplomacia Equidistante (DE) resume esta intención teórica (y política) de reevaluar el papel de América Latina:

El concepto de equidistancia se refiere a estar a igual distancia de dos puntos o partes. La noción de equidistancia está asociada con la del eclecticismo, una perspectiva no asociada a ciertos axiomas. Equidistancia no implica, al menos en política, simetría exacta. Puede haber comportamiento equidistante en una situación de desigualdad. La disparidad marca la diferencia. En este caso, para fines de política exterior y por razones históricas, geográficas, políticas y culturales, Estados Unidos y China no están a la misma distancia de América Latina. Los distintos enlaces con Estados Unidos han tenido y tienen un peso específico muy diferente al de los que la región tiene con la gran potencia asiática. Por esta razón, la DE se concibe como una que, asumiendo la disparidad existente, busca reforzar y maximizar el componente de equidistancia (Tokatlian, 2023, pp. 33-34).

La noción de equidistancia nos da una perspectiva no solo espacial de las relaciones diplomáticas entre Gobiernos (Estados), también nos brinda una noción política frente a las consideraciones estratégicas de acercamiento o no a planteamientos de los principales actores del sistema internacional. En la actualidad, ya en un debate amplio sobre las implicaciones del papel de América Latina en un orden internacional en reformulación.

¹⁹ Véase el libro de Chris Alden y Álvaro Méndez sobre la relación entre América Latina y China publicado en 2023: *China and Latin America Development, Agency and Geopolitics*.

En este mismo sentido, la propuesta de Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami de No Alineamiento Activo (NAA) da cuenta de un intento por situar a nuestra región en un orden global en crisis (término utilizado por Heine). En un artículo de septiembre de 2020 (interesante tiempo para pensar), planteaban:

... una política de un no alineamiento activo por parte de América Latina no se refiere solo a tomar una posición equidistante de Washington y de Beijing. Significa también asumir que existe un mundo ancho y ajeno más allá de los referentes diplomáticos tradicionales, que Asia es el principal polo de crecimiento en el mundo hoy, y que existen vastas zonas del mundo que han estado fuera del radar de nuestros países. Estas incluyen gran parte de África y Asia Central, cuyas proyecciones de crecimiento demográfico y económico en las próximas décadas ofrecen enormes posibilidades, que ignoramos a costa nuestra. Salvando las diferencias, compartimos también con Europa la necesidad de construir un espacio de no alineamiento activo para no terminar aplastado por las confrontaciones entre los supergrandes (Fortin, Heine, y Ominami, 2020).

Este concepto, después profundizado y aplicado ya en varios libros colaborativos, materializa un intento por integrar perspectivas de la tradición latinoamericana (por ejemplo, el no alineamiento durante la Guerra Fría), análisis de la política exterior como resultado de la interacción de elementos exteriores (cambios en el sistema internacional) e interiores y la percepción de un espacio de acción (cada vez más creciente) de América Latina en el sistema internacional (activo). En términos generales, esta propuesta busca “reevaluar la forma en que América Latina se ha relacionado con el entorno internacional y cómo ha reaccionado ante los desafíos que enfrenta” (Fortin, Heine, y Ominami, 2023, p. 2).

A pesar de los aportes de estos dos conceptos (sin lugar a duda, interesantes propuestas que muestran la calidad de los estudios internacionales en América Latina), se considera que se puede ir más allá en una propuesta sobre cómo aumentar la capacidad de influencia de los países, en particular, Colombia, en el sistema internacional. De esta forma, se propone el concepto de autonomía estratégica como una propuesta metodológica para considerar varios aspectos que se deben tener en cuenta en la inserción de Colombia de cara al siglo XXI.

En términos generales se hace referencia a lo siguiente:

- a. Autonomía frente a la autopercepción como actor con capacidad de influencia diferenciada en un mundo multiplex. La poca capacidad de influencia en un escenario no anula la influencia en otro, es más, se debería evaluar la forma con la que se debe sopesar tal diferencia.
- b. Concepción estratégica al considerar tendencias globales de un sistema internacional en transición, con convivencia de varias lógicas y demandas de cambio en la gobernanza global. Además, reconocer la existencia de actores no estatales que influyen en los procesos globales.
- c. Autonomía no solo como percepción propia (incluso frente a la autoestima colectiva) sino como reconocimiento de las relaciones políticas, económicas y culturales con otro actor, sobre todo, otros Estados. La autonomía es un factor de relación desde una perspectiva particular del actor.
- d. Visión estratégica frente a una proyección de diferentes regiones del mundo, por ejemplo, en el caso colombiano, África y el Indopacífico como regiones para mejorar su posicionamiento en las próximas décadas.

“Autonomía estratégica” más allá de ser un concepto específico, busca proponer una concepción metodológica para la política exterior colombiana, esto es, una forma de interpretación para afrontar la naturaleza cambiante del sistema internacional. Esto requiere un desarrollo más amplio y los detalles de aplicación pueden ser objeto de otro escrito.

Conclusión: hacia una política exterior para el siglo XXI

¿Qué hubiese pasado si un ejercicio de prospectiva de la política exterior se hubiera hecho a inicios del siglo XX? ¿Qué elementos se hubieran planteado? Seguramente, se hubiesen considerado elementos de fortalecimiento del Estado, integridad territorial, identidad nacional y, como se analizó en el capítulo anterior, la cercanía a la nueva potencia emergente,

Estados Unidos. También se habría reconocido la importancia del desarrollo económico y de la apertura de mercados y seguramente no se habría considerado una nueva guerra mundial al cabo de unos años y la configuración total del sistema internacional acorde con la existencia de dos bloques geopolíticos unas décadas después.

El mismo ejercicio que se planteó en este texto tiene una dimensión parecida, en tanto intento por pensar desde unos conceptos puntuales cómo debe Colombia proyectarse en un sistema internacional cambiante que exige un papel más activo de nuestro país. Este texto, en última instancia, propone la autonomía estratégica como concepto para una aplicación práctica, una forma de considerar, analizar y aplicar la política exterior y aplicación metodológica para formular un mapa de navegación en los nuevos tiempos.

Concebir el mundo desde una perspectiva multiplex ayuda al estudioso de los asuntos internacionales a superar la narrativa (muchas veces, poco útil) de la competencia geopolítica (World Economic Forum, 2024), y permite entender mejor la naturaleza de tal competencia en la medida en que pondera las acciones de los actores para crear capacidad de influencia en diferentes esferas (Long, 2022). Quedarse en las grandes narrativas de la polaridad obstaculiza cualquier posibilidad de análisis real sobre las oportunidades de accionar internacional de un Estado como el colombiano.

De igual manera, problematizar el “interés nacional” permite, por un lado, entender que no hay espacio en política (*public policy*) que no esté atravesado por lo internacional; y por el otro, que los espacios de cooperación con diferentes actores del sistema internacional deben ser indispensables, plurales y, en muchos casos, descentralizados. El interés nacional difuso trata de captar este factor y caracterizar una cultura política más internacional, ampliando una propia concepción.

Finalmente, la autopercepción, elemento considerado en los análisis, es poco estudiado en el caso de la política exterior de Colombia. La propuesta del aumento de agencia por medio de la autonomía estratégica busca abrir espacios de investigación para estudiar la formulación, desarrollo y ejercicio de la política exterior de Colombia de cara a este siglo.

Hoy Colombia, por ejemplo, tiene asociación estratégica con dos actores esenciales, Estados Unidos y China, y empieza (hasta esta fe-

cha), la negociación de un acuerdo de asociación y cooperación con la Unión Europea. Estos son síntomas de un cambio que, sin posibilidad de endosarse a un único Gobierno, se evidencia en el desarrollo de la política exterior. Estos cambios deberían captarse desde el análisis, ampliar los espacios de investigación de estos nuevos elementos y arriesgar los análisis en proponer elementos para la prospectiva sobre la inserción internacional de las próximas décadas.

En cien años, cuando los cambios hayan tenido lugar, podrán las lecturas en ese momento evaluar nuestras consideraciones, también los tomadores de decisión podrán examinar nuestro análisis con recelo ante una metodología poco convencional al considerar un mundo como un cine multiplex, la importancia de la autoestima, un interés nacional difuso y la necesidad de aumentar la agencia de Colombia desde la autonomía estratégica. Sin embargo, hay nuevos retos que, tal vez, necesitan nuevas miradas.

Preguntas de reflexión del capítulo

- A partir de los constantes y cada vez más rápidos cambios en el sistema internacional, ¿qué elementos se deben considerar para plantear la inserción de Colombia en el siglo XXI?
- ¿Cómo se puede interpretar el elemento de la “autopercepción” de cara a los desafíos de la inserción de Colombia en la arena internacional?
- ¿Cómo ejercer el interés nacional (difuso) en un mundo multiplex considerando las particularidades de Colombia?

Referencias

Acharya, A. (2017). After liberal hegemony: The advent of a multiplex world order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271-285.

Acharya, A., Estevadeordal, A. y Goodman, L. W. (2023). Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order. *International Affairs* 99(6), 2339-2365.

Alden, C. y Méndez, A. (2023). *China and Latin America. Development, Agency and Politics*. Bloomsbury Publishing Plc.

Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Editorial Crítica.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (Septiembre de 2020). El no alineamiento activo: un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*.

Fortin, C., Heine, J., & Ominami, C. (2023). Introduction: active non alignment (ANA) A doctrine. En C. Fortin, J. Heine, & C. Ominami, *Latin American foreign policies in the new world order*. Anthem Press.

González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Odecofi - Cinep.

Ikenberry, J. *Three worlds: The East, West and South and the competition to shape global order*: *International Affairs* 100(1), 121-138.

Long, T. (2022). *A small state's guide to influence in world politics*. Oxford University Press.

Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñeros, D. (2020). La identidad y los intereses nacionales. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz, *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 21-75). Fundación Konrad Adenauer- Escuela Superior de Guerra.

Tokatlian, J. G. (2023). The State of US-Latin American relations: The case for a diplomacy of equidistance. En C. Fortin, J. Heine, y C. Ominami, *Latin American foreign policies in the new world order the active non-alignment option*. Anthem Press.

World Economic Forum. (2024). *The Global Risk Report 2024*. Edición 19.

Capítulo 4

El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana

<https://doi.org/10.172309789587209839ch4>

Diana Marcela Rojas

Introducción

Si bien la guerra en el país se ha caracterizado como un conflicto armado interno, dado que los actores y los escenarios han sido fundamentalmente nacionales, esta no se ha desarrollado abstraída de lo que sucede en el contexto internacional. Son múltiples los factores externos que han marcado y transformado la confrontación bélica: los debates en torno a la soberanía y sus alcances y límites, la disputa geopolítica por las zonas de influencia de las grandes potencias, el auge de las economías ilegales transnacionales, los desafíos a la seguridad regional, así como los cambios en la valoración del uso de la violencia entre y dentro de los Estados.

En el caso colombiano, la incidencia de las variables internacionales se ha ido intensificando en las décadas más recientes, debido principalmente a dos procesos entrecruzados: de un lado, las mutaciones en la dinámica en el interior del conflicto armado, y del otro, las transformaciones del entorno mundial, especialmente a partir del fin de la Guerra Fría. Se ha establecido así una creciente conexión, variable y compleja, entre los factores internos y los externos que han afectado tanto la guerra como las opciones para solucionarla.

Para caracterizar este fenómeno se ha utilizado el concepto de “internacionalización” que generalmente se refiere al proceso de creciente interconexión e interdependencia entre los Estados-nación y otros actores en el escenario global. Este concepto enfatiza la participación de actores externos en los conflictos internos, como Estados, organizaciones internacionales y actores no estatales. El estudio del fenómeno través de la lente de la internacionalización permite un examen detallado de los actores, motivaciones y mecanismos específicos a través de los

cuales se produce la participación externa; ayuda además a comprender cómo y por qué los conflictos se interconectan con dinámicas regionales y globales, incluidas rivalidades geopolíticas, competencia por recursos e influencias ideológicas. La internacionalización también resalta las consecuencias de la intervención externa para la dinámica del conflicto, los esfuerzos de consolidación de la paz y la estabilidad regional.

Para el análisis del caso colombiano se utilizará aquí una acepción más acotada del concepto; lo que se ha dado en llamar “internacionalización de la guerra y la paz” se refiere a la manera en que los sucesivos Gobiernos nacionales han afrontado los desafíos planteados por interconexión entre los componentes internos y externos del conflicto armado. Al convertirse en un asunto central, ingentes esfuerzos y recursos se han invertido para gestionar el involucramiento de actores e instancias internacionales en las tentativas gubernamentales de resolver la larga y compleja guerra que hemos vivido.

Desde la Diplomacia por la paz y el Plan Colombia en la administración Pastrana (1998-2002), la Seguridad Democrática bajo el Gobierno Uribe (2002-2010), hasta las negociaciones en La Habana y el Acuerdo de paz de la presidencia Santos (2010-2018), la Paz con legalidad de la administración Duque (2018-2022), y la Paz Total del Gobierno Petro (2022-2026), la política exterior ha sido puesta al servicio de la visión y las decisiones de los mandatarios para pacificar la nación. ¿Cuál ha sido la dinámica de esta internacionalización? ¿Qué estrategias se implementaron? ¿Qué problemas enfrentaron? ¿Cuáles han sido sus resultados?

El objetivo del capítulo es brindar una comprensión de conjunto del papel que ha tenido la política exterior colombiana en la búsqueda de soluciones a la guerra interna y presentar las estrategias desarrolladas por los Gobiernos para responder a este desafío durante las dos primeras décadas del presente siglo.

El hilo conductor del análisis lo constituye la contraposición entre dos visiones antitéticas del conflicto armado interno y de las subsecuentes opciones para solucionarlo. La preferencia por una de estas dos perspectivas ha determinado la agenda de cada administración y, por ende, la estrategia de política exterior para respaldarla en el ejercicio de la política internacional. Las dos perspectivas señaladas se configuran en torno a la concepción de la naturaleza del conflicto, sus causas

y manifestaciones, así como respecto al modo más adecuado y legítimo de resolverlo.

De un lado, en una visión más política, se considera que la lucha armada de las guerrillas surge como reacción al carácter restringido de la democracia colombiana durante el Frente Nacional (1958-1974);²⁰ en su propósito de alcanzar un orden social más justo y democrático, la insurgencia definió un proyecto revolucionario, basado en la ideología comunista, en el que se planteaba la transformación del régimen a través de las armas. Desde esta concepción, el conflicto tenía, pues, un origen y un significado fundamentalmente político que reconocía a las guerrillas como actores con un proyecto y unas reivindicaciones válidas. En consecuencia, la manera más adecuada para terminar con la guerra era propiciar un proceso de paz, en el que se discutieran las demandas y se negociaran las aspiraciones de los rebeldes.

Del otro lado, en la visión antagónica, con el fin de la Guerra Fría, las guerrillas habían perdido no solo su fundamento ideológico sino también su carácter político; el creciente involucramiento con el narcotráfico, el aumento de los secuestros y las extorsiones, y los ataques a la población civil le restaron apoyo social y legitimidad a su causa. La insurgencia había derivado en un fenómeno de criminalidad, por ende, y sobre todo, en un problema de seguridad. Frente a ello, la respuesta no podía ser otra que la militar; el Estado debía ejercer su capacidad represiva para contrarrestar la amenaza de los grupos armados ilegales.

Las fluctuaciones entre estas dos visiones permiten caracterizar la internacionalización de la guerra y la paz en Colombia en tres momentos distintivos: el primero corresponde a una etapa de ambigüedad en la que la estrategia de política exterior combina ambas perspectivas. El segundo momento se decanta por la concepción de seguridad que prioriza la solución militar. El tercero se inclina por la visión más política, dando lugar a un proceso de negociación que culminará con un acuerdo de paz.

²⁰ El Frente Nacional fue un acuerdo político bipartidista en Colombia entre los partidos Liberal y Conservador que estableció la alternancia en el poder. Este acuerdo surgió como una solución a la violencia política y los conflictos que habían caracterizado al país durante las décadas anteriores, especialmente durante el periodo conocido como La Violencia (1948-1958).

A continuación, se examinarán estos tres momentos a partir de las siguientes variables: la situación interna y el contexto internacional; la política del Gobierno sobre el conflicto armado; la estrategia internacional que respalda esa política; y los resultados y lecciones que se derivan de su implementación.

1. Primer momento: la diplomacia por la paz

La internacionalización de la guerra y de la paz se inicia con la llegada al poder de Andrés Pastrana. Su administración (1998-2002) estableció los derroteros y marcó la pauta para los Gobiernos sucesivos, en un momento en el que el país se encontraba sumido en una profunda crisis. El Gobierno Pastrana se halló ante una situación de gran vulnerabilidad en la que la búsqueda de una solución a la guerra interna se hacía imperativa.

Para la década de los noventa, el conflicto armado se había intensificado; se expandieron los grupos armados ilegales llegando a controlar importantes zonas del territorio, las Fuerzas Militares sufrieron derrotas significativas, y la economía nacional estaba seriamente afectada. El narcotráfico se convirtió en el factor dinamizador de la confrontación bélica al proporcionar recursos a las guerrillas para ampliar sus capacidades logísticas y de combate; por primera vez, en la larga historia del conflicto colombiano, las fuerzas insurgentes pudieron cambiar el equilibrio militar en su favor y plantearse como viable la toma del poder.

Ad portas del nuevo siglo, el impacto negativo del conflicto no solo puso al país en riesgo de falla estatal y la deriva de una “narco democracia”, sino que suscitó preocupaciones entre vecinos y aliados por un desbordamiento allende las fronteras; al configurarse como una amenaza a la estabilidad y la seguridad regionales, Colombia afrontaba la posibilidad una intervención externa. Todo esto enmarcado en el contexto de posguerra fría, en el que la comunidad internacional se inclinaba por la terminación pacífica de las guerras civiles y la promoción de un régimen de seguridad global.

El Gobierno Pastrana planteó entonces buscar una solución negociada al conflicto armado, reconociendo su naturaleza política. Su enfoque incluía poner en marcha un proceso de paz que implicara el diálogo con las guerrillas, para alcanzar un acuerdo que permitiera terminar con

décadas de violencia. Para ello se creó una zona desmilitarizada en el Caguán con el fin de facilitar las negociaciones, una región de aproximadamente cuarenta y dos mil kilómetros cuadrados en los departamentos de Meta y Caquetá, controlada temporalmente por las FARC.

Convencido de que este esfuerzo requería una robusta colaboración externa, la administración estableció como estrategia internacional la denominada “Diplomacia por la paz”. A través de ella se buscó darle credibilidad al proceso de negociación; a nivel interno, el respaldo internacional podía contrarrestar la desconfianza que suscitaban los diálogos entre amplios sectores de la sociedad colombiana; asimismo, se trataba de romper el aislamiento de las FARC frente a la comunidad internacional, mostrándole a la guerrilla que tanto el entorno como los actores internacionales eran favorables al proceso.

A nivel externo, se buscó restablecer la confianza en el Estado colombiano después de la crisis de la administración Samper. El objetivo era mostrar que había un Gobierno con la voluntad de responder a la crisis nacional, capaz de canalizar la preocupación y gestionar las iniciativas internacionales para remediarla. Además de darle visibilidad al proceso de paz, la estrategia se propuso conseguir los recursos, tanto financieros como políticos, que permitieran darle sostenibilidad al proyecto de pacificación.

Para alcanzar tales objetivos, la Diplomacia por la paz se centró en varios pilares clave:

En primer lugar, promovió la participación de actores internacionales en la negociación del Caguán. El Gobierno invitó a las representaciones diplomáticas a la inauguración de los diálogos con la guerrilla; se creó la Comisión Internacional de Facilitadores y el Grupo de Países Amigos. La participación de países europeos como Suiza, Noruega, España y Francia, y de organizaciones internacionales como la ONU proporcionó legitimidad y experiencia en mediación y negociación. Estos actuaron como observadores y facilitadores, ayudando a mantener el proceso de paz en el radar internacional.

En segundo lugar, la administración Pastrana desplegó una diplomacia laboriosa para movilizar el apoyo político y financiero de la comunidad internacional. Se realizaron giras y encuentros con líderes mundiales y organismos multilaterales para conseguir respaldo a los esfuerzos de

paz y desarrollo. Esto incluía reuniones con la ONU, la OEA y otros foros internacionales en los que se explicaban los objetivos y avances del diálogo con las FARC. Asimismo, se trabajó en fortalecer las relaciones bilaterales con otros países clave en Europa y América Latina, buscando cooperación en áreas de seguridad, desarrollo y política antinarcóticos. La participación de Cuba y Venezuela contribuyó además a generar confianza y crear puentes con las guerrillas.

En tercer lugar, se formuló el Plan Colombia como núcleo de toda la estrategia. Concebido inicialmente como una especie de “Plan Marshall”, se planteó como una iniciativa integral que buscaba el respaldo internacional para la recuperación y fortalecimiento del Estado colombiano; el plan incluía componentes de desarrollo social y económico, lucha contra el narcotráfico, erradicación de cultivos ilícitos, mejora del dispositivo militar, y promoción de derechos humanos. Las mesas de donantes, también conocidas como grupos de apoyo o mesas de cooperación, fueron una parte esencial de la estrategia para respaldar el Plan Colombia. Estas mesas funcionaron como plataformas para coordinar y canalizar el apoyo financiero y técnico internacional hacia los objetivos del citado plan. Al respecto, se sugiere conectarlo con el contenido del séptimo capítulo del presente volumen sobre la cooperación internacional para el desarrollo y la política exterior de Colombia.

De una formulación general de patrocinio al proceso de paz, el Plan Colombia terminó por concretarse como un programa de asistencia militar por parte de los Estados Unidos. El objetivo fundamental era la modernización de las Fuerzas Armadas colombianas a fin de que estas pudieran hacer frente a las amenazas representadas por la peligrosa combinación entre insurgencia armada y narcotráfico. Este plan no solo proporcionó una asistencia financiera significativa, sino también el apoyo técnico y logístico necesarios; si bien la mayor parte de la ayuda fue de carácter militar, se incluyeron también recursos para programas de desarrollo social y económico.

Para conseguir el respaldo del Gobierno Clinton (1993-2001) y lograr la aprobación del Plan Colombia en el Congreso estadounidense, el Gobierno Pastrana desplegó una intensa ofensiva diplomática. Alineó su visión y su política con los intereses y prioridades estadounidenses, se enfatizó en la lucha contra el narcotráfico como justificación principal y

se disimuló el carácter contrainsurgente de la ofensiva militar debido a las reticencias en Washington de involucrarse abiertamente en una guerra interna. Igualmente, se adelantó una enérgica campaña para lograr el beneplácito bipartidista y el respaldo de la opinión pública. El Plan Colombia fue un esfuerzo sin precedentes en la historia diplomática del país y dio lugar a lo que se ha calificado como una “intervención por invitación” (Tickner, 2007).

El hecho de que el Plan Colombia terminara siendo una estrategia bélica, formulada conjuntamente, y respaldada por Estados Unidos, generó división entre los actores internacionales; unos favorecieron la opción militar y otros se decantaron por una vía más política. La Unión Europea apoyó el objetivo general de promover la paz y el desarrollo, pero criticó el enfoque militar del Plan. La UE y algunos de sus estados miembros preferían centrarse más en las iniciativas de desarrollo económico, social y de derechos humanos que apuntaran a una solución integral al conflicto.

Por su parte, varios países latinoamericanos expresaron preocupaciones sobre las implicaciones del Plan Colombia. Temían que el aumento de la actividad militar pudiera desbordar el conflicto y las actividades relacionadas con el narcotráfico hacia sus propios territorios. Venezuela, Ecuador y Brasil, en particular, manifestaron reservas sobre la posibilidad de que la lucha contra las drogas pudiera intensificar la violencia en la región. Asimismo, numerosas ONG y grupos de derechos humanos se mostraron críticos con la estrategia por su fuerte componente represivo; Amnistía Internacional y Human Rights Watch, entre otras, advirtieron que el apoyo a las fuerzas armadas colombianas podría exacerbar los abusos contra la población civil y las violaciones de derechos humanos.

Pese a las contradicciones, la administración siguió combinando la zanahoria del diálogo con el garrote de la ofensiva bélica hasta el fracaso definitivo del proceso de paz del Caguán, a principios de 2002. A pesar de los esfuerzos iniciales, las negociaciones con las FARC no lograron avances significativos; el grupo insurgente utilizó la zona de distensión no solo para dialogar, sino también para fortalecer su control territorial, lo cual generó críticas tanto nacionales como internacionales.

En suma, este primer momento marcó un punto de inflexión en la política exterior colombiana en relación con el conflicto armado. El

enfoque del Gobierno Pastrana de combinar esfuerzos de paz y desarrollo con un apoyo internacional robusto, aunque no logró los resultados esperados, sentó las bases para futuras estrategias. La apuesta de poner todas las opciones sobre la mesa, oscilando entre una visión política y una militar, generó polémica y dividió a los actores internacionales. Esto evidenció la complejidad de resolver un conflicto tan largo y profundo como el colombiano y subrayó la importancia de hacer coherente la política externa con la perspectiva internacional para alcanzar la paz.

2. Segundo momento: el imperativo de la seguridad

El segundo momento de internacionalización corresponde a la política de la administración de Álvaro Uribe (2002-2010). El fracaso del proceso de paz con las FARC del Gobierno Pastrana dejó al país en una situación de altos índices de violencia e inseguridad. El fortalecimiento de los grupos armados ilegales hacía peligrar la estabilidad del Estado colombiano y la legitimidad del régimen. Uribe, quien había hecho campaña prometiendo una mano dura contra las guerrillas, asumió la presidencia con un mandato claro de restaurar la seguridad y el orden.

La política de Seguridad Democrática se basaba en la premisa de que la violencia y el narcotráfico eran las principales amenazas a la seguridad nacional y que debían ser combatidas con firmeza. Los objetivos incluían la recuperación del control estatal sobre todo el territorio nacional, la reducción de los índices de violencia, y el debilitamiento de los grupos rebeldes.

El Gobierno implementó una serie de medidas que incluían el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, el incremento de la presencia estatal en áreas rurales, y la promoción de políticas de desmovilización para los combatientes de las guerrillas y los grupos paramilitares.²¹ Para ello se intensificaron las operaciones militares y se

²¹ Como parte de la política de seguridad, se promovió la desmovilización de los grupos paramilitares, principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), mediante la Ley de Justicia y Paz (2005). Esta ley ofrecía beneficios judiciales a cambio de la desmovilización y la confesión de crímenes; más de treinta mil combatientes se desmovilizaron oficialmente.

aumentó significativamente el presupuesto de defensa. Asimismo, se reforzaron las acciones contra el narcotráfico, incluyendo fumigaciones aéreas y erradicación manual de cultivos ilícitos, al igual que operaciones contra las estructuras criminales.

La administración Uribe adoptó una estrategia de política exterior que respaldaba su enfoque de Seguridad Democrática; su objetivo era obtener apoyo externo para una lucha frontal contra las guerrillas. El entorno de entonces resultó particularmente favorable debido los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; la subsecuente lucha global contra el terrorismo promovida por el Gobierno de George W. Bush creó un ambiente propicio para que el país recibiera la cooperación que necesitaba.

De este modo, el Plan Colombia no solo se mantuvo como el centro de la estrategia, sino que fue significativamente extendido y fortalecido. El alineamiento político e ideológico con la superpotencia se hizo aún más estrecho y, bajo su influjo, la visión de la confrontación interna mutó: de ser concebida como un conflicto armado, con significado e implicaciones políticas, pasó a ser definida una “amenaza terrorista” a la seguridad no solo nacional sino incluso global. Así, lo que se originó como un lineamiento estratégico de Washington en Colombia, evolucionó hasta convertirse en parte vital de la estrategia colombiana en su relacionamiento con Estados Unidos.

Uribe mantuvo una relación cercana con el Gobierno estadounidense, realizando frecuentes visitas a Washington y asegurando el apoyo bipartidista en el Congreso para la continuación del Plan. La cooperación también dio lugar a la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral, el cual se firmó en 2006, pero que solo pudo ser ratificado en el Congreso estadounidense en 2011.

Asimismo, el Gobierno emprendió una campaña internacional para evitar que a las FARC se les reconociera el estatus de beligerancia y, por el contrario, fueran declarados grupos terroristas.²² Este estatus implicaba reconocer a la guerrilla como una fuerza política legítima que controla

²² El estatus de beligerancia, otorga ciertos derechos y deberes bajo el derecho internacional humanitario (DIH), como el trato a prisioneros de guerra y el reconocimiento de algunas conductas durante los combates.

territorio y tiene un mando organizado, lo que podría llevar a la necesidad de negociar en condiciones de igualdad y hacerles concesiones políticas. Uribe prefería mantener a las FARC bajo la categoría de actores ilegales, sin derechos reconocidos en el ámbito de un conflicto armado regular. La inclusión de las FARC en la lista de grupos terroristas en EE. UU. y la Unión Europea (UE) ayudó a aislar políticamente a la guerrilla, limitando su capacidad de operar y movilizarse internacionalmente.

La estrecha alianza con la superpotencia contrastó con una posición más cautelosa y crítica por parte de otros actores internacionales. La Unión Europea reafirmó su proclividad por una solución integral al conflicto; así, mientras que el apoyo estadounidense se centró en el fortalecimiento militar y la lucha contra el narcotráfico, los europeos enfocaron su ayuda en proyectos de desarrollo socioeconómico, derechos humanos y fortalecimiento institucional. La UE proporcionó fondos para programas de desarrollo rural, reintegración de excombatientes y fortalecimiento de la justicia.

La relación con países vecinos fue mixta. Uribe mantuvo relaciones cercanas con algunos Gobiernos de la región que compartían su preocupación por la seguridad y el narcotráfico, como Perú y Brasil. Sin embargo, tuvo tensiones con otros países, especialmente Venezuela y Ecuador, debido a acusaciones de refugio a guerrilleros y operaciones militares transfronterizas.²³ Durante este periodo, varios países de América Latina eligieron Gobiernos de izquierda, como Venezuela con Hugo Chávez y Bolivia con Evo Morales. Estas administraciones solían ser críticas de las políticas de seguridad de Uribe y del apoyo estadounidense a Colombia. Particularmente difícil fue la relación con Venezuela. Uribe acusó repetidamente a Chávez de permitir que las FARC utilizaran territorio venezolano como refugio y base de operaciones. Ambos mandatarios intercambiaron frecuentemente acusaciones y discursos beligerantes, lo que agravó la situación y aumentó la desconfianza mutua. En varias ocasiones, las tensiones llegaron a tal punto que se rompieron las relaciones diplomáticas.

²³ La incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano en 2008 para atacar un campamento de las FARC generó tensiones que complicaron la estrategia internacional de Uribe al crear un ambiente regional hostil.

De otra parte, organizaciones internacionales como la ONU y la OEA desempeñaron papeles importantes en diversos aspectos de la política de seguridad en Colombia. Las relaciones con la administración Uribe fueron una mezcla de cooperación y disensos. A través de su Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), la ONU mantuvo una presencia en el país para monitorear la situación de los derechos humanos; emitió informes y recomendaciones sobre violaciones, incluyendo los casos de “falsos positivos” (ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas de seguridad). También proporcionó asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto, incluyendo desplazados internos y comunidades afectadas por la violencia. Organizaciones como ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) jugaron un rol crucial en la protección y asistencia a los desplazados. El papel de estos actores parte del multilateralismo se puede profundizar en el sexto capítulo propuesto por Fabio Sánchez, fundamentalmente lo concerniente a las Misiones de Verificación de Naciones Unidas en el país.

La OEA estableció la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) en 2004 para acompañar y verificar el proceso de desmovilización y reintegración de grupos paramilitares. La Misión se centró en la verificación del cumplimiento de los compromisos de desmovilización, la reintegración de excombatientes y la atención a las víctimas del conflicto. Además, facilitó el diálogo y la diplomacia en momentos de tensiones regionales, particularmente en incidentes fronterizos.

Así, en este segundo momento se dio un cambio significativo en la política exterior con respecto al conflicto armado. La política de Seguridad Democrática, respaldada por una fuerte alianza con Estados Unidos y un enfoque militarizado del conflicto, logró debilitar considerablemente a las FARC, desmovilizar a los paramilitares, y mejorar la seguridad en muchas áreas del país. Sin embargo, este enfoque de mano dura tuvo costos en términos de derechos humanos y contribuyó a la polarización social y política interna. Las críticas internacionales por violaciones de derechos humanos, la insuficiencia en abordar las raíces sociales y políticas de la guerra, y el aislamiento regional subrayaron la necesidad de un enfoque más equilibrado y sostenible en la búsqueda de una salida a la guerra.

3. Tercer momento: la construcción de la paz

El tercer momento corresponde a lo que internacionalmente se denomina “construcción de la paz” (*peacebuilding*): un proceso que comprende tanto la etapa de negociación y firma del acuerdo de paz, como la de implementación de los compromisos y cimentación de las bases para el postconflicto.

La administración Santos (2010-2018) llegó con una perspectiva diferente a la del Gobierno precedente, demostrando su disposición a explorar vías de negociación con las guerrillas. En buena medida esto fue posible gracias a que al cambio en el equilibrio de poder militar entre el gobierno y las FARC, resultado de la implementación del Plan Colombia; ante la evidencia de que no podían ganar a través de la fuerza de las armas, la guerrilla se mostró proclive a una negociación con el nuevo Gobierno.

Si en los dos momentos anteriores la política exterior había jugado un papel clave en la búsqueda de soluciones al conflicto armado, en ese tercer momento será aún más decisiva, adquiriendo un papel protagónico en cada una de las etapas del proceso de paz. La estrategia de política exterior del Gobierno Santos adoptó un enfoque integral y multilateral que incluía la conformación de alianzas, la cooperación regional y el fortalecimiento de la imagen de Colombia como un actor comprometido con la democracia y los derechos humanos. Se centró en conseguir el apoyo de la comunidad internacional para un proceso de paz ambicioso y complejo, aprovechando las experiencias previas y desarrollando las capacidades técnicas para construir una amplia coalición de apoyo, tanto política como financiera.

El contexto internacional fue significativamente propicio; el énfasis global en los derechos humanos y la resolución pacífica de conflictos, impulsado por organismos como la ONU, estableció un marco favorable para las negociaciones. El enfoque más pragmático de la administración Obama (2009-2017) frente a la lucha contra el terrorismo y el combate al narcotráfico, así como la presencia de Gobiernos progresistas en América Latina, como los de Brasil, Argentina, y Uruguay, facilitaron el apoyo hemisférico al proceso de paz. Estos Gobiernos lo vieron como una oportu-

tunidad para fortalecer la estabilidad regional y promover una agenda de desarrollo inclusivo.

Los elementos clave de la estrategia internacional de Santos fueron:

El desarrollo de una diplomacia activa y multilateral para fortalecer relaciones y obtener apoyo externo. Se establecieron alianzas con Estados (Gobiernos) y organizaciones internacionales que respaldaron los diálogos, dentro de los que se destacaron los Estados Unidos, la Unión Europea, Cuba y Noruega. Estos dos últimos actuaron como mediadores.

La gestión de la imagen internacional. Se trabajó en mejorar la imagen de Colombia, presentando al país como un actor comprometido con la paz y el desarrollo. Esto ayudó a reducir la percepción negativa asociada con décadas de conflicto armado y violencia.

La coordinación con actores internacionales. Se promovió la cooperación regional, reconociendo la importancia de la estabilidad para el éxito del proceso de paz. Se trabajó estrechamente con países vecinos y organizaciones multilaterales para abordar preocupaciones compartidas y fortalecer el respaldo latinoamericano.

La participación de actores internacionales fue esencial para crear un ambiente adecuado para las negociaciones. La facilitación y mediación de países garantes como Cuba y Noruega, junto con el acompañamiento de Venezuela y Chile, ayudaron a establecer un marco de confianza y neutralidad. El apoyo técnico y financiero de la ONU, la OEA, la UE y los Estados Unidos proveyó los recursos y la legitimidad necesarios para avanzar en los diálogos. La elección de La Habana, Cuba, como sede brindó un entorno neutral y seguro que permitió a las partes concentrarse en las negociaciones sin distracciones externas.

Este respaldo internacional no solo facilitó la fase exploratoria, sino que también sentó las bases para las etapas posteriores del proceso de paz. Los organismos internacionales contribuyeron a construir confianza, garantizar el cumplimiento de los compromisos y apoyar la construcción de una paz sostenible. La ONU desempeñó un papel fundamental; designó a un enviado especial, Jean Arnault, quien facilitó el diálogo y aseguró que las discusiones se desarrollaran en un ambiente constructivo. Asimismo, estableció la Misión de Verificación en 2016 para acompañar y constatar la implementación del Acuerdo de paz (ver capítulo seis). Esto incluyó monitorear el cese al fuego bilateral, la dejación de

armas por parte de las FARC, y la reintegración de los excombatientes a la vida civil. Naciones Unidas brindó apoyo técnico y asesoramiento en áreas clave como la reintegración socioeconómica de excombatientes, la reforma rural integral, y la justicia transicional. Esto ayudó a garantizar que las medidas acordadas fueran implementadas de manera efectiva y en línea con los estándares internacionales.

La ONU también respaldó la creación y el funcionamiento de las instituciones establecidas por el Acuerdo de paz, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. La organización ejerció tareas de coordinación para movilizar el apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional para la implementación del Acuerdo de paz. Esto incluyó la coordinación de donaciones y la gestión de fondos destinados a proyectos específicos de desarrollo y reintegración

Por su parte, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), brindó asistencia técnica y monitoreo en el terreno, lo que ayudó a generar confianza entre las partes negociadoras. Se encargó de monitorear las dinámicas del conflicto y el cumplimiento de los acuerdos en diversas regiones del país, especialmente en zonas afectadas por la violencia y la presencia de grupos armados. También participó en la verificación del proceso de desmovilización y reintegración de los excombatientes de las FARC. Este monitoreo incluyó la observación de los puntos y zonas transitorias de normalización, donde los excombatientes se concentraron para dejar las armas y reintegrarse a la vida civil. Igualmente, la MAPP desempeñó labores de acompañamiento a las comunidades afectadas y promovió el respeto y la protección de los derechos humanos.

En lo concerniente a Estados Unidos, las relaciones bilaterales reflejaron un cambio en las prioridades estratégicas y las visiones compartidas, pasando de un enfoque militarizado y centrado en la seguridad hacia un apoyo más integral a la paz y la estabilidad mediante la negociación y el acuerdo. En 2015 el Gobierno de Obama designó a Bernard Aronson como enviado especial para el proceso de paz, quien jugó un rol en facilitar las conversaciones y asegurar apoyo bipartidista en el Congreso estadounidense.

El tema del narcotráfico fue un aspecto complejo durante las negociaciones en La Habana. Para Washington, la continuación de la lucha contra las drogas era indeclinable; insistió en que, como parte del Acuer-

do de paz, las FARC se comprometieran a abandonar el negocio ilícito y a contribuir activamente a la lucha contra este flagelo. Este pacto incluía la eliminación de cultivos ilícitos y la cooperación con las autoridades colombianas y estadounidenses en programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo.

Por su parte, la Unión Europea se mostró en sintonía con la perspectiva del Gobierno Santos; manifestó su apoyo público desde el principio y patrocinó proyectos relacionados con los diálogos y el postconflicto. La Comisión Europea envió delegaciones para observar y acompañar las negociaciones. Tras la firma del Acuerdo de paz en 2016, la UE proveyó fondos para iniciativas de desarrollo rural, la reintegración de excombatientes y la reparación de víctimas. Uno de los programas más destacados fue el Fondo Europeo para la Paz, que financió proyectos orientados a la consolidación de la paz en las zonas más afectadas por el conflicto. Apoyó la creación y fortalecimiento de instituciones clave para la implementación del acuerdo, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Además, la UE trabajó en colaboración con ONG locales y transnacionales para promover los derechos humanos y la justicia transicional.

Las relaciones con Venezuela fueron otro elemento relevante en el proceso de paz. Luego de las constantes desavenencias que caracterizaron el periodo anterior, el Gobierno Santos buscó mejorar los vínculos con el país vecino. El enfoque pragmático y orientado a la diplomacia marcó el inicio de una nueva etapa de entendimiento y cooperación. Hugo Chávez actuó como facilitador del diálogo entre las partes; ofreció su territorio para reuniones exploratorias y confidenciales entre el Gobierno colombiano y representantes del grupo insurgente, lo cual procuró un espacio seguro y neutral para las primeras fases del diálogo. Asimismo, el mandatario venezolano utilizó su influencia sobre las FARC para persuadir a sus líderes de que la negociación era el mejor camino para resolver el conflicto. Después de la muerte de Chávez en 2013, su sucesor, Nicolás Maduro, continuó con el respaldo al proceso de paz. Aunque las relaciones bilaterales enfrentaron nuevos desafíos, esta disposición se mantuvo.

En conjunto, la política exterior del Gobierno Santos fue fundamental para establecer las bases diplomáticas, políticas y sociales necesarias

para la negociación de paz y la posterior firma del acuerdo con las FARC. Esta estrategia no solo buscó asegurar el apoyo internacional y regional, sino también involucrar activamente a los diferentes actores nacionales e internacionales en la construcción de una paz sostenible. En este tercer momento, la vía política prevaleció, mostrando que, aunque complejas y a menudo conflictivas, las negociaciones podían abrir caminos hacia la paz y la reconciliación.

Aunque la implementación del acuerdo enfrentó y sigue enfrentando numerosos desafíos, el proceso sentó las bases para el postconflicto. La experiencia de la administración Santos mostró la importancia de contar con un amplio apoyo internacional para lograr una solución del conflicto armado en el largo plazo.

Conclusión

La internacionalización de la guerra y de la paz en Colombia muestra hasta qué punto el conflicto armado ha estado marcado por un progresivo entrecruzamiento entre factores internos y externos. Tanto por los cambios en su propia dinámica, como por las transformaciones del contexto de la posguerra fría, la confrontación armada colombiana adquirió visibilidad y atención internacionales. A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, los sucesivos Gobiernos han enfrentado considerables desafíos en el propósito de ponerle fin a la guerra. Uno de estos retos ha sido cómo responder ante las preocupaciones y encauzar el interés de los actores internacionales en torno a la solución del conflicto; razón por la cual la política exterior se convirtió en un pilar del proyecto político nacional de pacificación.

Los tres momentos de la internacionalización analizados aquí muestran un camino de aprendizaje, trazado a punta de ensayo y error; el primer momento fue exploratorio en términos de abrir las posibilidades, poner ambas vías de solución, la militar y la negociada, al conflicto sobre la mesa y calibrar las posiciones y reacciones de los actores internacionales frente a ellas. En ese sentido, la Diplomacia por la Paz del Gobierno Pastrana fue una apuesta inicial para este siglo de carácter multilateral que, con la puesta en marcha del Plan Colombia y el fracaso de las

negociaciones con las FARC, terminó por inclinar la balanza en favor de la opción militar.

El segundo momento es el de la diplomacia por la guerra; en él, la política exterior se centró en los objetivos de seguridad, lo que reforzó el alineamiento con Estados Unidos. La política de Seguridad Democrática redefinió el conflicto subsumiéndolo en la lucha global contra el terrorismo y generando tensiones y desencuentros con otros actores internacionales y regionales. Luego de una intensa y sostenida campaña contrainsurgente por parte de la administración Uribe, el debilitamiento político y militar de las guerrillas abonó el terreno para una nueva tentativa de diálogo entre las partes.

El tercer momento corresponde a la creación de condiciones y el desarrollo del proceso de paz; la negociación con las FARC se extiende a lo largo de cuatro años, la cual conduce a la firma del Acuerdo de paz en 2016. El Gobierno Santos orientó los esfuerzos y recursos diplomáticos para impulsar el proceso de manera integral y multilateral. La receptividad y el compromiso de países, organizaciones y ONG internacionales con la construcción de paz contrastó con la oposición de algunos sectores internos a los diálogos y compromisos del Gobierno con la guerrilla.

Estos tres momentos marcaron una trayectoria que delimitó las opciones, desarrolló las capacidades y adoptó las medidas necesarias que han hecho que la política exterior del país sea hoy más compleja, diversificada y polivalente que hace veinte o treinta años, tal como lo expusieron Coy y Morales en el tercer capítulo al analizar lo que va del siglo XXI en materia de inserción global. La internacionalización de la guerra y la paz en Colombia ha tenido así múltiples efectos. En primer lugar, ha provocado una oscilación constante entre enfoques militares y negociados, reflejando las divisiones internas y externas sobre cómo abordar el conflicto. En un movimiento pendular, cada una de estas alternativas ha tenido efectos distintos en el manejo de la política exterior. Esta fluctuación ha afectado la coherencia y estabilidad de la política, mostrando la complejidad del fenómeno y dificultando la construcción de una estrategia sostenida a largo plazo.

En segundo lugar, la internacionalización ha tenido un doble efecto sobre la política exterior: amplió el margen de maniobra del Gobierno

nacional en algunos aspectos, pero lo restringió en otros. Así, por un lado, incrementó el apoyo internacional en forma de asistencia financiera y militar, y de legitimidad. En estos años, Colombia amplió y diversificó su red de aliados, estableciendo relaciones con una variedad de países y organizaciones; esto les permitió a las administraciones contar con múltiples fuentes de apoyo político y cooperación económica. La participación de los organismos internacionales, específicamente de Naciones Unidas, se analiza a profundidad en el capítulo de Sánchez.

Por otro lado, limitó la capacidad de acción nacional, ya que se generó una dependencia de la ayuda internacional y expuso al país a mayores presiones externas. La fuerte alineación con los intereses de seguridad estadounidenses fue tanto una fortaleza como una debilidad, proporcionando recursos cruciales, pero también imponiendo restricciones y condiciones. Asimismo, los acuerdos con organismos internacionales y donantes comprometieron a Colombia a seguir ciertas directrices y reportar avances, lo que en ocasiones restringió la flexibilidad del Gobierno para cambiar de estrategia según las circunstancias internas.

En tercer lugar, la internacionalización tuvo un impacto significativo en el manejo institucional del relacionamiento internacional por parte del Estado colombiano. Este proceso transformó las estructuras y prácticas diplomáticas del país, ampliando su alcance y modificando sus prioridades. Se crearon y fortalecieron entidades especializadas para manejar los aspectos internacionales del conflicto y la paz.

Diversas instituciones nacionales desempeñaron roles específicos en la articulación, implementación y supervisión de las políticas y programas relacionados con la cooperación internacional: el Ministerio de Relaciones Exteriores (donde se crearon nuevas dependencias y oficinas especializadas); la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), creada en 2011; el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Defensa Nacional; la Alta Consejería para Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad; y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La ampliación de la capacidad institucional generó algunas contradicciones y cruce de competencias, por lo cual se hizo necesaria una mayor colaboración y coordinación entre diferentes entidades gubernamenta-

les; se establecieron mecanismos de coordinación interinstitucional para asegurar una respuesta coherente y unificada en el ámbito internacional. Asimismo, se implementaron sistemas de monitoreo y evaluación para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos internacionales destinados a la paz y el desarrollo.

Finalmente, el involucramiento de actores no estatales y la sociedad civil nacional e internacional amplió el espectro de la diplomacia colombiana. Su papel ha sido clave en el proceso de paz y en la promoción de derechos humanos, lo que ha enriquecido el debate, a la par que ha introducido nuevas dinámicas y presiones en la política exterior. Estos actores han aumentado la transparencia, influido en la agenda política, facilitado el diálogo, ejercido presión internacional, implementado programas y empoderado a las comunidades locales. Su participación ha contribuido a hacer la política exterior más inclusiva, responsable y orientada a los derechos humanos, pero también más difícil de conciliar y coordinar.

En suma, la internacionalización de la guerra y la paz ha tenido un impacto profundo y multifacético en la política exterior de Colombia. Ha impulsado cambios significativos en la estrategia y en las relaciones internacionales del país, reflejando tanto los éxitos como los desafíos de un conflicto prolongado y complejo, que por ejemplo se revisan en el siguiente capítulo.

Aunque existen importantes estudios que abordan algunas de estas transformaciones, todavía hace falta desarrollar trabajos de investigación que profundicen en estas temáticas y permitan tener un panorama más completo de lo que representa el caso colombiano de construcción de la paz y postconflicto a nivel global. Lo relevante es que, de una u otra forma, dichos cambios han impactado directamente en el ejercicio de confeccionar la estrategia que desde el capítulo inicial de Vargas-Alzate se insistió como mecanismo fundamental para lograr una inserción más asertiva y eficaz.

Preguntas de reflexión del capítulo

1. Evaluación de estrategias de paz:

¿Cuáles fueron las principales diferencias en las estrategias de paz y seguridad adoptadas por los Gobiernos de Pastrana, Uribe y Santos? ¿Qué factores internos y externos influyeron en la adopción de estas estrategias?

2. Oscilación entre visiones:

¿Cómo ha influido la oscilación entre enfoques militares y políticos en la resolución del conflicto armado en Colombia? ¿Qué explica este movimiento pendular y qué efectos ha tenido en la estabilidad y seguridad del país?

3. Desafíos de implementación:

¿Cuáles han sido los principales desafíos en la implementación de los acuerdos de paz en Colombia? ¿Cómo han respondido los diferentes Gobiernos a estos desafíos y qué rol ha jugado la comunidad internacional en apoyar o criticar estos esfuerzos?

Referencias

Agudelo, J. y Riccardi, D. (2019). La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016). *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(1). <https://doi.org/10.5209/GEOP.61477>

Bocchi, D. (2013). La política exterior colombiana y el costo de ignorar a las organizaciones no gubernamentales. *Papel Político*, 18(1).

Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Universidad de los Andes.

David, H. G., Badillo, R., y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el periodo 2002-2018. *Oasis*, 29. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04>

- García Duque, J., y Casadiego, J. P. (2021). International cooperation in peacebuilding: Stakeholder interaction in Colombia. *Third World Quarterly*, 42(10), 2372-2392. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951200>
- González Parias, C. H., Mesa Bedoya, J. C. y Alzate, M. C. (2022). The role of international actors in the negotiation process between the Colombian Government and the Farc-Ep: A necessary and controlled participation. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais Da PUC Minas*, 10(2). <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2022v10n2p59-77>
- Kline, H. F. (2020). *Between the sword and the wall: The Santos peace negotiations with the revolutionary armed forces of Colombia*. The University of Alabama Press.
- Mendez, Á. (2017). *Colombian agency and the making of US foreign policy. Intervention by invitation*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Pachón, R. (2009). Plan Colombia: Exploring some myths and effects on Colombian foreign policy 1998-2006. *Análisis Político*, 22(65).
- Pastrana, E., y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, 24(35). <https://doi.org/10.18800/agenda.201701.006>
- Pastrana, E., y Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. KAS - Editorial Pontificia Universidad Javeriana. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=62156d53-272f-7966-3465-d085371a4942&groupId=287914
- Rodríguez, E. (2017). Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del postacuerdo. Evolución, continuidades y rupturas de una estrategia. *Análisis Político IEPRI Universidad Nacional de Colombia*, 30(90), 194-208. <https://doi.org/10.15446/ANPOL.V30N90.68307>
- Rojas, D. M. (2012). La intervención internacional: los desafíos de la conceptualización. *Colombia Internacional*, 76, 81-109.

Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Penguin Random House. IEPRI Universidad Nacional de Colombia.

Rojas, D. M. (2017). Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia. *Análisis Político*, 30(91), 37-52. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n91.70263>

Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.04>

Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 21(64), 67-104.

Capítulo 5

Una paz esquivada: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch5>

Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa

Introducción

En el año 2016, después de un proceso de polarización política y división interna entre el Gobierno y la oposición respecto a las consecuencias que tendría un acuerdo político con el grupo guerrillero más grande y numeroso del país, se firmó finalmente un Acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el Estado colombiano. El acuerdo se propuso finalizar el conflicto armado, y contaba con la intención de sentar las bases necesarias para una paz estable y duradera a lo largo del territorio nacional, con un énfasis en las zonas fronterizas, donde el conflicto ha tenido un impacto particular. Este acuerdo no es el único de su tipo, pero sí refleja una larga lista de negociaciones efectuadas por el Estado (ver anexo 1) y que desde la década del ochenta reúne más de treinta acuerdos de distinta naturaleza.

Luego de la instalación de la fallida mesa de negociación entre el Gobierno y las FARC en la zona de despeje del Caguán a finales de los noventa,²⁴ este es uno de los acuerdos más importantes dirigido a disminuir el conflicto armado, generar un proceso de reinserción a la sociedad civil por parte de miles de excombatientes y, adicionalmente, transformar las condiciones del campo y los territorios menos desarrollados, en

²⁴ Durante la administración Pastrana (1998-2002) se despejó por más de tres años una zona de 42.000 kilómetros cuadrados para iniciar una negociación formal con las FARC que no produjo ningún resultado concreto.

especial en áreas periféricas y fronterizas que históricamente han sido las más afectadas por la violencia y el conflicto entre el Estado y el grupo insurgente. En este momento, esas regiones se encontraban fuertemente marcadas por el abandono estatal y la vulnerabilidad de las economías ilegales, factores que durante las últimas décadas las habrían convertido en epicentros del conflicto armado, marcando un punto definitivo en los diálogos.

En otras palabras, este acuerdo es comprensivo en la medida que aborda de una manera holística los problemas estructurales que a través de las instituciones públicas no se han logrado solucionar y han estimulado la violencia y el conflicto armado, afectando a millones de colombianos en los lugares más apartados y distantes del territorio nacional.

Desde 2016 se han producido avances importantes en la implementación del acuerdo, sin embargo, subsisten múltiples dificultades en diversos campos que hacen poco probable que se vaya a cumplir con todas las disposiciones acordadas en el tiempo pactado para la implementación, acordada para un periodo de quince años.

Este capítulo aborda los retos y desafíos que en materia de seguridad generó la finalización del conflicto entre el Estado y las FARC, planteando un enfoque sobre cómo las fronteras han sido un escenario clave en la reconfiguración de la seguridad nacional, siendo zonas que históricamente han tenido desafíos tales como el surgimiento de actores armados no estatales, crimen transnacional organizado, entre otros.

Para este propósito, sus autores cuestionan de qué forma el Acuerdo de paz ha generado nuevos desafíos en materia de seguridad. A partir de dicho interrogante, se señala que, si bien el Acuerdo de paz tuvo un aporte importante en materia de superación del conflicto, especialmente en el Gobierno de Juan Manuel Santos, las condiciones de seguridad en los territorios fronterizos aquejados por el conflicto se vieron afectadas por el surgimiento de nuevos desafíos y formas de violencia, con lo cual se ha retornado a una lógica de inseguridad en zonas fronterizas.

En una primera parte se abordará un marco teórico y conceptual que facilita tener una comprensión sobre el particular, posteriormente se analizarán algunos casos puntuales que permiten comprender la magnitud de los desafíos, especialmente en zonas periféricas y limítrofes, hasta llegar en la parte final a señalar algunas conclusiones en torno a dicha temática.

1. Marco analítico

El marco teórico para entender la vinculación de los asuntos de seguridad después de la firma del Acuerdo de paz de 2016 será holístico y reflejará diversos aspectos.

Lo primero que se va a entender será el tipo de acuerdo con el que se llegó en 2016, así como algunas de las más comunes caracterizaciones del conflicto armado colombiano, tal como lo ha sugerido Diana Rojas en el cuarto capítulo del texto. Esto es, el tipo de conflicto que pretendía resolver. De un lado, puede hacerse referencia a lo que en la literatura sobre resolución de conflictos se conoce como un acuerdo comprensivo de paz (CPA, por sus siglas en inglés). En ese sentido, los CPA son aquellos que reúnen distintas disposiciones que se integran en un todo y que promueven la reconciliación entre grupos beligerantes. Del otro lado, se puede caracterizar el conflicto como un fenómeno dinámico y cambiante, atravesado por mutaciones relacionadas con el surgimiento de nuevos actores armados, economías ilícitas y una transformación del control territorial. Este enfoque destaca que no existió una única forma de conflicto, sino varias etapas que lo rediseñaron constantemente según el contexto.

Para el efecto, una primera definición será la ofrecida por Azar (1978), en el sentido que los conflictos prolongados son aquellas “interacciones hostiles que se extienden en el tiempo con brotes esporádicos de guerra abierta que fluctúan en frecuencia e intensidad y que envuelve a sociedades enteras, llegando a redefinir los lazos de relacionamiento social entre los actores involucrados” (p. 50).

Con la firma del CPA se pretendió dar un paso para finalizar la lucha subversiva que generó el nacimiento de las FARC en los años sesenta y que se prologó en el tiempo. En términos de Galtung (2003), esta sería una forma de poner fin a la violencia estructural que se ejerció de manera directa, indirecta y simbólica entre los actores del conflicto armado.

En ese orden de ideas, una de las innovaciones más atractivas del CPA fue la adopción del enfoque de paz territorial. A través de ese concepto, se le dio vida a una perspectiva que aspiraba a empoderar a las comunidades locales en la búsqueda de la paz, la reconciliación y el desarrollo productivo.

La paz territorial no es un concepto novedoso, pero sí adquiere un carácter polisémico. Es decir, dependiendo del lugar y el contexto en el cual se sitúa adquiere una definición específica. Dos corrientes adquieren notoriedad: la primera es la corriente liberal, cuyo propósito se resume en activar la participación política de base, fortalecer las instituciones comunitarias y transformar la mano de obra para generar competitividad en los lugares más deprimidos del territorio. La segunda es la perspectiva crítica, y tiene un sentido más emancipatorio y transformacional, en la medida que aspira a hacer una reinterpretación profunda del territorio, de la comunidad y de las relaciones sociales que se construyen entre distintos grupos, especialmente tras la superación de un conflicto armado prolongado en el tiempo (Cairo et al., 2018).

En el contexto colombiano, la paz territorial tiene un propósito particular relacionado con poner fin a las causas estructurales que generaron el conflicto entre el Estado y el grupo insurgente. En los lugares más distantes del territorio y con menos presencia estatal, donde se desarrollaron las hostilidades a través del tiempo, se requiere un enfoque que priorice pensar la relación espacio territorial, participación política y desarrollo de la sociedad con la intención de superar las causas de la violencia política y social (Cairo et al., 2018).

Como se señaló, la paz territorial cumple así varios propósitos, estableciéndose como un puente que vincula, tanto aspectos institucionales como de participación política. Al tiempo que permite una reflexión profunda sobre el significado y alcance de una parte de la sociedad que fue víctima central del conflicto armado y que para superarla decide, asimismo, redefinir su significado y alcance.

Un tercer elemento teórico que requiere una aproximación de estudio ha sido la relación entre conflicto armado y recursos naturales. No solo las FARC, sino otros actores como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), asociaron que el control territorial y la explotación y extracción de recursos naturales, no solo constituían una captación de rentas, sino que también se convirtieron en una motivación estratégica para llevar a cabo acciones armadas y militares, que posibilitaron prolongar en el tiempo las hostilidades (Pécaut, 2008; Rettberg et al., 2018).

Por último, un cuarto factor indispensable en este planteamiento teórico es la construcción de dinámicas de seguridad híbrida. Este concepto se

ha venido desarrollando con intensidad de manera reciente, reflejando las particularidades de aquellas situaciones de seguridad que no son claramente definidas y que requieren factores explicativos de distinta naturaleza, con objeto de lograr un análisis más preciso y comprensivo. A este respecto, los actores que intervienen en materia de seguridad en un espacio geográfico determinado confirman una gobernanza particular de seguridad, entendida como el conjunto de reglas –formales e informales–, prácticas y mecanismos de gestión y funcionamiento (Duarte Villa et al., 2021).

Esta gobernanza en materia de seguridad varía en función de los comportamientos que los actores despliegan respecto a los demás, con lo cual se generan órdenes de seguridad híbridos en los que se fusionan comportamientos de competencia, cooperación y conflicto, que combinan prácticas y discursos reflejados en ejercicios de poder, competencia estratégica o, incluso, construcción de identidades (Duarte Villa et al., 2021).

Las zonas híbridas evidencian aquellos espacios territoriales y sociales en los cuales se producen interacciones diversas entre actores formales e informales, especialmente entre agentes estatales y no estatales, en particular los *No State Violent Actors* (NSVA) o Actores No Estatales Violentos, en una gobernanza de interacciones particular (Arjona, 2016). La débil presencia de las instituciones públicas, las condiciones de exclusión y periferia estimulan la presencia de NSVA, contribuyendo a la formación de espacios grises o híbridos, en los cuales se comparte, se compite o se cede el poder o control a grupos violentos o al margen de la ley (Duarte Villa et al., 2021).

Es por ello que la gobernanza híbrida de seguridad se convierte en un mecanismo de administración de la seguridad y la violencia, en la que se sobreponen distintos órdenes entre la legalidad y la ilegalidad, la presencia estatal y de grupos al margen de la ley (Cabrera Nossa et al., 2024).

Para el caso colombiano, las explicaciones sobre este tipo de fenómenos han sido principalmente las zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador (Duarte Villa et al., 2024), y de manera creciente otros espacios como la triple frontera con Perú y Brasil (Cabrera Nossa et al., 2024), en las que se destaca el establecimiento de órdenes frágiles y de constante disputa entre distintos NSVA.

En una situación de conflicto armado prolongado como el colombiano, la presencia de los NSVA no está relacionada exclusivamente con la lucha

armada, sino que llegan a establecer un orden particular de control sobre el territorio, la población y las conductas sociales. Para Arjona (2016) ese tipo de situaciones de hibridez refleja un orden especial denominado *rebelocracy*, esto es: la presencia de NSVA en una zona geográfica con vocación de permanencia desarrolla un control político, económico y social sobre la comunidad, que reacciona de manera cambiante a las condiciones de fragilidad y adaptabilidad en el territorio.

2. La paz en Colombia: una difícil apuesta de implementación

El acuerdo (en adelante, el Acuerdo) firmado entre el Gobierno y las FARC recibió desde su promulgación en noviembre de 2016 una crítica incesante, no solo por parte de grupos de oposición al entonces Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), sino también por otros sectores de la sociedad. Estas críticas se centraron, en muchos casos, en la forma en que se llevó a cabo la negociación, más que en el objeto del acuerdo mismo, lo cual contribuyó a que su implementación no estuviera exenta de dificultades y contratiempos, incluso falta de apoyo de ciertos Gobiernos, específicamente en términos de los desafíos de seguridad en zonas fronterizas. El resultado fue un Acuerdo con 678 disposiciones con un periodo de vigencia de hasta quince años. Como cualquier CPA, este ha presentado dificultades en su implementación que reflejan las dificultades que, como Galtung (2003) señaló, implican superar la violencia estructural para avanzar a otros escenarios de estabilización y de construcción de paz estable en el tiempo.

El compromiso dirigido a poner fin al conflicto armado y establecer una paz estable y duradera presenta cinco grandes puntos, así como uno adicional dedicado a la implementación. En ese sentido, el Acuerdo se desglosa de la siguiente manera:

El primer punto se dirige a atender los desafíos de la reforma rural e integral, es decir, implementar en el territorio los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET); el segundo punto habilita a la guerrilla de las FARC a dar el tránsito hacia la política a través de la participación política; el punto tres se concentra en la finalización formal del conflicto armado y la reinserción de excombatientes a la vida civil; el punto

cuatro aborda las disposiciones relacionadas con el problema mundial de las drogas, arena en la cual la guerrilla de las FARC incursionó desde la década del ochenta para la financiación de sus actividades delictivas y, finalmente, el punto cinco agrupa las disposiciones relacionadas con la justicia transicional, la verdad, reparación y no repetición (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016).

Los dilemas de su implementación no derivan exclusivamente de las anteriormente señaladas disposiciones que se acordaron, sino también de un clima político e institucional adverso a lo acordado que ha hecho más difícil su implementación. La oposición implacable ha generado tropiezos y enfrentamientos sociales persistentes entre aquellos que defienden tanto el Acuerdo como la construcción de una paz duradera, y aquellos que, sin ofrecer soluciones concretas, cuestionan lo firmado y su implementación.

En primer lugar, se esperaba que la paz territorial tuviera un énfasis en la construcción institucional comunitaria requerida para que los territorios donde se llevó a cabo el conflicto armado tuvieran la posibilidad de transformar la relación social, impulsar el crecimiento económico y la integración con el territorio nacional. En otras palabras, “forjar una nueva alianza de inclusión e integración entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente la institucionalidad en el territorio, a partir de nuevas prácticas que regulen la vida pública y produzcan bienestar” (Jaramillo, 2014, p. 165).

Esta perspectiva evidencia la necesidad de priorizar la atención institucional, el goce efectivo de derechos y la consolidación de un modelo de desarrollo que estimule el crecimiento de los más desfavorecidos entre la población civil y las víctimas del conflicto armado (Jaramillo, 2014). Sin embargo, a pesar de los avances en su implementación, los debates sobre la descentralización efectiva, la falta de empoderamiento efectivo comunitario, la particularización del significado y el alcance de la paz en el posconflicto siguen siendo incompletos, en la medida que el Gobierno nacional sigue teniendo una gran influencia en la manera en la cual se entienden los procesos de superación de la violencia y de construcción de paz.

En segundo lugar, las diferencias políticas surgidas tras los cambios de Gobierno generaron una complicación adicional sobre la implementación del Acuerdo. Su implementación ha transitado a través de tres administraciones muy disímiles en sus intenciones y su capacidad real de cumplimiento de lo pactado, con lo cual se ha visto afectada la capacidad para sacar adelante cada uno de los planteamientos constituidos.

El Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) firmó y comenzó la implementación del Acuerdo de paz, cuya legitimidad se vio afectada por la derrota en el plebiscito por la paz de octubre de 2016. Posteriormente, tanto Iván Duque (2018-2022) como el partido que lo llevó a la presidencia –Centro Democrático– fueron escépticos frente al texto acordado y al esfuerzo que el Estado colombiano debía hacer para cumplir con el mismo, con lo cual generó profundas dudas sobre la credibilidad de su Gobierno y el Estado colombiano por cumplir con lo pactado.

El Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) ha retomado las banderas de transitar de la guerra y la confrontación a la solución pacífica y la construcción de paz a través de dos frentes que se desarrollan simultáneamente. Por un lado, recuperar la confianza sobre el Acuerdo de 2016, que había perdido confianza no solo por la administración anterior, sino también por la complejidad de su implementación. Por el otro, desde que inició su periodo ha llevado diálogos y negociaciones con otros actores armados aún activos, bajo el programa político central que constituyó como la Paz Total en el Plan Nacional de Desarrollo, con cinco componentes básicos: una negociación con la guerrilla del ELN, el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales, un avance significativo en la sustitución integral de cultivos ilícitos, iniciar con los diálogos regionales de paz y la implementación del Acuerdo final de 2016 (Llorente, et al., 2024; Echavarría et al., 2023).

Sin embargo, a finales de 2024, la situación en los dos campos abiertos por el Gobierno nacional genera desconfianza respecto al futuro próximo. En primer lugar, preocupa que no se cumpla con lo pactado en 2016 por querer impulsar la política gubernamental de Paz Total. En la literatura especializada se reconoce que la mejor forma de evitar el surgimiento de violencia después de haberse alcanzado un acuerdo de paz es cumplir con lo pactado, es decir, avanzar en la implementación de

los acuerdos a los que se llegó como acto no solo de buena voluntad sino como una práctica dirigida a alcanzar la paz.

Un enfoque adicional sobre la Paz Total puede desviar la atención institucional y política para cumplir con los más de diez mil antiguos excombatientes que se encuentran en proceso de reinserción a la sociedad. El presidente Petro ha puesto en duda la capacidad real del Estado de implementar lo acordado, señalando que las dificultades en democratizar el uso de la tierra, avanzar en la transformación del territorio y cumplir con la verdad y no repetición, son tres factores difíciles de alcanzar a 2030 (El Espectador, 2023).

En segundo lugar, la propuesta de Paz Total previamente señalada despertó críticas no solo por lo ambiciosa sino también por los pobres resultados que se observan de la misma durante los dos primeros años de gobierno. Entre las principales causas se destacan: el impacto negativo que ha tenido el cese al fuego y las treguas armadas otorgados por el Estado a algunos grupos al margen de la ley, en términos de seguridad; el aprovechamiento por parte de las disidencias de las FARC y otras estructuras armadas para expandir su control territorial como parte de su estrategia de negociación; y, en general, los escasos resultados concretos han conducido a una situación de mayor inseguridad, desconfianza institucional y baja construcción de paz en los territorios que más sufrieron la violencia del conflicto armado (Llorente, et al., 2024).

3. Desafíos de seguridad en Colombia

El propósito de este acápite es analizar las condiciones de seguridad que se han manifestado después de la firma del Acuerdo de paz con las FARC, con lo cual se señala que los factores que han afectado la seguridad reflejan dinámicas constantes de cambio. En primer término, el asesinato de excombatientes y con ello un agravamiento de sus condiciones de seguridad, además del surgimiento de grupos disidentes y la creación de nuevas estructuras armadas ilegales generaron preocupación sobre la capacidad real del Acuerdo por poner fin al conflicto armado, así como sobre las condiciones de seguridad de la población civil y de los antiguos militantes guerrilleros.

La retirada a los sitios de concentración temporal dispuestos para la permanencia transitoria de los miembros de las FARC generó, en los territorios donde tenían control y presencia, un fenómeno conocido como “vacío de poder”. Esto significa que otras estructuras armadas, como el ELN o el Clan del Golfo, llegaron a ejercer el dominio y explotación territorial, lo que incrementó los enfrentamientos y la competencia estratégica entre grupos al margen de la ley. Además, este vacío de poder propició la formación de nuevas alianzas criminales orientadas al control de viejas rutas del narcotráfico y otros mercados ilegales. Estos mercados incluyen, en especial, la minería ilegal, el tráfico de migrantes, la explotación sexual y el contrabando, principalmente, en departamentos del sur del país –Nariño, Putumayo, Huila o Cauca– incrementando la presión sobre el territorio y sobre dinámicas de inseguridad en zonas de frontera (Cajiao et al., 2022; ONU, 2018).

De acá se desprende que, en cuanto a las condiciones de seguridad, tras de la firma del Acuerdo de paz, no solo hay consecuencias en los territorios donde se llevó a cabo el conflicto, sino de manera creciente en zonas fronterizas.

Si bien el Acuerdo de 2016 eliminó el enfrentamiento entre el Estado y las FARC, otras pugnas emergieron o alcanzaron mayor protagonismo, como las disidencias de las FARC –entendidas como aquellos grupos conformados por antiguos miembros de esta guerrilla que decidieron no acogerse al proceso de desmovilización ni a los acuerdos firmados–, combates entre grupos ilegales, enfrentamientos frente al Estado e incluso violencia dirigida hacia la población civil. Esto genera una comprensión más amplia y compleja de la realidad, en el sentido que en Colombia no había un único conflicto armado (entre el Estado y las guerrillas), sino varios, relacionados con el control del narcotráfico, la explotación de recursos minerales y diversas expresiones del crimen organizado que siguen estimulando economías informales y dinámicas de seguridad híbrida en diferentes lugares del país.

En segundo término, durante el periodo 2020-2022, cuando se sintió con más fuerza el efecto de la pandemia producida por la covid-19, esta también jugó un papel importante en términos de seguridad. Debido a la necesidad de la fuerza pública de atender los desafíos generados

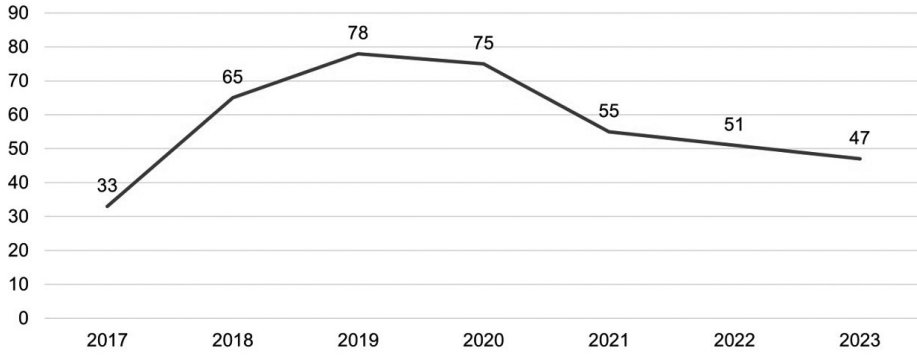
por alteraciones de orden público, así como el énfasis en mantener la estabilidad frente a la crisis sanitaria, los actores armados aprovecharon la situación para ganar presencia en territorio, amenazando y atemorizando a la sociedad civil. Se hizo común, nuevamente, el control social y territorial de estructuras armadas ilegales e, incluso, la provisión de seguridad y estabilidad, así como el suministro de insumos alimenticios que no llegaban por parte del Estado o que eran administrados por grupos irregulares de distinta naturaleza (Cajiao et al., 2022).

Otro hecho que generó profunda preocupación a lo largo del periodo de implementación analizado fue el asesinato de excombatientes de las FARC, especialmente en el sur del país y en las zonas fronterizas. Si bien es común pero indeseable que se produzcan asesinatos en los procesos de paz, la situación en Colombia causó preocupación por una coyuntura crítica en la cual se generaron dudas crecientes respecto a la implementación del Acuerdo, así como a la violencia producida frente a exmiembros de la guerrilla. Las retaliaciones o venganzas suelen ser comunes; como se observa en la gráfica 1, el número de excombatientes que perdieron la vida a nivel nacional tuvo un incremento en los primeros años, lo que generó un entorno complejo en materia de seguridad durante el inicio de la implementación, para luego disminuir en años recientes.

Cabe señalar que en zonas de frontera también se evidencia una incidencia de la violencia y asesinatos contra firmantes del Acuerdo. Como se observa en la gráfica 2, aunque a nivel nacional la violencia contra excombatientes ha mostrado una disminución en los últimos años, los departamentos fronterizos continúan siendo escenarios de violencia, con fluctuaciones significativas en algunos años. En el Cauca, Nariño, Arauca y Putumayo, por ejemplo, se presentan repuntes intermitentes de asesinatos, lo que refleja la persistencia de estructuras híbridas de seguridad, en la que confluyen simultáneamente la presencia estatal, grupos armados ilegales y economías ilícitas en estas zonas.

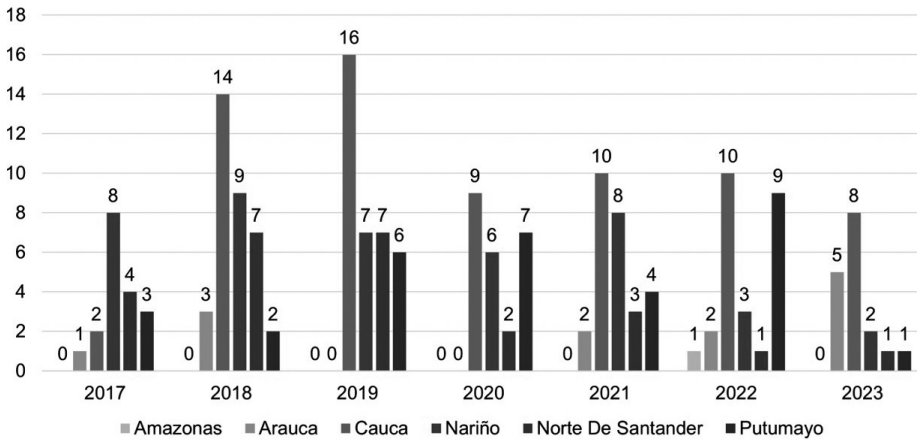
Esto sugiere que, a pesar de los avances a nivel nacional, las fronteras siguen siendo áreas de alta vulnerabilidad para los excombatientes, lo que limita la efectividad de las políticas de reincorporación y protección en estos territorios.

Gráfica 1. Número de excombatientes de las FARC asesinados en Colombia por año (2017-2023)



Fuente: CNRC, s.f.

Gráfica 2. Número de excombatientes de las FARC asesinados en departamentos fronterizos por año (2017 - 2023)



Fuente: CNRC, s.f.

En tercer término, y de manera transversal, la situación en ciertas regiones periféricas y fronterizas reflejó las dificultades en materia de estabilización del territorio y construcción de paz precisamente en los lugares en los cuales la paz territorial debería haber hecho un mayor efecto; esto es, en los lugares más distantes del territorio.

Históricamente, las regiones fronterizas del país, con Ecuador y Venezuela, han sido las más afectadas, no solo por el conflicto armado, sino también por la presencia de NSVA y de carteles del narcotráfico, producto de las diversas actividades ilegales del crimen organizado que se despliegan en dicho territorio. Después de la firma de los Acuerdos de 2016, destacan tres factores con claridad: una mayor presencia de grupos guerrilleros (ejemplo de ello es la marcada presencia del ELN); un crecimiento estratégico de disidencias de las antiguas FARC, que buscan tránsito hacia otros países y; por último, la mutación de otros grupos al margen de la ley.

En la amplia frontera entre Colombia y Venezuela se evidencian dinámicas históricas, como el tráfico de animales o de combustibles, además de una creciente importancia tanto de narcotráfico, como de personas, en tanto que la migración irregular se ha incrementado de manera exponencial. Este fenómeno ha sido parcialmente estimulado por las decisiones políticas tomadas tanto en Bogotá como en Caracas, relacionadas con el cierre de las fronteras. A ello se suma que, con el ascenso al poder de Hugo Chávez y, desde 2013, de Nicolás Maduro, las relaciones políticas y diplomáticas entre ambos países se han deteriorado, perdiendo la confianza necesaria para una cooperación efectiva. Esto ha llevado al cierre total de la frontera en varios periodos, incrementando las tensiones debido a la presencia de la fuerza pública, el aumento de dinámicas ilegales y la desconfianza mutua (Duarte Villa et al., 2024).

Asimismo, grupos como el ELN han utilizado históricamente la frontera con Venezuela como un corredor para evadir el control de las autoridades, generando una especie de lugar seguro sobre el cual no se pudiera perseguir o capturar a sus integrantes. En la relación de frontera entre Colombia y Ecuador también ha habido un efecto en términos de seguridad en relación con la firma del Acuerdo de paz de 2016, donde Ecuador no era un país ajeno al conflicto armado. De hecho, durante la primera década del siglo XXI acogió a miles de colombianos que huían del conflicto

y del desplazamiento forzoso producido por la implementación del Plan Colombia, que desplazó el conflicto a zonas fronterizas y limítrofes (Cabrera Nossa et al., 2024).

De manera reciente, ha visto cómo su territorio comenzó a experimentar diversas manifestaciones con efectos internos en la afectación de su seguridad. La utilización de su territorio como ruta de tránsito por parte de carteles mexicanos, la reconfiguración de actividades delictivas por parte de disidencias de las FARC y otros grupos armados, en los que se incluye tráfico de especies, tráfico de madera y precursores químicos y un aumento de la violencia en departamentos como Nariño y Putumayo debido a los enfrentamientos entre bandas emergentes y otros actores armados (Duarte Villa et al., 2024).

Las dificultades relacionadas con el proceso de sustitución de cultivos ilícitos por nuevos emprendimiento agrícolas y productivos derivado de los Acuerdos de Paz, en especial en los departamentos de Nariño y Putumayo, continúan generando un incentivo para el mantenimiento de cultivos y procesamiento de alcaloides, que genera igualmente una competencia por control territorial y una intensificación de las acciones armadas por parte de NSVA con consecuencias directas sobre la población civil (Cajiao et al., 2022; Duarte Villa et al., 2024).

De manera reciente, incluso, en la zona amazónica y fronteriza entre Colombia, Brasil y Perú ha habido un aumento de la percepción de inseguridad, derivada de una mayor presencia de hechos que reflejan tanto una mayor presencia de actores ilegales como un aumento en las acciones armadas. El control territorial a través de la intimidación o el uso de la fuerza, el aumento del tráfico de estupefacientes a través de los ríos de la región e, incluso, la regulación sobre la compra y manejo de la tierra han sido prácticas crecientes en esta región selvática (Cabrera Nossa et al., 2024).

Por último, aunque la frontera entre Colombia y Panamá ha sido históricamente una zona de tránsito de narcotráfico e inmigración irregular, en los últimos años ha generado mayor atención. La selva del Darién ha servido como refugio para grupos armados ilegales, incluyendo guerrillas y bandas criminales dedicadas al tráfico de drogas y armas. Recientemente, la frontera entre Colombia y Panamá ha visto un aumento significativo en el flujo migratorio de personas que buscan llegar principalmente

a Estados Unidos y, además, la presencia de NSVA como las FARC, el ELN o el Clan del Golfo continúan utilizando esta vasta región como refugio seguro, complicando los esfuerzos de paz tanto a nivel local como internacional (Noriega et al., 2017).

Esta situación ha sido exacerbada por la crisis económica en Venezuela, Haití y otros países de la región, que ha impulsado a miles de personas a buscar rutas alternativas. A medida que más migrantes intentan cruzar la selva del Darién, han surgido nuevas oportunidades para grupos criminales que buscan lucrarse por medio de esta situación. Estos grupos, que operan en ambas naciones, han expandido sus actividades delictivas para incluir el tráfico de personas, la extorsión y el contrabando de bienes.

Además, la falta de coordinación efectiva entre las autoridades colombianas y panameñas ha permitido que estos grupos operen con impunidad en la zona. Las diferencias en los marcos legales y la falta de recursos adecuados han impedido una respuesta conjunta eficiente para enfrentar las crecientes amenazas en la frontera. Como resultado, la inseguridad ha aumentado, afectando no solo a los migrantes, sino también a las comunidades locales que viven en esta región.

Las nuevas dinámicas de inseguridad en la frontera Colombia-Panamá se manifiestan a través de diversos fenómenos, incluyendo la violencia, la trata y el tráfico de migrantes, el desplazamiento forzado de comunidades indígenas y la explotación laboral y sexual de personas vulnerables. Los migrantes que atraviesan la selva del Darién enfrentan peligros mortales, desde grupos armados hasta las condiciones extremas de la selva.

Si bien el Estado colombiano enfrenta el asunto con limitados recursos técnicos y financieros, la efectividad de estas políticas depende en gran medida de la capacidad del Gobierno para coordinar sus esfuerzos con las autoridades locales y las comunidades afectadas (Echavarría et al., 2023).

Los distintos enfoques para hacer frente al fenómeno tampoco contribuyen a mejorar las condiciones de seguridad a nivel local y entre los países. Por un lado, Colombia ha adoptado un enfoque centrado en la ayuda y asistencia humanitaria para enfrentar la crisis migratoria, reconociendo la difícil situación de los migrantes, muchos de los cuales se

encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Como parte de este enfoque, Colombia ha implementado políticas destinadas a proporcionar apoyo directo a los migrantes, como la creación de centros de atención, la distribución de ayuda humanitaria, y la implementación de programas de salud y educación.

Por el otro, Panamá ha optado por un enfoque de securitización de sus fronteras ante el aumento del flujo migratorio proveniente de Colombia y otros países. Este enfoque se centra en la seguridad nacional y la protección de la soberanía territorial, priorizando una estricta vigilancia y control fronterizo. Panamá ha reforzado su presencia militar en las zonas limítrofes y ha establecido más puntos de control para restringir el movimiento de personas y prevenir actividades ilícitas. Este enfoque refleja una postura más defensiva y restrictiva, donde la prioridad es evitar la entrada irregular y mitigar los riesgos asociados con el tráfico de drogas, el contrabando y otras amenazas transfronterizas.

Conclusión

Este artículo abordó el planteamiento sobre el cual se estableció el Acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC en 2016, señalando los pilares teóricos y contextuales sobre los cuales se estructuró, así como los desafíos que en materia de seguridad generó el tránsito de la ilegalidad a la reincorporación civil y política, social y económica de más de trece mil combatientes de las FARC, grupo insurgente que operaba en diversas zonas del territorio nacional. En tal sentido, las explicaciones van dirigidas a comprender de qué manera un acuerdo interno, como lo fue el alcanzado en 2016, tiene consecuencias que trascienden el ámbito de finalizar el conflicto armado, llegando también a determinar comportamientos que afectan la seguridad en espacios fronterizos dinámicos y altamente porosos, los cuales son particularmente vulnerables debido a la presencia de actores armados no estatales. Más que un estudio sobre la política exterior es un análisis que complementa otro capítulo de esta obra colectiva, en este caso sobre las consecuencias de la seguridad y la heterogeneidad de condiciones que se presenta en los distintos territorios fronterizos del país.

El Acuerdo entre el Estado colombiano y las FARC se caracterizó por su complejidad –contiene más de seiscientas disposiciones en cinco grandes secciones– y por su dificultad en materia de implementación. Este artículo se concentró en analizar los desafíos creados en materia de seguridad durante el proceso de implementación, con lo cual se observaron dificultades derivadas de la mutación de prácticas entre actores legales e ilegales, que no eliminaron el conflicto, sino que incluso en ciertos casos lo aumentaron.

Por último, incluso previo a la firma del Acuerdo de paz, las dinámicas del conflicto generaron una presión adicional sobre zonas periféricas y fronterizas. Luego de la firma, esa situación continuó, como se señaló, en las diversas zonas de frontera que tiene el país, al menos de forma terrestre. En términos de la relación bilateral entre Colombia con Ecuador y Venezuela, las consecuencias del conflicto y, en este caso la paz, han hecho parte de la relación bilateral. Se demostró que, si bien la paz puede ser un anhelo superior para una sociedad, no quiere decir que haya finalizado el conflicto.

Adicionalmente, se observó cómo la frontera entre Colombia y Panamá, así como la frontera entre Colombia, Perú y Brasil, han visto un incremento de las actividades delictivas entre diversos actores armados. Esta situación expresa el aumento de las dificultades en materia de seguridad, reflejando procesos de hibridez alrededor del control territorial, poblacional y social que ejercen actores irregulares que han incrementado sus actividades delictivas sobre la población civil reproduciendo patrones de exclusión, temor y violencia estructural.

Aunque el proceso de paz y los diversos conflictos que aún persisten en Colombia son un asunto interno, que la administración de Gustavo Petro ha tratado de canalizar a través de la política de Paz Total, se evidencia igualmente que los esfuerzos por finalizar de forma negociada los diversos conflictos que subsisten en el territorio nacional no han arrojado los resultados deseados y conllevan el riesgo de tampoco facilitar la implementación del Acuerdo que está en curso y en proceso de ejecución.

Preguntas de reflexión del capítulo

1. ¿De qué forma las dinámicas de seguridad en la frontera se vieron afectadas por la firma del Acuerdo de paz de 2016?
2. ¿Qué tipo de instrumentos políticos, diplomáticos o de seguridad se deberían trabajar con los países vecinos para enfrentar los desafíos en materia de seguridad?
3. ¿Cómo se puede prevenir el aumento de la violencia o de la inseguridad en zonas de frontera?

Referencias

Arjona, A. (2016). *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge University Press.

Azar, E. E., Jureidini, P. y McLaurin, R. (1978). Protracted social conflict: Theory and practice in the Middle East. *Journal of Palestine studies*, 8(1), 41-60.

Cabrera Nossa, I., Souza Pimenta, M., y García Suárez, M. A. (2024). Hybrid governance, violence, and peace agreement: An analysis of the north triple border area: Colombia, Brazil, Peru. *Oasis*, 40, 231-254.

Cairo, H., Oslense, U., Piazzini Suárez, C. E., Jerónimo, R., Koopman, S., Montoya Arango, V., Zambrano Quintero, L. (2018). “Territorial peace”: The emergence of a concept in Colombia’s peace negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488.

Cajiao V., A., Mantilla B., J. y Tobo C., P. (2022). *Ni guerra ni paz. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. Fundación Ideas Para la Paz (FIP).

Corporación Nacional de Reincorporación Comunes. (s.f.). *Hechos victimizantes*. CNR componente COMUNES. https://www.cnr-c.org/?page_id=17794

Duarte Villa, R., de Macedo Braga, C., y Ferreira, M. A. (2021). Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in South America. *Latin-American Research Review*, 56(1), 36-49.

Duarte Villa, R., de Macedo Braga, C., y Piñeros Ayala, R. E. (2024). Security governance in the Andean borderlands: hybrid formations and rising armed violence. En I. Ganchev (editor), *Lessons from regional responses to security, health and environmental challenges in Latin America* (pp. 61-90). Vernon Press.

Echavarría A., J., Gómez V., M., Balen G., M. et. al. (2023). *Seis años de implementación del acuerdo final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Matriz de Acuerdos de Paz / Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz / Escuela Keough de Asuntos Globales.

El Espectador. (15 de diciembre de 2023). “El acuerdo de paz no se va a implementar, se va a incumplir”: Petro. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-dice-que-acuerdo-de-paz-con-las-farc-se-va-a-incumplir-estas-son-las-razones/>

Galtung, J. (2003). Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y globalización. Bilbao: Gernika.

Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. En M. García Villegas (compilador) *¿Cómo mejorar a Colombia. 25 ideas para reparar el futuro*. (p. 163-174). Editorial Planeta, Universidad Nacional de Colombia, Ariel.

Llorente, M. V., Preciado R., A. y Cajiao, A. (2024). *Paz Total. Los grupos armados ganan con cara y con sello*. Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Noriega, R., Madison, K. et. al. (2017). *Capos y corrupción. Atacando el crimen organizado transnacional en las Américas*. American Enterprise Institute.

ONU: Secretario General de las Naciones Unidas. (2018). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. <https://www.refworld.org/es/ref/informision/unsecgen/2018/es/127538>.

Pécaut, D. (2008). *Las FARC: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Editorial Norma.

Poder Legislativo, Colombia (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

Rettberg, A., Leiteritz, R. J., Nasi, C., y Prieto, D. (2018). ¿Recursos diferentes, conflictos distintos? Un marco para comprender la economía política del conflicto armado y la criminalidad en las regiones colombianas. En A. Rettberg, R. J. Leiteritz, C. Nasi, & D. Prieto (editores), *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (3-46). Universidad de los Andes.

Anexo 1. Línea de tiempo: procesos de paz en Colombia

Fechas	Presidente	Partes del proceso	Lugar	Estado	Contexto del país
1953-1957	Gustavo Rojas Pinilla	Gobierno, guerrillas liberales y conservadoras	Icononzo, Tolima	Parcialmente exitoso	Durante La Violencia (1948-1958), un conflicto entre liberales y conservadores, Rojas Pinilla llegó al poder mediante un golpe de estado. Su gobierno buscó pacificar el país mediante amnistías y desmovilizaciones.
1974-1978	Alfonso López Michelsen	Gobierno, guerrillas	Tolima Antioquia	No exitoso	El país continuaba enfrentando el crecimiento de grupos guerrilleros como las FARC-EP, el ELN y el M-19, en un contexto de agitación social y demandas de reformas.
1982-1986	Belisario Betancur	Gobierno, FARC-EP, M-19, EPL	La Uribe, Caguán, Tolima	No exitoso	Colombia enfrentaba una intensa violencia generada por el conflicto armado interno, además de una crisis económica y la influencia creciente del narcotráfico.

1984 -1990	Virgilio Barco	Gobierno, M-19	La Uribe, Caguán, Tolima Corinto, Cauca Santo Domingo, Cauca	Parcialmente exitoso	El país estaba marcado por la violencia del narcotráfico y el conflicto armado. El M-19 se destacó por sus acciones espectaculares, como el robo de armas y la toma de la Embajada de la República Dominicana en 1980.
1990 -1994	César Gaviria	Gobierno, M-19, EPL, PRT, Quintín Lame	Río de Oro, Cesar Trujillo, Valle del Cauca Cravo Norte, Arauca	Parcialmente exitoso	El país seguía bajo la presión del conflicto armado, con una violencia exacerbada por el narcotráfico, en particular el cartel de Medellín liderado por Pablo Escobar.
1998 -2002	Andrés Pastrana	Gobierno, FARC-EP	San Vicente del Caguán, Caquetá	No exitoso	Colombia estaba en un periodo de alto conflicto, con un aumento en las operaciones de las FARC-EP y otros grupos guerrilleros, así como en las acciones paramilitares.
2003 -2006	Álvaro Uribe	Gobierno, Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	Santa Fe de Ralito, Córdoba	Parcialmente exitoso	Durante el Gobierno de Uribe se llevó a cabo una fuerte ofensiva militar contra las FARC-EP y el ELN, y se promovió la desmovilización de los paramilitares de las AUC, un grupo armado responsable de graves violaciones de derechos humanos.
2012 -2016	Juan Manuel Santos	Gobierno, FARC-EP	La Habana, Cuba	Exitoso	El contexto incluyó un país cansado de décadas de conflicto, con un deseo creciente de paz. El Gobierno de Santos buscaba una solución negociada al conflicto armado con las FARC-EP, mientras mantenía operaciones militares contra el ELN.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 6

Colombia y la ONU en el posconflicto

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch6>

Fabio Sánchez

Introducción

El rol de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido fundamental en la construcción de la paz en Colombia. En 2016 el Consejo de Seguridad estableció una misión política que en 2017 se convirtió en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC), con el objetivo de verificar puntos cruciales del Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016.

Desde entonces, la MVNUC ha desarrollado una agenda de *peacebuilding* con treinta y tres informes trimestrales²⁵ enviados al Secretario General Antonio Guterres, que dan cuenta de los avances y desafíos en relación con el proceso de pacificación del país en cinco puntos cruciales: i) reforma rural integral, ii) reincorporación, iii) garantías de seguridad, iv) sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y, v) capítulo étnico. Posteriormente, la MVNUC acogió verificar el cese al fuego bilateral y temporal entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Lo anterior, da cuenta de una dependencia positiva entre el país y la ONU, en medio de un proceso de aprendizaje y buenas prácticas que han facilitado la implementación del Acuerdo como una señal de compromiso del país con la paz y la comunidad internacional.

Desde su nacimiento en 1945 la ONU ha cumplido un papel fundamental en la pacificación y reconstrucción de diferentes países. El texto fundacional que identifica esta labor es el reporte *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (1992) cuyo autor es el

²⁵ <https://colombia.unmissions.org/reportes>

sexto Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali. En el documento, se definen conceptos que van a ser fundamentales para el orden internacional contemporáneo y los estudios de paz, definidos y expuestos en el cuadro 3.

Cuadro 3. Agenda para la paz: diplomacia preventiva, *peacemaking* y *peacekeeping*

Diplomacia preventiva	La acción para evitar que surjan disputas entre las partes, evitar que se conviertan en conflictos y limitar la propagación de estos cuando ocurren.
<i>Peacemaking</i>	La acción para que partes hostiles lleguen a un acuerdo, a través de medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta de la ONU.
<i>Peacekeeping</i>	Consiste en el despliegue de personal civil, policial y militar de la ONU, bajo el consentimiento de las partes interesadas. Es una técnica que previene conflictos y facilita la consolidación de la paz.
<i>Peacebuilding</i>	La acción para identificar y apoyar estructuras que tiendan a fortalecer la paz, con el propósito de evitar la reincidencia de un conflicto.

Fuente: elaboración propia a partir de (Boutros-Ghali, 1992, p. 11).

Al respecto, Boutros-Ghali señaló que el propósito de la diplomacia preventiva consiste en evitar crisis, mientras que, en los escenarios de posconflicto el *peacebuilding* tiene la misión de evitar la repetición, facilitar el desminado y fortalecer a las instituciones democráticas en medio de un consenso que facilite la paz política y social, y que favorezca un orden político estable (Boutros-Ghali, 1992, pp. 33-34).

Cuatro años más tarde, la ONU publicó el documento *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities*, el cual identifica cinco tareas específicas del *peacebuilding*: i) un acuerdo político básico, ii) ayuda humanitaria, iii) desarme, desmovilización y reintegración (DDR, por sus siglas en inglés), iv) fortalecimiento de los derechos humanos (DD. HH.) y un sistema participativo de gobierno y, v) rehabilitación, reconstrucción y reconciliación (ONU, 1996). Estos documentos auguran, el rol que cumpliría la ONU en Colombia luego del Acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC en 2016.

¿Por qué es importante el papel de la ONU en los posconflictos? Porque se trata de la organización internacional con mayor legitimidad,

compromiso y presupuesto para atender crisis, proteger los DD. HH. y ayudar en los posconflictos. El fin de la violencia, bien sea a través de una victoria militar o de una negociación, no es garantía de paz. El caso colombiano resulta de especial interés, se trata de un largo conflicto con diferentes fases críticas: la guerra de los Mil Días (1899-1902), el periodo de La Violencia (1948-1958) y luego, el nacimiento de las guerrillas FARC y ELN en 1964. Lo anterior generó un entorno violento que se fue agudizando debido al narcotráfico, el clientelismo, la corrupción política y el surgimiento de nuevos actores como los grupos paramilitares, lo cual afectó a la población civil en medio de las diversas disputas por el control territorial, las rutas de las drogas y la influencia electoral (ver el capítulo sobre el conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana).

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera: en la primera sección, se explica la historia y evolución del rol de la ONU en Colombia: ante el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ante el Secretario General. En la segunda, se analizan los mandatos y logros de las misiones de la ONU en el país, en medio de un complejo posconflicto originado con la puesta en marcha de la implementación del Acuerdo en 2016. En tercer lugar, se examinan los informes de la MVNUC durante el periodo 2017-2024²⁶ y, finalmente, las conclusiones.

1. La ONU y el conflicto colombiano

En 1996, el presidente Ernesto Samper y la ONU, bajo el mandato de Kofi Annan, acordaron establecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo propósito era observar la situación de DD. HH. y del derecho internacional humanitario (DIH) en el país. En 1997 llegó la primera directora, la diplomática española Almudena Mazarrasa, reemplazada en 1999 por el sueco Anders Kompass, quien a su vez fue sucedido en 2006 por su compatriota Michael Frühling.

²⁶ Hasta el 29 de julio de 2024.

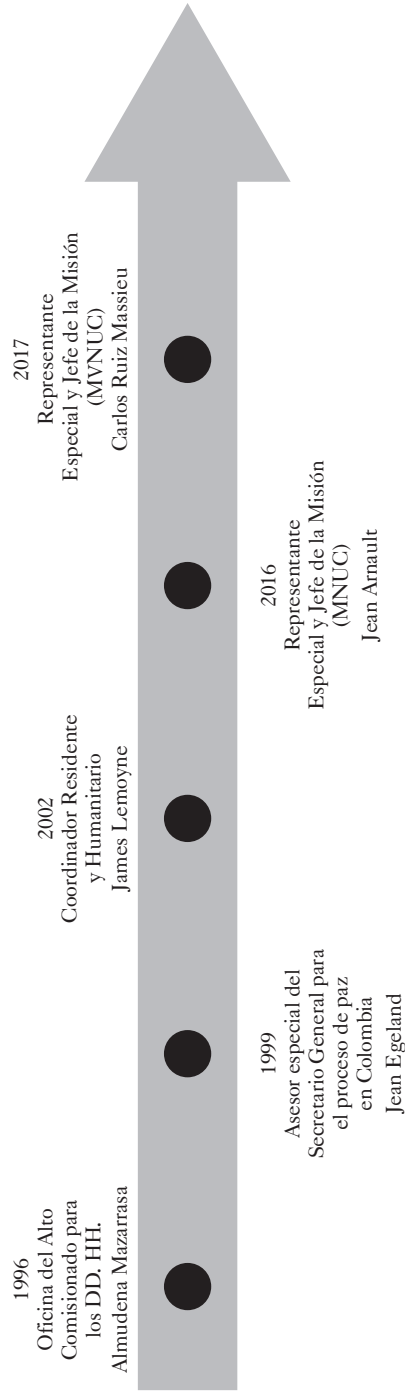
Tal como se pudo abordar desde los dos capítulos anteriores, escritos por Diana Rojas, Rafael Piñeros y Valentina Mosquera, durante las fallidas negociaciones de Andrés Pastrana con las FARC en el Caguán (1999-2002), la ONU estableció, en 1999, un Asesor Especial del Secretario General (Kofi Annan) para el proceso de paz en Colombia, designando al diplomático noruego Jean Egeland, quien fue sucedido en 2002 por el estadounidense James Lemoyne. Los dos representantes buscaron apoyar las iniciativas de paz de Pastrana y las FARC, en medio de un proceso que, como ya se explicó, se fue degenerando debido a la desconfianza y diversos errores entre las partes involucradas.

Posteriormente, fueron representantes de la ONU en Colombia: Alfredo Witschi-Cestari (2003-2006); Bruno Moro (2006-2013) y, Fabrizio Hochschild (2013-2016). Gracias a los efectos positivos del proceso de paz iniciado en 2012 entre el Gobierno Santos y las FARC, en marzo de 2016 el Secretario General Ban Ki-moon nombró al diplomático francés Jean Arnault como representante especial y jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. Acá se encuentra un punto de inflexión, ya que en aquel momento se respiraban nuevos aires de paz en el país: el 26 de septiembre de ese año se realizó la firma en Cartagena del acuerdo final de paz, titulado formalmente como el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, el Acuerdo) con la presencia de presidentes de la región y el propio Ban Ki-moon.

El 2 de octubre de 2016 se presentó el plebiscito por la paz, ejercicio en el que ganó el “No” con un 50,21 % frente a un 49,78 % por el “Sí”, lo anterior se atenuó cuando Juan Manuel Santos obtuvo el Premio Nobel de Paz, cinco días después, el 7 de octubre. Es posible que el peso de dicho reconocimiento haya facilitado negociar con la oposición la firma del acuerdo definitivo en el teatro Colón en Bogotá, el 24 de noviembre de ese año.

Lo anterior evidencia el interés y participación de la ONU durante las diversas fases en la búsqueda de la paz en Colombia, desde los diálogos del Caguán en 1999 hasta la firma definitiva con las FARC en 2016, que dará nacimiento a las misiones de 2016 y 2017. En la gráfica 3 se observa la evolución:

Gráfica 3. Cronología: la ONU y la paz en Colombia



Fuente: elaboración propia

A continuación, se analiza el rol de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC) y de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC), establecidas para ayudar al país en el complejo camino del posconflicto.

2. La Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC) y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC)

El 19 de enero de 2016, el presidente Juan Manuel Santos y las FARC solicitaron al Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, y al presidente del Consejo de Seguridad, el embajador uruguayo Elbio Rosselli, la participación de la ONU en el componente internacional del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)²⁷ tripartito (Gobierno, FARC, ONU) de vigilancia, verificación del cese al fuego y dejación de las armas,²⁸ de acuerdo con el comunicado conjunto número 65 del 19 de enero de 2016 (ONU, 2016a, 2016b)²⁹.

Ante esta petición, el Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 2261 de 2016,³⁰ decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC) por un periodo de doce meses, como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito, bajo la dirección de Jean Arnault, representante especial del Secretario General de la ONU (ONU, 2016c).

En el marco de la MNUC funcionó el MMV, integrado por monitores nacionales del Gobierno, las FARC y observadores internacionales, constituyéndose en un ejemplo a nivel mundial para resolver diferencias y crear confianza entre las partes (MNUC, 2017). Entre marzo y septiembre de 2017, la MNUC recibió 8.994 armas de las FARC que fueron inhabilitadas

²⁷ Para más información ver Informes de la Misión de la ONU en Colombia: <https://unmc.unmissions.org/informes-del-mmv>.

²⁸ S/2016/729 <https://docs.un.org/es/S/2016/729>

²⁹ S/2016/53 <https://docs.un.org/es/S/2016/53>

³⁰ S/RES/2261 [https://docs.un.org/es/S/RES/2261%20\(2016\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2261%20(2016))

y logró neutralizar 750 de 1.027 caletas identificadas (MVNUC, 2023). El 26 de septiembre de 2017 la MNUC finalizó su mandato.

Cuadro 4. Las misiones de la ONU en Colombia

2016 - 2017	2017 - actualmente
Misión de las Naciones Unidas en Colombia (MNUC)	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC)

Fuente: elaboración propia.

A través de la Resolución 2366 de 2017³¹ el Consejo de Seguridad decidió establecer la MVNUC como una misión política especial, para verificar la implementación del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC para ayudar a Colombia en la terminación del conflicto y en la construcción de paz (ONU, 2017a). Inicialmente, se encargó de verificar los siguientes puntos del Acuerdo Final: 3.2) reincorporación económica, social y política de los excombatientes de las FARC, y 3.4) garantías de seguridad de las personas en proceso de reincorporación. Luego, con la Resolución 2574 de 2021³² adoptó la verificación del punto 5.1.2) sanciones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (ONU, 2021).

Posteriormente, la Resolución 2673 de 2023³³ agregó los puntos: 1) reforma rural integral, y 6.2) capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz (ONU, 2023a). Por tanto, la MVNUC verifica la implementación de cinco puntos del Acuerdo Final de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las antiguas FARC (JEP, 2016). Lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

³¹ S/RES/2366 [https://docs.un.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2366(2017))

³² S/RES/2574 [https://docs.un.org/es/S/RES/2574\(2021\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2574(2021))

³³ S/RES/2673 [https://docs.un.org/es/S/RES/2673\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2673(2023))

Cuadro 5. Puntos del Acuerdo de paz de 2016 verificados por la MVNUC

1	3.2	3.4	5.1.2	6.2	Avances negociaciones ELN*
Reforma rural integral	Reincorporación de las FARC a la vida civil: en lo económico, lo social y lo político	Garantías de seguridad, para excombatientes de las FARC y para comunidades, defensores de derechos humanos y líderes sociales	Sanciones propias JEP	Capítulo étnico	*A partir de 2023

Fuente: elaboración propia a partir de (JEP, 2016; ONU, 2023b).

Asimismo, en 2017 el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) solicitaron al Consejo de Seguridad que la MVNUC participara en el MMV establecido para fortalecer un cese al fuego bilateral iniciado en octubre de ese año. El Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 2381 de 2017³⁴ acordó extender el mandato del MMV hasta enero de 2018 (ONU, 2017b).

Posteriormente, con la Resolución 2694 de 2023³⁵ se fortaleció la actividad de *peacebuilding* de la MVNUC, ya que le autorizó verificar la implementación del cese al fuego bilateral, nacional y temporal (CFBNT) entre el Gobierno y el ELN (ONU, 2023b). Asimismo, participó en el MMV junto con la Conferencia Episcopal de Colombia, el Gobierno y el grupo insurgente (MVNUC, 2024b; ONU, 2017c).

³⁴ S/RES/2381 [https://docs.un.org/es/S/RES/2381\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2381(2017))

³⁵ S/RES/2694 [https://docs.un.org/es/s/res/2694%20\(2023\)](https://docs.un.org/es/s/res/2694%20(2023))

Gráfica 4. Oficinas de la MVNUC

¿Dónde está la Misión?

La Misión cuenta con una oficina principal en Bogotá y 9 oficinas regionales.

Tiene cobertura en más de 300 municipios del país, especialmente en aquellos que han sido más afectados por el conflicto.

		
Oficina Regional	Sub-oficina Regional	Oficina Local
Valledupar	Sinoleje	Fonseca
Cúcuta	Barrancabermeja Arauca	Tibú Bucaramanga Ocaña San Rosa del Sur
Medellín	Quibdó Apartadó	Dabeiba Yarumal Caucasia Istmina
Cali		Buenaventura Pereira
Bogotá	Neiva	Icononzo Planadas
Popayán		El Bordo Santander de Quilichao (HUB)
Pasto		Tumaco
Florencia	Mocoa	Puerto Asís San Vicente del Caguán (HUB)
Villavicencio	San José del Guaviare	Mesetas Vistahermosa Inirida Yopal

 HQ / Sede Nacional - Bogotá



Fuente: (MVNUC, 2023).

Los informes de la MVNUC

De acuerdo con el mandato, la misión en Colombia debe presentar un informe cada noventa días al Consejo de Seguridad. Actividad que ha realizado el representante especial, el diplomático mexicano Carlos Ruiz Massieu, en funciones desde el 10 de diciembre de 2018. A junio de

2025, se han presentado treinta y tres informes sobre los puntos que la MVNUC verifica.³⁶

A continuación, se analizan los últimos informes de cada año durante el lapso 2017-2024 (cuadro 6). Se identifican los avances en la búsqueda de la estabilización y pacificación del país por parte de la MVNUC. Los datos confirman que aún falta bastante para superar el complejo posconflicto, afectado por los rezagos del conflicto histórico y nuevos tipos de violencia vinculados a la desigualdad, el narcotráfico y el problema de la propiedad de la tierra.

Cuadro 6. Informes de la MVNUC al Secretario General (2017-2024)

S/2017/801	S/2018/1159	S/2020/943	S/2021/824	S/2022/715	S/2023/701	S/2024/267* S/2024/509** * 7 de abril ** 9 de julio
------------	-------------	------------	------------	------------	------------	--

Fuente: elaboración propia a partir de (MVNUC, 2024a).

En relación con el punto 1, reforma rural integral, en 2020 se aprobaron 30 proyectos en municipios con regalías de la explotación de hidrocarburos y en 2021, 64, por un valor de 230 millones de dólares, bajo el mismo esquema de financiación. En 2022 el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley para crear la jurisdicción agraria y prometió acelerar el catastro multipropósito y la adjudicación y titulación de tierras. En 2023 se inició el programa de reforma agraria; se entregaron 607 hectáreas. Para 2024 se restituyeron 326.637 hectáreas y se formalizaron 35.902; además, se presentaron 45.950 solicitudes de restitución, lo cual evidencia un logro importante para sectores de la población despojados históricamente de sus tierras en medio del conflicto armado.

Con relación al punto 3.2, sobre reincorporación económica, social y política de los excombatientes de las FARC, se identifican esfuerzos des-

³⁶ A 15 de junio de 2025, en el webiste de la misión se pueden confirmar los 33 informes: <https://colombia.unmissions.org/reportes>.

Es posible que la regularidad (cada 3 meses) haya variado eventualmente, pero en general el mandato contempla los tres meses para las entregas.

de 2017, como por ejemplo la apertura de cuentas en el Banco Agrario de Colombia para los exmiembros de este grupo insurgente. En 2018 se acreditaron 13.049 exmiembros y la MVNUC identificó 294 iniciativas productivas en 23 espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) y en 13 nuevos puntos de reagrupamiento.

En 2019, el número de acreditaciones ascendió a 13.577, no obstante, 9.300 vivían fuera de los ETCR, para 2021 las cifras eran de 13.608 acreditados y 10.500 por fuera de los ETCR. En 2022 se identificaron 177 cooperativas de excombatientes y el 15% de ellos tenía un empleo formal. Para 2023, el 77,6% se encontraba acreditado y existían 218 cooperativas; en 2024 el 79% contaba con acreditación. Asimismo, 10.000 excombatientes y miembros de la comunidad definieron planes de acción en 66 municipios y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) había destinado 7 millones de dólares para la sostenibilidad de proyectos productivos colectivos.

Sobre la reincorporación política, en 2017 las FARC³⁷ se inscribieron como plataforma política; de los 111 miembros electos, el 23% correspondía a mujeres, y en 2018, el partido ocupó 9 de 10 escaños en el Congreso (4 Senado, 5 Cámara). En 2020, presentó 13 proyectos de ley; en 2021 el Partido Comunes presentó 12 proyectos de ley; 30 en el 2022; y en 2023 avaló 299 candidatos en 26 de los 32 departamentos del país. En 2024, se posesionaron 18 miembros (10 mujeres). Lo anterior evidencia una notable evolución y la transformación de un actor armado en un actor político legitimado por el Estado y diversos sectores de la sociedad.

El punto 3.4, sobre garantías de seguridad de las personas en proceso de reincorporación, evidencia homicidios de exmiembros de las FARC, siendo la cifra más baja en 2017 (7) y la más alta en 2020 (32); en 2022 y 2023 el número es 15, y para junio de 2024 es 10. La cifra resulta más preocupante cuando se trata de defensores de derechos humanos y líderes sociales: en 2018 fueron 163; 51 en 2020; en 2021 se presentaron 43 homicidios y 13 masacres; en 2022 fueron 45 homicidios y 39 masacres; la cifra disminuye en 2023 a 4 líderes asesinados; y en 2024 se presentan 82 denuncias de asesinatos: 26 verificadas, 23 en proceso y 33 no

³⁷ El partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) se fundó en 2017, cambió su nombre a Comunes en 2021.

concluyentes, y 13 masacres. Lo anterior evidencia la continuidad de la violencia en Colombia, pese a los esfuerzos del Gobierno y de la comunidad internacional para promover diversas iniciativas de protección de los excombatientes y de la sociedad civil en general.

En relación con el punto 5.1.2, sanciones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se identifica una importante evolución en pro de la verdad y la justicia, un ejercicio sin precedentes en el país. La justicia transicional resulta fundamental en un posconflicto, debido a que la reparación evita que los traumas del pasado afecten a las futuras generaciones. Al respecto, en 2018 la JEP exigió a 31 miembros del comando de las FARC presentar informes individuales y colectivos sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, 13.721 personas firmaron acuerdos de sometimiento: 1.923 miembros de la fuerza pública y 11.303 exmiembros de las FARC. En 2020 la JEP tenía 308.000 víctimas acreditadas y en 2021, 325.339. En 2022, la JEP y la MVNUC firmaron un protocolo para establecer el mecanismo de monitoreo y 12 exmiembros del Ejército reconocieron su responsabilidad por crímenes de guerra, mientras que 35 exmiembros de las FARC rindieron versiones sobre el caso 01: toma de rehenes, graves privaciones de la libertad.

En 2023 la JEP dictó la primera imputación regional contra 10 antiguos mandos medios de las FARC, y a 9 miembros del Ejército (caso 03: asesinatos, desaparición forzada por agentes del Estado). En 2024, 151 personas fueron imputadas, 10 excomandantes del comando central de las FARC y 8 exmiembros de la fuerza pública reconocieron su responsabilidad por crímenes de guerra. Asimismo, la JEP ordenó materializar los beneficios de más de 9.600 amnistías concedidas a miembros de las antiguas FARC por el Gobierno durante 2017 y 2018, lo cual incluía la eliminación de antecedentes penales relacionados con delitos políticos.

Para julio de 2024 las cifras de la JEP eran las siguientes: 14.302 personas sometidas, 9.900 exmiembros de las FARC, 4.218 exmiembros de la fuerza pública y 184 (terceros civiles) habían suscrito actas de compromiso.³⁸

³⁸ Para el consolidado de cifras, véase <https://www.jep.gov.co/jepcifras/forms/allitems.aspx>

Sobre el punto 6.2, capítulo étnico, en 2018 el Consejo Nacional de Reincorporación³⁹ autorizó el financiamiento de un proyecto productivo en el resguardo indígena de Tumburao en el departamento del Cauca. En ese año se produjeron asesinatos a miembros de los pueblos awá, emberá-chamí y nasa. En 2021, de acuerdo con la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), se registraron 15.200 desplazados forzados (44% de comunidades étnicas) y 57.420 desplazados masivos (96% indígenas y afrocolombianos). Para 2022, se registraron 8.100 personas confinadas a la fuerza y 13.700 desplazadas (el 60% de las víctimas son indígenas y afrocolombianos). En 2023, 8.556 personas sufrieron desplazamiento forzado y 27.183 fueron confinadas a la fuerza (el 59% de las personas afectadas pertenece a comunidades étnicas), ese año resulta importante la creación del Vice-ministerio de Pueblos Étnicos dentro del Ministerio de Igualdad.

En 2024, 14.365 personas sufrieron desplazamiento forzado y 35.432 personas fueron confinadas a la fuerza (el 59% de las personas afectadas pertenece a comunidades étnicas). La Unidad de Restitución de Tierras priorizó 29 casos: 11 a consejos comunitarios afrocolombianos y 18 a resguardos indígenas. Al respecto, se evidencia una violencia directa sobre los pueblos indígenas, tradicionalmente víctimas de actores violentos y del despojo de tierras, reflejando casi un 60% del desplazamiento en el país durante el periodo 2023-2024. En 2024, la JEP acreditó 201.000 indígenas y 126.000 afrocolombianos como víctimas del conflicto y se encontraban en revisión judicial 10 millones de hectáreas para ser restituidas a pueblos indígenas.

En relación con la verificación de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN, se destacan los tres acuerdos de la cuarta ronda celebrada en Venezuela: i) un marco con principios y enfoques para las acciones humanitarias definidas por las partes en los territorios, ii) el desarrollo de mecanismos de asistencia a los presos políticos del ELN, y iii) la definición de zonas críticas para acciones humanitarias. En 2024,

³⁹ Se crea a partir del Acuerdo de 2016, mediante el Decreto 2.017 con el objetivo de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC, en el marco de Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) www.reincorporacion.gov.co

se realizó la sexta ronda de conversaciones, que tuvo lugar en Cuba (22 enero - 6 de febrero), en donde se buscó extender el cese el fuego y eliminar la práctica del secuestro por parte del grupo insurgente. Ese mismo año, se firmó el acuerdo sobre la participación de la sociedad en la construcción de la paz, primer punto de la agenda de conversaciones entre el Gobierno y el ELN, y el MMV evitó dieciocho enfrentamientos, logrando dos objetivos importantes, proteger a la población civil y evitar un mayor debilitamiento del proceso de diálogo.

Resulta importante analizar otros aspectos que la misión consigna en sus informes. Para 2017, la ONU contaba con 428 observadores de 19 países (11% mujeres). Como parte de los compromisos del Gobierno, en 2018 se presentó la política Paz con Legalidad, para estabilizar 16 subregiones y 170 municipios. Posteriormente, gracias al Acto Legislativo 02 de 2021 se crearon las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, para que las víctimas tengan dicho número de curules en la Cámara de Representantes durante los periodos 2022-2026 y 2026-2030.

Asimismo, es importante la gestión de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).⁴⁰ En 2020 entregó los cuerpos de 83 personas, en 2022 de 155, en 2023 de 7, y para 2024 aún estaban 3.800 cuerpos sin identificar. Sin lugar a duda, se trata de uno de los temas más sensibles y complejos en el marco del posconflicto.

El Secretario General Antonio Guterres, con relación al informe (S/2024/509) de junio de 2024 manifestó lo siguiente:

El proceso de paz colombiano ha dado resultados significativos y ha sentado las bases para seguir avanzando. Los colombianos y colombianas tienen ahora la oportunidad de consolidar y ampliar el alcance de la paz en el país. Esto requerirá voluntad política, la participación activa de todos los sectores de la sociedad y acciones concretas (MVNUC, 2024c).

La información previa nos lleva a las siguientes reflexiones. Luego de la firma de la paz entre el Gobierno y las FARC en 2016, inició un difícil

⁴⁰ La UBPD nace con el Acuerdo entre el Gobierno y las FARC de 2016. Hace parte del Sistema Integral para la Paz, junto con la JEP y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Tiene un mandato de veinte años y busca a más de cien mil personas desaparecidas en el conflicto. Para más información véase: <https://unidadbusqueda.gov.co/>

periodo de posconflicto que ha requerido del compromiso del Estado, los excombatientes de las FARC, de la sociedad civil y de la comunidad internacional. En este punto ha sido crucial el papel de la ONU a través de la MNUC y la MVNUC, brindando asesoría, acompañamiento y sobre todo verificando los compromisos adquiridos por todas las partes involucradas.

Conclusiones: una dependencia positiva

La presencia de la ONU en Colombia ha generado una dependencia positiva y necesaria. Desde la década de los noventa del siglo XX, época de oro de las operaciones de paz y la intervención humanitaria, ha estado presente el interés de la organización y del Estado colombiano en aunar esfuerzos para buscar negociaciones que lleven a la paz. Esta labor no ha sido fácil, los primeros enviados, Mazarrasa, Egeland y Lemoyne, encontraron grandes dificultades para proteger los DD. HH. y buscar una salida negociada al conflicto que, tal y como hemos visto, ha sido complejo, violento y de larga duración.

No obstante, la ONU ha sido persistente y no ha desfallecido, incluso luego del fracaso del Caguán en 2002 la dependencia entre el país y la ONU ha continuado (Montoya y Sánchez, 2023). Desde 1997 hemos visto un rol ininterrumpido de los representantes ante el Alto Comisionado para los DD. HH. y ante el Secretario General, enfocados en apoyar la búsqueda de la paz en el país. Podríamos hablar de un *peacebuilding* previo y otro posterior a la firma del Acuerdo de paz con las FARC en 2016, ya que el nombramiento de Jean Arnault como representante especial y jefe de la MNUC (2016-2017), se da en un marco de posconflicto parcial, ya que otros actores armados como las disidencias de las FARC, el ELN y demás grupos armados organizados continuaron en su rol como generadores de violencia.

Posteriormente, con la Resolución 2366 del Consejo de Seguridad de 2017 se estableció la MVNUC, liderada desde ese momento por el diplomático mexicano Carlos Ruiz Massieu, desarrollando un ejercicio de *peacebuilding* con un mandato claro para proteger puntos centrales del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC. Desde entonces, se han logrado avances significativos en medio de adversidades y ciclos de violencia que aún persisten en el país. Al respecto, podríamos preguntarnos: ¿qué sería

del Acuerdo de paz de 2016 sin la verificación de la ONU? ¿Tendríamos los mismos avances con relación a la reforma rural, la reincorporación de exmiembros de las FARC a la vida civil, las sanciones de la JEP, la defensa de los derechos de grupos étnicos y afrodescendientes, la búsqueda de personas desaparecidas y el acompañamiento a los diálogos de paz con el ELN? Posiblemente la respuesta es no y el escenario sería negativo, incluso con el riesgo de ruptura de lo firmado.

Hemos visto una evolución de casi cuatro décadas en las que la ONU y Colombia se han adaptado en la búsqueda de pacificación; se trata de una dependencia positiva que ha facilitado al Estado cumplir con buenas prácticas ante la comunidad internacional facilitando las actividades de la ONU y asegurando el apoyo y financiación de la comunidad internacional para consolidar la paz. (Este proceso de internacionalización se puede ahondar en el capítulo cuatro, sobre el conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana). Futuras circunstancias determinarán la prolongación del mandato de la MVNUC, aún necesario dadas las actuales circunstancias sociopolíticas y económicas. Sin su acompañamiento, existe el riesgo de empezar de cero o volver a caer en la clásica violencia que se niega a desaparecer en diversas regiones del país.

Colombia ha experimentado un aprendizaje positivo como escenario de *peacebuilding* novedoso: un acuerdo de paz verificado por la ONU a través de una misión especial que inicia en 2016, se consolida en 2017, y es renovada por las administraciones de Duque y Petro como señal de compromiso con la paz y la comunidad internacional. Se trata de una convivencia del país con un actor que verifica y legitima su compromiso ante el máximo escenario de la política mundial: el Consejo de Seguridad de la ONU. Está en las manos de las próximas generaciones de colombianos construir, consolidar y proteger la paz.

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿En qué consiste el mandato de la MVNUC de 2017 y cuáles puntos del Acuerdo de paz de 2016 verifica?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la ONU en la búsqueda de la paz en Colombia? y, ¿en qué consiste la dependencia positiva entre Colombia y la ONU?

- ¿Cómo cree que sería el posconflicto en Colombia sin el acompañamiento y verificación de la ONU?

Referencias

Boutros-Ghali, B. (1992). *Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. UN Department of Public Information. <https://digitallibrary.un.org/record/145749?ln=es&v=pdf>

Justicia Especial para la Paz (JEP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>

Misión de Naciones Unidas en Colombia (MNUC). (2017). Informes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV). <https://unmc.unmissions.org/informes-del-mmv>

Montoya, C. y Sánchez, F. (2023). La ONU en la transición hacia la paz en Colombia: 2015-2019. *Estudios Internacionales*, 55(204), 9-35. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2023.67991>

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia (MVNUC). (2023). Lo que debes saber sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/folleto2024_25jul_espanol.pdf

MVNUC. (2024a). Informes del Secretario General. Misión de Verificación de la ONU en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/reportes>

MVNUC. (2024b). Mandato. Misión de Verificación de la ONU en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/mandato>

MVNUC. (2024c). Aunque la implementación del Acuerdo está lejos de haber terminado, su avance ha tenido resultados significativos y ha sentado las bases para consolidar la paz en el país. <https://colombia.unmissions.org/aunque-la-implementación-del-acuerdo-está-lejos-de-haber-terminado-su-avance-ha-tenido-resultados>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2016a). S/2016/53. <https://docs.un.org/es/S/2016/53>

ONU. (2016b). Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. S/RES/2016/729. <https://docs.un.org/es/S/2016/729>

ONU. (2016c). Resolución 2261 de 2016. S/RES/2261. [https://docs.un.org/es/S/RES/2261\(2016\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2261(2016))

ONU. (2017a). Resolución 2366 de 2017. S/RES/2366. [https://docs.un.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2366(2017))

ONU. (2017b). Resolución 2381 de 2017. S/RES/2381. [https://docs.un.org/es/S/RES/2381\(2017\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2381(2017))

ONU. (2017c). UN Verification Mission in Colombia. Department of Political and Peacebuilding Affairs. <https://dppa.un.org/en/mission/un-verification-mission-colombia>

ONU. (2021). Resolución 2574 de 2021. S/RES/2574. [https://docs.un.org/es/S/RES/2574\(2021\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2574(2021))

ONU. (2023a). Resolución 2673 de 2023. S/RES/2673. [https://docs.un.org/es/S/RES/2673\(2023\)](https://docs.un.org/es/S/RES/2673(2023))

ONU. (2023b). Resolución 2694 de 2023. S/RES/2694. [https://docs.un.org/es/s/res/2694%20\(2023\)](https://docs.un.org/es/s/res/2694%20(2023))

United Nations (UN). (1996). *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities* (United Nations (ed.)). Department for Economic and Social Information and Policy Analysis. <https://digitallibrary.un.org/record/222086?v=pdf>

Anexo 2

Representantes del Alto Comisionado de la ONU para los DD. HH. (1997-2024)	
Periodo	Nombre / Nacionalidad
1997 - 1999	Almudena Mazarrasa (España)
1999 - 2002	Anders Kompass (Suecia)
2002 - 2006	Michael Frühling (Suecia)
2006 - 2007	Pablo Corlazzoli (Uruguay)
2007 - 2010	Javier Hernández Valencia (Perú)
2010 - 2011	Christian Salazar Volkmann (Alemania)
2012 - 2018	Todd Howland (EE. UU.)
2018 - 2020	Alberto Brunori (Italia)
2020 - actualmente	Juliette de Rivero (Perú, G.B., Suiza)

Fuente: elaboración propia

Anexo 3

Representantes ante el Secretario General (1999-2024)		
Periodo	Nombre / Nacionalidad	Rol
1999 - 2002	Jean Egeland (Noruega)	Asesor Especial del Secretario General para el proceso de paz en Colombia
2002 - 2005	James Lemoyne (EE. UU.)	
2003 - 2006	Alfredo Witschi-Cestari (Suiza)	Coordinador Residente y Humanitario
2006 - 2013	Bruno Moro (Italia)	
2013 - 2016	Fabrizio Hochschild (Chile)	
2016 - 2018	Jean Arnault (Francia)	Representante Especial y Jefe de la mnuc
2018 - actualmente	Carlos Ruiz Massieu (México)	Representante Especial del Secretario General y Jefe de la mvnuc

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 7

Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch7>

Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón

Introducción

Este capítulo aborda la cooperación internacional como un instrumento para el desarrollo, aclarando que, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la cooperación es una conducta que pueden adoptar distintos actores dentro del sistema. Esta no siempre tiene como objetivo alcanzar fines altruistas o pacíficos; de hecho, la cooperación también puede generar relaciones o entornos conflictivos (Malacalza, 2020). En consecuencia, a lo largo de este capítulo se analiza la cooperación internacional para el desarrollo (CID), que será entendida como:

El conjunto de acciones que realizan los Gobiernos y sus organismos administrativos, así como las entidades de la sociedad civil de un país o grupo de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en naciones en situación de vulnerabilidad (Ayllón, 2007, p. 9).

A partir de la descripción histórica, la incorporación de ideas y conceptos, el objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la CID en Colombia y su relación con la política exterior. Frente a lo anterior, es preciso señalar que la historia de la CID en el país se remonta a la década de los sesenta del siglo XX, momento en el cual se dieron los primeros lineamientos normativos para el manejo de los recursos que el país empezaba a recibir. Desde entonces, Colombia ha contado con tres agencias de cooperación (la primera en 1996, la segunda en 2003 y la actual en 2011), lo que refleja una institucionalidad cambiante, en la cual, como se revisará a lo largo del capítulo, su estructura institucional responde a los intereses políticos de cada Gobierno, en los que priman los asuntos internos, como,

por ejemplo, los que se analizaron en los capítulos previos (cuatro, cinco y seis). No obstante, la estrategia de cooperación internacional implementada a lo largo de las últimas décadas se viene adaptando a las dinámicas y cambios internacionales, de esta forma, se fortalecen los instrumentos y modalidades que buscan hacer la CID más eficaz.

Con base en lo anterior, en la actualidad, se observa que la CID en Colombia ha adoptado un enfoque multinivel (con mayor participación de diversas instancias de toma de decisiones) y multiactor (incluyendo no solo los órganos rectores de la cooperación, sino también a la sociedad civil, el sector privado y los entes subnacionales). Este enfoque refleja las transformaciones globales de un mundo en constante movimiento, en el cual Colombia, de una u otra forma, se ha ido adaptando; muestra de ello es que, en términos de actores, temas y fuentes, la cooperación que el país recibe y otorga es más diversa, pues en la actualidad Colombia no ejerce solamente un rol de receptor, sino, como se analizará más adelante, también es un país donante bajo la modalidad de cooperación Sur-Sur (CSS), o cooperación horizontal.

Para comprender mejor la evolución de la CID y su vínculo con la política exterior, el capítulo se divide en tres apartados: el primero aborda conceptos y hechos históricos de orden internacional que posteriormente facilitarán la comprensión del caso colombiano. El segundo apartado hace un recorrido por los inicios de la CID en Colombia entre 1958 y 1999, un periodo marcado por transformaciones internacionales y por el desarrollo de marcos normativos e institucionales. El tercero analiza el periodo de 2000 a 2024, destacando la definición de la agenda y la inserción internacional del país a través de la cooperación. Finalmente, la conclusión integra los elementos de los anteriores para entender el vínculo entre política exterior y cooperación. Al final, se incluyen preguntas que invitan a la reflexión y el debate en clase.

1. Contexto internacional y bases de la cooperación

Este apartado tiene como objetivo situar los hechos históricos internacionales que reflejan las dinámicas que han ido moldeando la cooperación y el desarrollo. Sin esta revisión, no sería posible comprender la

construcción institucional e ideológica de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en Colombia.

El primer hito se remonta a 1945, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En su carta constitutiva, se establece que la cooperación internacional es un instrumento clave para alcanzar el desarrollo, sentando así las bases para el diseño de estrategias orientadas al bienestar y el crecimiento de los países, tanto desde el sistema de Naciones Unidas como desde otros organismos multilaterales, países desarrollados, o del Norte.

No obstante, los años siguientes estuvieron marcados por la Guerra Fría, periodo en cual la CID jugó un rol fundamental para mantener la bipolaridad entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Para ilustrarlo mejor, dos ejemplos merecen ser traídos al análisis, el primero fue el programa implementado por los Estados Unidos en 1947, denominado *European Recovery Program*, más conocido como el Plan Marshall, que logró sacar a diecisiete países de Europa Occidental del subdesarrollo dejado tras la guerra (Toussaint, 2006).

El Plan Marshall fue el primer modelo de cooperación que asoció el desarrollo con el crecimiento económico de los países, desde su implementación favoreció la construcción de un sistema de cooperación internacional que habría de difundirse hasta hoy. En respuesta a la estrategia norteamericana, el segundo ejemplo ocurrió en 1956, cuando los soviéticos crearon el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), una estrategia de ayuda internacional dirigida tanto a sus aliados ideológicos como a los que no.

Como resultado del Plan Marshall, en 1961 se crea la principal institución en esta materia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que promueve el diálogo entre sus miembros y países en desarrollo para mejorar la calidad de vida. Paralelamente, los Estados miembros de la OCDE establecieron agencias de cooperación encargadas de diseñar y gestionar sus políticas de cooperación. Tal como se revisará en el siguiente apartado, en el caso de Colombia, los países en desarrollo también crean instituciones para gestionar los recursos de cooperación que empezaban a recibir. Paulatinamente, instituciones como la ONU y el Banco Mundial diseñaron estrategias para hacer la cooperación más eficaz y medir el desarrollo a través del Producto Interno Bruto (PIB).

Cuadro 7. Más sobre la OCDE

Creada en 1961 con sede en la ciudad de París. Conformada por 38 países (dato a 2024), de los cuales cinco son del Sur global, en su orden de ingreso son Türkiye (1961), México (1994), Chile (2010), Colombia (2020), Costa Rica (2021).

Frente a estos cinco países, es preciso señalar que hacen parte de la OCDE, pero no del Comité de Ayuda al desarrollo (CAD). Este último, es el encargado de definir el listado de países beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y de dar directrices para hacer más eficaz la AOD. Dicho listado, se diseña con base a criterios técnicos, pues cada donante define a qué países prioriza y el tipo de ayuda (financiera, técnica) que quiere otorgar. Detrás de esta modalidad, hay una clara articulación entre los países donantes y su política exterior.

Para ver la lista CAD visitar: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>

Por otro lado, para entender la evolución que la cooperación ha tenido en el país y las prioridades actuales, se debe hacer mención del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) aprobado en 1978. El objetivo central del PABA fue el de establecer una serie de factores técnicos para fortalecer las capacidades institucionales y locales de los países en desarrollo (PED) para incrementar la cooperación entre pares. Tras el PABA se adopta el concepto de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), que décadas después se le conocería como Cooperación Sur-Sur, como se le denomina en la actualidad.

Avanzando en esta revisión histórica, el fin de la Guerra Fría trajo un aumento en los conflictos intraestatales. En este nuevo escenario de conflictividad, la CID tenía como propósito ayudar a los países beneficiarios a eliminar las causas estructurales de la violencia: pobreza, desigualdad, entre otros factores, al tiempo que se aseguraba un alineamiento político.

En línea con lo anterior, entrado el nuevo milenio y, en aras de mejorar el bienestar de los individuos, desde la ONU se impulsaron agendas sociales, ambientales y de derechos humanos, que vincularon nuevos actores e impulsaron diversas modalidades de cooperación, que más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD),⁴¹ complementarían los esfuerzos

⁴¹ También se le conoce como cooperación Norte-Sur, es una modalidad que contempla la transferencia de recursos financieros o de asistencia técnica por parte de los países del Norte a los países del Sur que se encuentren dentro de la lista del CAD. Revisar cuadro 1. Más sobre la OCDE.

para hacer la cooperación más eficaz. Adicionalmente, y en lo que compete al tema que se revisa, los Estados miembros de la ONU aprobaron dos importantes agendas globales para el desarrollo, mediante las cuales se establecieron objetivos, metas e indicadores que cada país debía apropiarse y ejecutar según sus necesidades.

La primera fue la Agenda del Milenio que reunió ocho objetivos (2000-2015), a la que le siguió la Agenda 2030, que incluye diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y que comprende el periodo 2015-2030. A esta última le han sucedido una multiplicidad de encuentros con el fin de reforzar los compromisos de los ODS, mejorar la eficacia de la cooperación y acelerar en su cumplimiento, involucrando para su gestión a sector privado, sociedad civil, individuos, entes subestatales y, por supuesto, para comprometer aún más las acciones gubernamentales.

Por su parte, el desarrollo dejó de entenderse de manera unidimensional o desde una visión netamente económica. Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se propone medir este desde un enfoque multidimensional⁴² que refleje la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo, así como sus diversas problemáticas sociales. En este proceso de rediseño de la cooperación, se identifican tres factores clave que moldean la nueva arquitectura de la ayuda en la era posguerra fría: 1) la ampliación de los temas de la agenda internacional liderados por la ONU; 2) la (re)emergencia de actores nuevos y tradicionales (como los Estados del sur y actores no estatales); y 3) el desarrollo de nuevos instrumentos y modalidades de cooperación, como la CSS y la cooperación triangular (Ctr). Escenario en el cual se mueve actualmente la CID.

De esta forma, este breve recorrido histórico revisó los principales hitos que han moldeado el sistema de CID, lo cual nos permitirá entender cómo el país se va adaptando al entorno, para paulatinamente ir construyendo sus marcos normativos, institucionales, pero también ideacionales

⁴² Ello significa, “trascender el uso del ingreso per cápita, [...] como criterio privilegiado para medir el nivel de desarrollo de los países [...], apunta a construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016, p. 2). Asimismo, hace énfasis en la necesidad de trabajar en el diseño de índices y políticas de desarrollo humano que, al mismo tiempo, no amenacen la sostenibilidad ambiental.

en materia de CID. Frente a esto último, el alcance, definición y estrategias de política exterior han sido fundamentales, en especial como directrices para la formulación de estrategias nacionales de cooperación en el país, que desde 2007 empiezan a publicarse.

Finalmente, la línea de tiempo en la gráfica 5 recoge estos hitos e incorpora otros, en los que, si bien no se profundizó, hacen parte de esta narrativa y representaron un punto de inflexión sobre la forma de concebir la cooperación para el desarrollo.

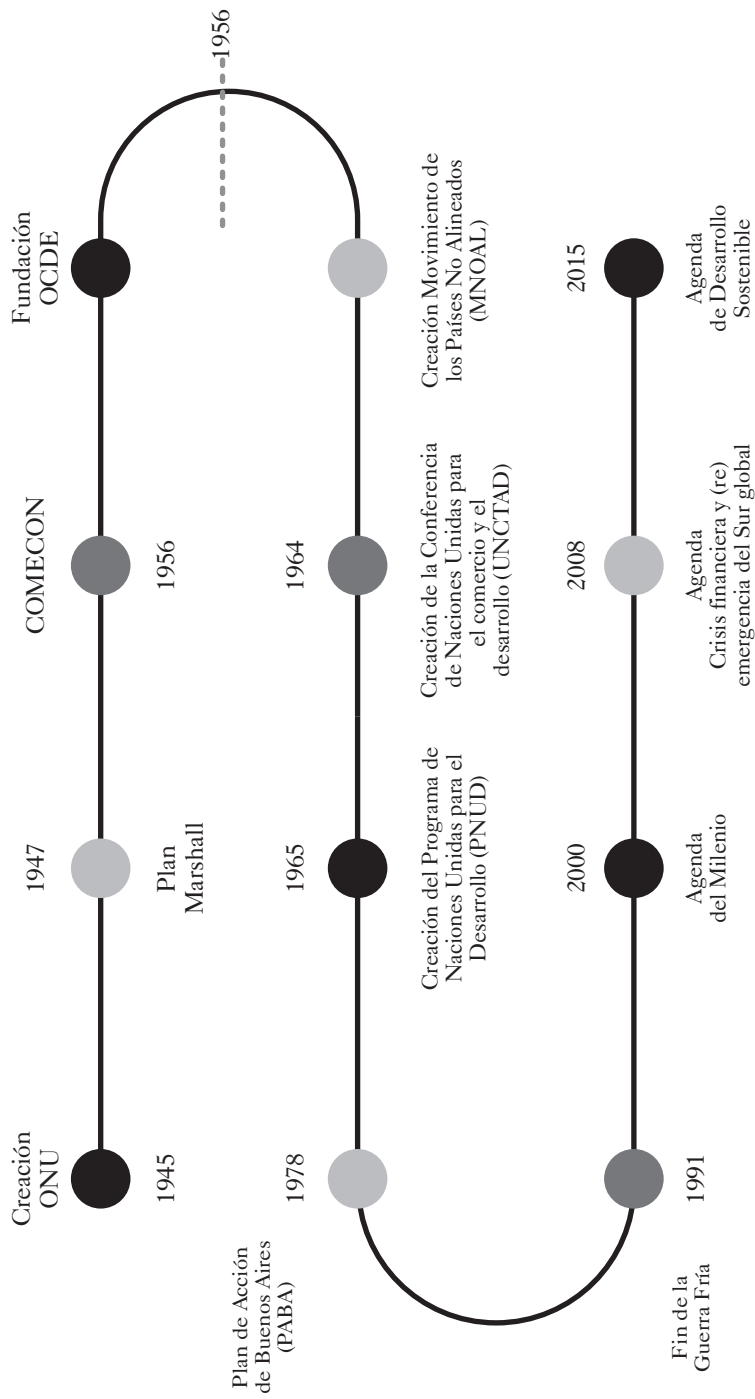
2. Inicios de la cooperación en Colombia: 1960-1999

La historia de la CID en Colombia se remonta a la década de los años sesenta del siglo pasado, momento en el que, bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo, se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Entre las funciones otorgadas, se le atribuyó la de manejar la asistencia técnica que recibiera el país (Acción Social, 2008).

La creación de este departamento coincide con la implementación del programa de cooperación internacional impulsado por el Gobierno del presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy, conocido como Alianza para el Progreso (1961). Un programa cuyo propósito era el de orientar un cambio social en los países de América Latina. Brasil y Colombia fueron los países que recibieron el mayor número de recursos financieros. Para el caso de Colombia, fue el inicio de la llegada de mayores recursos que provenían de organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Henaó, 1991).

Esto último, por ejemplo, evidencia de qué forma los factores externos, en este caso las dinámicas de Guerra Fría, y la llegada de flujos de cooperación, sientan las bases para la consolidación de normas e instituciones que favorecieran el manejo de la cooperación en el país. De este periodo se desprende un hecho político importante para las relaciones de Estados Unidos y de Colombia, y es la firma del primer convenio marco de cooperación bilateral. Desde entonces, la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos, conocida como USAID por sus siglas en inglés, se establece como un socio clave para el país. Adicionalmente,

Gráfica 5. Hechos históricos en la formación de la CID



Fuente: creación propia.

a partir de esta alianza, Colombia asume “el rol de país puente para canalizar ayudas hacia otros países especialmente centroamericanos” (Hena, 1991, p. 79), lo que lleva a que, en materia de política exterior, se fortalezcan las relaciones con estos países y, por tanto, su presencia.

La estructura inicial creada durante el Gobierno de Alberto Lleras habría de mantenerse hasta 1989, cuando bajo la presidencia de Virgilio Barco, dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se crea la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI), que por casi una década se encargó de la formulación de proyectos de cooperación, así como del manejo de los recursos financieros recibidos por concepto de cooperación. Entre otras funciones, a la DECTI se le asignó la labor de asesorar políticamente al Gobierno en la identificación de oferta, en promover el acercamiento a nuevas fuentes y coordinar las misiones de negociación (Acción Social, 2008).

No obstante, como se puede deducir, algunas de estas funciones eran más afines a los propósitos de la Cancillería que a las del DNP, motivo por el cual, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se promovió la idea de revisar y ajustar dicho decreto. El propósito era evitar el traslape de funciones y darle a Cancillería su lugar político en el manejo de los asuntos internacionales ligados al alcance de la cooperación.

De esta forma, en 1992 se le otorga a la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores la función de coordinar los asuntos de cooperación. En otras palabras, desde la Cancillería se habría de articular la cooperación con las estrategias de política exterior, y el DNP sería el órgano encargado de la gestión técnica. A esta decisión le sucedieron una serie de normativas.

Tras lo descrito anteriormente, se deduce que la década de los noventa significó para el país un periodo de cambios institucionales, los cuales respondían tanto a sus nuevas necesidades políticas y sociales, como a demandas internas por parte de los actores involucrados para coordinar y articular mejor los asuntos de cooperación del país. No obstante, no se puede dejar de lado que los diversos Gobiernos de esa década también buscaban adaptarse a las transformaciones del sistema internacional, siendo el principal hito el fin de la Guerra Fría, que en lo que respecta a los asuntos de cooperación, pone en evidencia la necesidad de hacerla más eficaz, pues a nivel mundial empezaba a darse una especie

de fatiga de los donantes ante los limitados resultados que mostraba en las principales regiones receptoras de AOD.

En cuanto a las variables locales, el país muestra una ambigüedad; por un lado, según los estándares del Banco Mundial, Colombia pasa a ser clasificado un país de renta media, lo que significaba que el país crecía económicamente, por lo que era preciso articular la cooperación con la política exterior, y la inserción del país en nuevos mercados. Pero por el otro lado, fue un periodo en el que se recrudeció el conflicto armado, sumado a la guerra entre carteles de la droga que sumerge al país en un periodo difícil.

Frente a esto último, según Tokatlian (2000), el conflicto armado interno y el narcotráfico crecen de tal forma en el país, que los dirigentes políticos no tenían claro hacia dónde direccionar la política exterior y, en menor medida, la cooperación internacional.

El interés principal era la búsqueda de recursos para fortalecer al país en materia de seguridad y defensa, y los flujos de cooperación para el desarrollo se encaminaron a mitigar los daños causados por la guerra (ver en este sentido el capítulo cuatro. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana). Lo anterior fue llevando a la necesidad de que el país contara con su propia agencia de cooperación, como ya lo venían haciendo otros países de la región como Brasil, Chile o México.

Como respuesta a lo anterior, la primera acción que se tomó fue la creación, en 1995, del Consejo Nacional de Cooperación, el cual tenía como propósito ser la máxima instancia rectora en materia de cooperación internacional, cuyo principal fin sería el de recomendar lineamientos políticos, estudiar y aprobar proyectos de cooperación y coordinar las necesidades del país para alinearlas con la demanda.

Paralelamente, el DNP y la Cancillería redactaron un documento sobre Política Nacional de Cooperación Internacional (1995). Este documento, es el único insumo de carácter institucional que describió la estructura institucional de la cooperación internacional. Del documento hay que resaltar tres elementos: el primero, que recogió el estado de la cooperación en un periodo de diez años (1982-1992), lo que permitió conocer parcialmente el estado de la cooperación bilateral y multilateral (incluye principales cooperantes y montos de la ayuda).

El segundo, es que analiza la situación de la cooperación en el país e identifica como principal obstáculo la falta de coordinación entre agentes. Por último, propone replantear la estructura institucional existente para el manejo de la cooperación internacional, así como la necesidad de alinear el Programa Nacional de Cooperación Internacional con el PND. Por otro lado, sugiere coordinar la cooperación a nivel interno y externo, dejando un único interlocutor encargado de la negociación, consecución y gestión de proyectos y programas dirigidos a los pilares establecido en el PND.

Un año después, se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)⁴³. Con la creación de la ACCI se suprime la DECTI, y la primera queda adscrita al DNP, y su principal función era la de coordinar, administrar y promover la cooperación internacional que reciba y otorgue el país (Acción Social, 2008).

Desde la ACCI se establecen nuevos lineamientos dirigidos a alcanzar tres objetivos: 1), mejorar la gestión institucional de los asuntos de cooperación en el país; 2), buscar nuevas fuentes de financiación, y 3), fortalecer el relacionamiento del país con sus vecinos vía cooperación técnica CTPD (en línea con el PABA). Asimismo, se prioriza la cooperación hacia temas como salud, educación, desarrollo rural y medio ambiente y, finalmente, se hace un llamado para buscar mecanismos que permitiesen articular el comercio internacional, la inversión extranjera y créditos blandos con la cooperación internacional (Camelo y Mambusca, 2019). No obstante, en 1999, durante la presidencia de Andrés Pastrana, la ACCI queda nuevamente adscrita a la Cancillería.

Para ilustrar de manera más clara los cambios institucionales de finales del siglo XX, a manera de síntesis, el siguiente cuadro recoge la normatividad existente en el país desde el Gobierno de Barco hasta el de Pastrana. En este también se observan cuáles fueron las entidades involucradas en el proceso de toma de decisión en cuanto al manejo de la cooperación, lo que explica la tensión entre los asuntos técnicos y los políticos.

⁴³ FOCAI es una cuenta especial que tiene como objeto: “Apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia destine a otros países en desarrollo” (Ley 318, 1996, art. 20). En la actualidad sigue vigente, y por medio de este se gestiona la CSS.

Cuadro 8. Institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia (1989-2000)

Gobierno	Normatividad	Institución	Órganos rectores
Virgilio Barco (1986-1990)	Decreto 2410 de 1989	División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
César Gaviria (1990-1994)	Decreto 2126 de 1992		Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Relaciones Exteriores
	Directiva presidencial N°3 de 1994		
Ernesto Samper (1994-1998)	Decreto 1347 de 1995	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
	Conpes 2768 de 1995		
	Ley 318 de 1996	Red de Solidaridad Social	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)
	Decreto 2807 de 1997		
	Ley 368 de 1997	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
	Conpes 2968 de 1997		
Andrés Pastrana (1998-2002)	Decreto 1320 de 1999	Ministerio de Relaciones Exteriores	
	Decreto 1295 de 2000		

Fuente: creación propia.

Durante la segunda mitad del siglo XX, uno de los problemas alrededor de la institucionalidad colombiana en materia de cooperación estuvo ligado principalmente a la falta de coordinación interinstitucional. Lo que consecuentemente generó una escasa autonomía de los entes estatales creados para ello, en un principio la DECTI, y posteriormente la ACCI, entidades que constantemente cambiaban de directrices sin tener un norte claro más allá de las funciones establecidas en las normas que las creaban.

Para concluir este segundo apartado, se puede deducir que la construcción del marco normativo de la cooperación internacional en esta primera etapa fue un proceso que podría denominarse de prueba y error, una especie de laboratorio en el que cada administración definía su utilidad acorde a sus intereses políticos (Camelo y Mambuscay, 2019).

3. La evolución de la cooperación internacional en Colombia: 2000-2024

Antes de entrar a revisar los hechos acontecidos a lo largo de este siglo, es preciso recordar uno de los supuestos para el análisis de la política exterior, que señala que la acción en este campo está determinada por la relación de variables internas y externas, y viceversa (Putman, 1993).

En materia de CID, desde lo internacional, el nuevo milenio arranca con dos hechos históricos que habrían de impactar la gestión nacional alrededor de la CID. El primero, es la ya mencionada Agenda del Milenio (2000), con la cual se abre una ventana de oportunidad para que los países de renta media, como Colombia, desarrollaran sus estrategias de cooperación para lograr mayor coordinación entre los intereses de los donantes y las necesidades de los receptores, con miras a avanzar en materia de progreso económico y bienestar social.

El segundo hecho estuvo marcado por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que retoma los asuntos de seguridad como prioridad en la agenda internacional, desviando de esta forma la atención en los temas de CID a nivel mundial, para fortalecer otras formas de cooperación en materia de seguridad y defensa, en especial de lucha contra el terrorismo. Esto último, habría de presentarse como una oportunidad para Colombia.

La llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez le dio un giro a los asuntos de cooperación, en los que las problemáticas sociales se presentaban ante los donantes como el resultado del conflicto armado interno, en el cual, paralelamente debía fortalecerse la presencia y lucha militar para combatir el terrorismo y el narcotráfico bajo el principio de una responsabilidad compartida.

En cuanto a Colombia, y retomando la idea con la que se cerró el apartado anterior, entrado el nuevo siglo, el país estaba “viviendo una

guerra atroz en el plano interno y bastante extraviada en cuanto a su política exterior” (Tokatlian, 2000, p. 35). Como consecuencia de lo anterior, en 1999 se presentó el programa de cooperación militar más grande que hasta el momento haya recibido el país, el denominado Plan Colombia, “una iniciativa militar y diplomática, destinada a combatir los carteles de la droga y los grupos insurgentes” (Tappe Ortiz, 2020, p. 360).

Si bien no es el objetivo de este capítulo ahondar en ello, porque ya se hace en otro, sí es un hito que permite entender la dinámica de la CID durante la primera década del siglo XXI. La llegada de recursos y de ayuda militar a través del Plan Colombia habría de marcar no solo las relaciones del país con sus vecinos, sino también la forma de redirigir los asuntos sociales y, por tanto, la ayuda externa. Así, por ejemplo, desde USAID se incrementó la AOD dirigida a la financiación de proyectos para fortalecimiento de la democracia, desarrollo alternativo y atención a desplazados, entre otros, que adicionalmente, y de manera transversal, le apuntaron a los ODM. Por tanto, toda esta cooperación requería de una mayor articulación entre los distintos órganos del Estado encargados tanto de la dirección de esos temas como de la cooperación internacional.

Respecto al manejo de la política exterior, los dos mandatos de Uribe Vélez se caracterizaron por un fuerte componente de seguridad, en los que se priorizó el relacionamiento con los Estados Unidos y la cooperación militar (Borda et al., 2011). El gobierno de Álvaro Uribe se centró en la Política de Seguridad Democrática (PSD). Frente a esto último, si bien en este sentido la cooperación internacional demandada por Colombia era principalmente de tipo militar, para los cooperantes, los problemas derivados del conflicto armado eran sociales, y de ahí que la AOD siguiera llegando para apoyar estrategias y programas de corte social, e incluso ambiental.

De esta forma, desde un enfoque de seguridad democrática, era indispensable diseñar una estrategia de cooperación que lograra comprometer al mayor número de donantes para la consecución de la paz. Dada la importancia que se le da a la cooperación, en 2003 se le reasigna al Departamento Administrativo de Presidencia (DAPRE) el manejo de la ACCI, es decir, el manejo de la cooperación internacional del país se vuelve, por primera vez, un tema directo de la agenda del presidente. Ante la incorporación de presidencia como nuevo órgano rector en materia de

cooperación, la preocupación ya no giraba alrededor de la coordinación institucional sino de la autonomía de la ACCI.

Durante este periodo, el relacionamiento bilateral con los países de la región de América Latina y el Caribe en materia de CTPD fue disperso y enfocado a la realización de un gran número de actividades y hacia unos países en específico. La puesta en marcha del Plan Colombia, y la marcada prioridad en asuntos de seguridad, afectó las relaciones del país con sus vecinos más próximos, con quienes hubo varios roces diplomáticos, el país priorizaba sus relaciones con la mirada puesta hacia el Norte, o como se revisa en el capítulo de Monroy y Cubides, la denominada doctrina del *respice polum*.

De esto, podría inferirse que los temas de cooperación internacional en el país se vuelven un asunto de la agenda política del ejecutivo. En el año 2005, se aprobó la creación de una nueva agencia de cooperación, a la que se le conoció como Acción Social, que nace de la fusión de la Red de Solidaridad Social y la ACCI. Entre las funciones que se le otorgan a la nueva agencia estaba la de promover la cooperación nacional e internacional, en especial a proyectos dirigidos a población vulnerable y víctimas del conflicto. Dicho de otra forma, Acción Social se encargó de acompañar e implementar, desde un enfoque social, la PSD del Gobierno de Uribe durante su segundo mandato (2006-2010).

Esto fue así, hasta que para el año 2011 se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), que reemplaza a Acción Social. Según el decreto que la crea, esta nueva agencia es la encargada gestionar, orientar y coordinar toda la cooperación que el país reciba y otorgue, independientemente de la modalidad. Algo clave que se señala es que la nueva agencia deberá atender los objetivos de política exterior y del Plan Nacional de Desarrollo (Decreto 4152, 2011 art. 5).

Dentro de esta nueva institucionalidad, se ajustan los conceptos que sobre CID tenía hasta entonces el país, y se adiciona la CSS como una modalidad clave para el relacionamiento internacional del país con otros países del Sur. El siguiente cuadro recoge los dos conceptos centrales para este análisis:

Cuadro 9. Definiciones clave

Definición institucional	
¿Cómo define APC-Colombia la CID?	Acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. También se conoce como cooperación para el desarrollo y es un concepto global que comprende diferentes modalidades de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC-Colombia], s.f.).
¿Cómo define APC-Colombia la CSS?	La CSS es un instrumento privilegiado de la política exterior colombiana que se orienta a la generación de agendas positivas y al intercambio de experiencias y conocimientos técnicos de alto valor con países en desarrollo. Consiste en una cooperación basada en la horizontalidad, la solidaridad, y el interés y el beneficio mutuos, destinada a abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y a apoyar las principales prioridades de los países involucrados (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC-Colombia], 2013, p. 3).

Fuente: creación propia a partir de fuentes citadas en el cuadro.

Para observar las transformaciones de la institucionalidad de la cooperación a lo largo de este siglo, a manera de síntesis, el siguiente cuadro recoge la normatividad que rigió la CID entre 2003 y 2011. Después de esa fecha, los principales cambios han estado dados frente a su manejo interno, mas no frente a su institucionalidad, que podría decirse no ha sido tan inestable como el periodo analizado en el apartado anterior.

Cuadro 10. Institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia (2003-2015)

Gobierno	Normatividad	Institución	Órganos rectores
Álvaro Uribe (2002-2010)	Decreto 1540 de 2003	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)
	Decreto 1942 de 2003		Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) Ministerio de Relaciones Exteriores Departamento Nacional de Planeación (DNP)
	Decreto 2467 de 2005		Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) Ministerio de Relaciones Exteriores
Juan Manuel Santos (2010-2018)	Decreto 4152 de 2011	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia)	Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Defensa

Fuente: creación propia.

Este cambio en la denominación de la Agencia, sus funciones y nueva estructura organizacional es acompañado de dos hechos que cambian la forma como los asuntos de cooperación se venían entendiendo y gestionando. El primero es que, en 2010, Colombia entra en la categoría de país de renta media alta, lo que motiva al Gobierno de Santos a que en 2013 solicitara el ingreso del país a la OCDE, lo cual se materializa en 2020, luego de que durante siete años el país realizara todos los ajustes solicitados por los distintos comités que conforman esta organización.

Adicionalmente, se sumó el interés del Gobierno por negociar la paz con las FARC-EP, lo que desde la política exterior se traduce en la necesidad de darle al país un rol distinto, ahora como donante emergente del Sur. De esta forma, tras la creación de la APC-Colombia, el país cambia su enfoque de solo mirar al Norte, girando hacia la inserción en una

dinámica internacional en la que los países del Sur Global empiezan a tener mayor autonomía y protagonismo, siendo la CSS su máxima expresión de la forma como se da el intercambio de buenas prácticas y políticas entre socios para el desarrollo.

De esta forma, para fortalecer la práctica de la CSS, dentro de la nueva institucionalidad se crea una dirección de oferta de cooperación internacional, encargada principalmente de identificar oportunidades de CSS y cooperación triangular, promover la participación del sector privado en las diferentes iniciativas y proyectos, para fortalecer la implementación de los ODS en los territorios.

Una de las funciones que ha venido desarrollando la APC-Colombia, y que es un instrumento útil para la Cancillería al momento de reunirse o de negociar con otros países, es el diseño de un catálogo de buenas prácticas de CSS, en el cual recogen experiencias exitosas gestionadas a nivel interno, para lo cual ha sido clave fomentar y fortalecer las capacidades interinstitucionales.

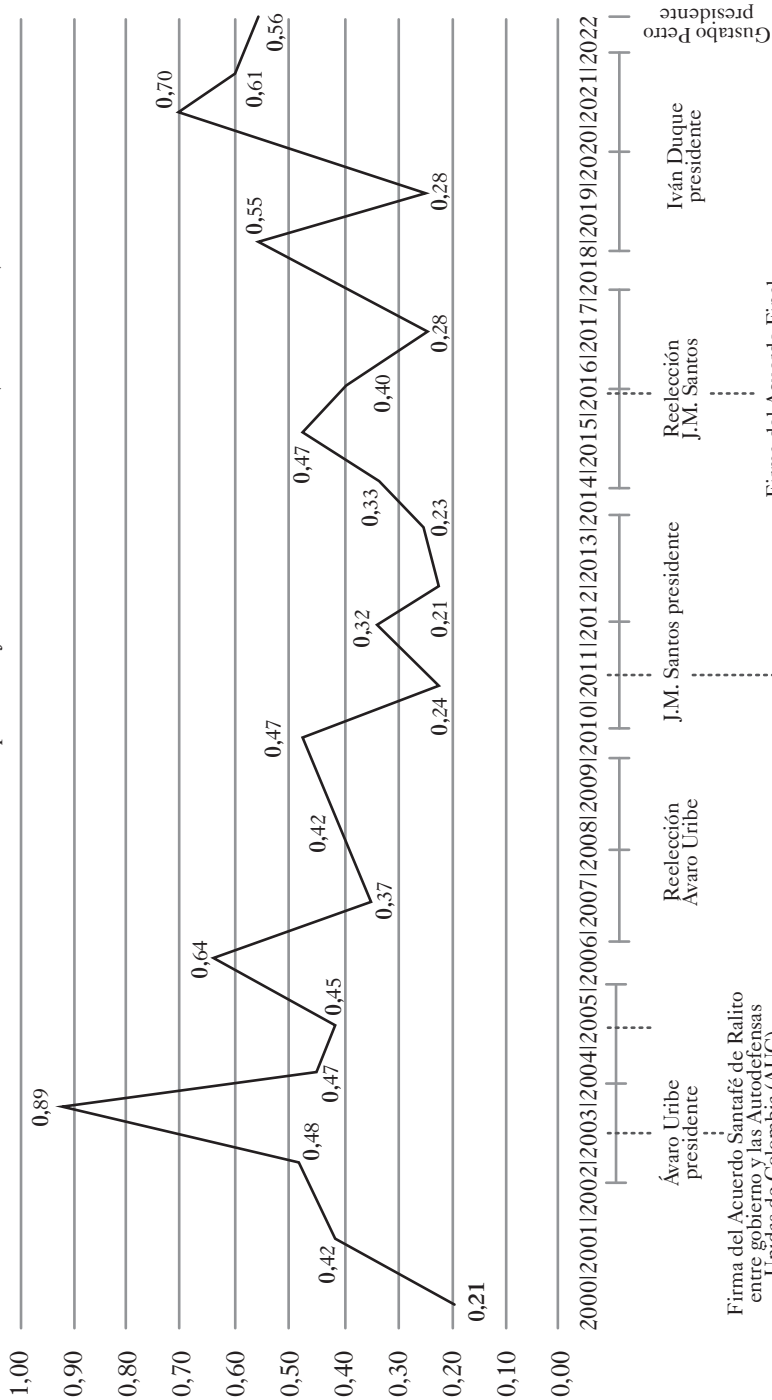
Finalmente, para cerrar este tercer apartado, la gráfica 6 muestra el comportamiento de la AOD que el país ha recibido desde el año 2000 hasta el 2022, señalando los periodos presidenciales y algunos hitos de estos periodos en los que la cooperación ha tenido un rol dinamizador.

Conclusión

La cooperación internacional, entendida en el marco de este capítulo como instrumento para el desarrollo, es una práctica política que tiene sus orígenes después de la Segunda Guerra Mundial, y que se instrumentaliza principalmente en el marco de la Guerra Fría. A lo largo de ocho décadas, la cooperación internacional ha moldeado una estructura institucional que hoy se compone de diversos actores, modalidades e instrumentos para su gestión y en la que Colombia, por ejemplo, ha construido su propia historia. Este capítulo brindó un amplio contexto sobre la historia y funcionamiento de la CID en el país.

Uno de los supuestos que acompañó el análisis es que los periodos presidenciales, en especial los analizados en el tercer apartado, evidencian que los asuntos domésticos: conflicto armado interno, lucha contra

Gráfica 6. Evolución de la AOD como porcentaje del PIB en Colombia (2000-2022)



Fuente: creación propia a partir de datos tomados OCDE (2025).

las drogas, y la visión sobre la protección del medio ambiente, son hechos que determinan, o, definen los lineamientos, objetivos y estrategias de la política exterior y, por tanto, de la cooperación.

Por otro lado, a pesar de los cambios institucionales, en las distintas agencias se identifican ciertas continuidades en el manejo político de los asuntos de CID del Estado colombiano. Por ejemplo, durante los dos mandatos de Juan Manuel Santos, el discurso político se encaminó hacia la consecución de la paz vía negociación y, por tanto, para implementar el Acuerdo de paz, la comunidad internacional habría de jugar un rol fundamental para lograr mayor equidad y justicia. Desde el Ejecutivo se hicieron reiterados llamados a la comunidad internacional para ejercer un rol más activo y destinar mayores recursos de AOD, al tiempo que se buscó mayor autonomía para la ejecución de la CSS.

De esa forma, la CSS ha tenido un importante rol como instrumento para el diseño y puesta en marcha de la agenda internacional del país, en el que han predominado temas de seguridad, políticas de frontera y relacionamiento bilateral con miras a ampliar su presencia y mejorar la imagen del país. Frente a esto último, la adopción de la CSS como estrategia política ha llevado a la construcción de una estructura institucional e ideacional que, a partir del fortalecimiento de capacidades interinstitucionales, ha dado forma a diversas iniciativas que responden a los intereses nacionales.

En ese sentido, Colombia busca redefinir su estatus para mejorar su imagen, de ahí que la CSS resulte ser un instrumento con el que se negocia, se hace *lobby* y se asciende, lo que se explica bajo la idea de “cooperar con el Sur para alcanzar el Norte” (Bergamaschi et al., 2017, p. 245), o como una estrategia para alcanzar objetivos nacionales de cambiar o mejorar el posicionamiento del país y ampliar sus relaciones. En cuanto a esto último, se manifiesta en el interés de los Gobiernos por internacionalizar lo que considera, o percibe, son buenas prácticas a nivel interno en materia de desarrollo, así como la experticia adquirida en materia de seguridad.

Desde la segunda administración de Álvaro Uribe, el país exporta el conocimiento empírico adquirido a través de la cooperación técnica y financiera de sus principales socios en la materia: Estados Unidos y Canadá. El conocimiento adquirido durante años le da al país una experticia

única en la región en materia de seguridad, inteligencia y defensa. De esta forma, paulatinamente se construye una idea, o noción, sobre el rol y el liderazgo subregional de Colombia en este campo, que se difunde a otros países por medio de acuerdos de CSS.

Lograr un mayor estatus en la región y mejorar la forma como lo perciben sus vecinos, por ejemplo, o utilizando los términos propios de la CSS, sus socios, Colombia se muestra a sí mismo como un modelo de buenas prácticas, en especial tras la creación de la APC-Colombia. Por otro lado, en cuanto a la definición de identidad, en este contexto se entiende como la forma en que Colombia se define y percibe a sí mismo dentro de la estructura de la CSS en la región.

Desde esta perspectiva, la identidad en Colombia se ha construido alrededor de la idea del privilegiado lugar geográfico que ocupa en el continente y la potencialidad de sus riquezas naturales y energéticas, las cuales se resaltan en el discurso político, a la vez que aparecen expuestas en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. La identidad del país podría definirse como heterogénea, pero también pragmática y volátil, porque se adapta a distintos contextos y discursos, en los que la gente, las historias y los recursos se cruzan en sus fronteras y se narran a través de su política (Borda et al., 2011). El segundo capítulo del presente volumen, escrito por Coy y Morales, expone algunas ideas útiles a la comprensión de este fenómeno de un interés nacional difuso o, al menos, difícil de caracterizar.

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿De qué manera el enfoque multinivel y multiactor de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia ha influido en su política exterior, y hasta qué punto este enfoque responde a los intereses nacionales frente a los desafíos globales?
- ¿Hasta qué punto las agendas internacionales, como la Agenda 2030, influyen en la formulación de políticas de cooperación internacional en los países en desarrollo, y cómo pueden equilibrar estos países sus necesidades internas con las presiones externas de actores globales?
- ¿De qué manera la transición de Colombia a ser un país de renta media alta y su ingreso a la OCDE transformaron su rol en la

cooperación internacional, especialmente en términos de Cooperación Sur-Sur? ¿Qué oportunidades y desafíos presenta este cambio para el país en su relación con otros países del Sur Global?

Referencias

Acción Social. (2008). *La cooperación internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoen-colombia.pdf

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia). (s.f.). Glosario APC-Colombia. <https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/glosario>

Ayllón, B. (2007). La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Carta Internacional*, 2(2), 1-16.

Bergamaschi, I., Tickner, A., y Durán, J. (2017). South-South cooperation: Beyond the myths. Rising donors, new aid practices? En I. Bergamaschi, P. Moore y A. Tickner (eds) *South-South cooperation: Beyond the myths. Rising donors, new aid practices?* (pp. 245-269). Palgrave Macmillan UK.

Borda, S., Bell, G., Gómez, H. J., Ramírez, S., Reyes, C., y Tokatlian, J. G. (2011). *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Ediciones Uniandes.

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. <https://doi.org/10.21500/23825014.3945>

Decreto 4152 de 2011. Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional-Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación

Internacional de Colombia, (APC– Colombia). 3 de noviembre de 2011. D. O. No. 48242.

Henao, J. (1991). *La cooperación internacional al desarrollo en Colombia*. CI-NEP & NOVIB.

Malacalza, B. (2020). Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: Un campo de estudio en debate. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 209-228. <https://doi.org/doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.209>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). «Aid (ODA) disbursements to countries and regions», 2025 (en línea) [Fecha de consulta: febrero de 2025] <https://data-explorer.oecd.org>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UNDP_RHDR_LAC_Executive-Summary_SP.pdf

Putman, R. (1993). Diplomacy and domestic politics: The logic of two level games. En P. Evans, H. Jacobson, & R. Putman (Eds.). *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics* (pp. 50-75). University of California Press.

Tappe Ortiz, J. (2020). Liderazgo político en el desarrollo de procesos de paz en Colombia entre 2002 y 2010: a importancia de Juan Manuel Santos. En J. Arévalo (Ed.), *Negociación y cooperación: teoría y experiencia en resolución de conflictos* (pp. 355-418). Universidad Externado de Colombia.

Tokatlian, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48, 35-43. <https://doi.org/10.7440/colombiaint48.2000.01>

Toussaint, E. (2006). *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente*. El viejo topo.

Capítulo 8

Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch8>

Martha Ardila

Introducción

Desde finales del siglo xx se observa una crisis del multilateralismo vinculada con el surgimiento y mayor visibilidad de actores no gubernamentales y con ello la complejidad del rol del Estado que se muestra renuente a ceder en soberanía. Pero, no solo ello, sino además el surgimiento de nuevas amenazas que alteran el sistema internacional y que afectan de manera diversa a cada uno de los países. Aquí se ubica el crimen transnacional que abarca desde el tráfico de drogas hasta el de personas y de productos asociados al medio ambiente como las especies, entre otras, que, por ejemplo, afectan especialmente a Colombia, y como si esto fuera poco, no se ven resultados o soluciones concretas por parte de los diversos organismos multilaterales frente a la guerra entre Rusia y Ucrania, o respecto a Venezuela.

El multilateralismo,⁴⁴ la integración⁴⁵ y la concertación atraviesan una transición en la que se observa una división entre Colombia y el resto de Suramérica. Ello debido, en gran medida, a su relación con Estados

⁴⁴ El multilateralismo es un sistema de relaciones coordinadas entre tres o más Estados de acuerdo con ciertos principios de conducta (Legler y Santa Cruz, 2011). A lo largo del capítulo habrá mayor claridad sobre su significado, como también del de integración.

⁴⁵ Según la CEPAL (2014), la integración regional es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales. En este sentido, los actores no gubernamentales también desempeñan un rol importante. No puede ser una integración solo entre Estados. Por su parte, el término Estado westfaliano se refiere a las entidades estatales soberanas que tienen el monopolio de la fuerza.

Unidos, a su ubicación geoestratégica al norte de Suramérica, y también al papel que han desempeñado las élites políticas y económicas. Al ser Colombia un país de regiones, y con múltiples pertenencias, presenta una identidad diversa que se refleja en la visión de los tomadores de decisiones frente a la asociación con otros países.

Partiendo de la crisis del multilateralismo, este capítulo busca examinar el significado que tiene para Colombia la integración (y con ello el multilateralismo) regional.

Son varios y diversos los organismos en los que participa el Estado colombiano. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido el principal de ellos, no solamente porque la Carta de la OEA se suscribió en Bogotá en 1948, o porque el país ha tenido dos secretarios generales, Alberto Lleras Camargo (1948-1954) y César Gaviria (1994-2004), sino porque temas prioritarios para Colombia, como seguridad, drogas y democracia, se manejan en este organismo multilateral. Además, allí se encuentra Estados Unidos, que es un “gran” aliado de Colombia. Es así cómo, en este capítulo, se ha elegido la OEA porque es el organismo multilateral en el que Colombia ha tenido un mayor protagonismo.

A su vez, se analizan otros mecanismos regionales como la Asociación de Estados del Caribe (AEC) respecto a la cual Colombia tiene la Presidencia *pro tempore* desde mayo de 2024 y que resulta poco reconocida y estudiada. Este organismo multilateral podría ayudar a apaciguar las tensiones existentes con Nicaragua. También se eligió la CELAC, de la que Colombia recibirá también su Presidencia *pro tempore* en 2025, porque en su accionar le hace contrapeso a la OEA. Y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA, que podría tener un rol importante frente a la crisis climática y en la cual el presidente Gustavo Petro podría desempeñar junto con Brasil un liderazgo. A partir de lo anterior, se busca dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué características tienen y qué representa para Colombia este tipo de organismos?

Este capítulo aporta al conocimiento del multilateralismo y a la posibilidad de que Colombia tenga un mejor posicionamiento en la jerarquía de poder regional e internacional, a la vez que promueve la paz y la seguridad, fomenta la integración, y protege el estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. Además, los organismos regionales examinados facilitan la cooperación y el intercambio con otros países, fortaleciendo

su capacidad para enfrentar desafíos internos e internacionales. Y es que el multilateralismo ha sido un pilar fundamental en la política exterior colombiana en cuanto a la legitimidad internacional, el apoyo a temas de seguridad, y la resolución de conflictos, entre otros aspectos.

El capítulo está dividido de la siguiente manera. En primer lugar, se examina la crisis del multilateralismo latinoamericano. En segundo lugar, se mencionan las características del organismo multilateral y, posteriormente, la participación de Colombia en cada uno de ellos. Se enfatiza en los temas prioritarios y se plantean unas conclusiones sobre el futuro de Colombia en estos grupos de integración y concertación.

1. La crisis del multilateralismo y de la integración latinoamericana

Mucho se habla de la crisis de la integración y del multilateralismo latinoamericano. Estos dos conceptos están interconectados en el ámbito de las relaciones internacionales. La integración se refiere a la coordinación entre los países para crear, por ejemplo, bloques regionales o supranacionales que comparten ciertos niveles de soberanía en aspectos como el comercio y la economía en general. Ejemplos de ello son el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea. Por su parte, el multilateralismo se basa en la cooperación a través de instituciones y acuerdos internacionales, y aborda situaciones globales de la paz, la seguridad y el cambio climático, entre otros.

En ocasiones, la encrucijada del multilateralismo se origina en que dichos organismos fueron creados en un contexto de Guerra Fría cuando las amenazas eran diferentes a las actuales, y que por esta razón deben modernizarse y adaptarse a las condiciones vigentes (Van Klaveren, 2020). Además, no se ven resultados frente a conflictos internacionales tales como la guerra entre Rusia y Ucrania, la situación venezolana, y la disputa comercial Estados Unidos y China.

Tanto el Estado como las amenazas han variado. Los actores no gubernamentales toman fuerza y visibilidad, y en ocasiones los Estados temen perder soberanía al asociarse con otros Estados y actores internacionales. A su vez, las amenazas dejaron de ser exclusivamente territoriales,

y adquirieron un carácter transnacional con rostros difusos que dificultan su análisis y la toma de decisiones. En este sentido, organizaciones del crimen internacional toman fuerza, abarcando, además de las drogas, otros múltiples temas tales como la trata de personas, el tráfico de armas y de especies, entre otros.

Por otra parte, la integración latinoamericana se ha basado en una visión europeísta y westfaliana con condiciones muy diferentes a las latinoamericanas. Durante muchos años se creyó que se debería seguir el modelo de la integración europea y se abandonaron otras opciones de asociación. Y eso, indudablemente, retrasó y obstaculizó la integración latinoamericana.

Pero no solo estos elementos han llevado a una crisis. También el “desorden” del sistema internacional, el declive de Estados y la incertidumbre que esta tendencia genera, la guerra entre Rusia y Ucrania, y la misma fragmentación europea, inciden en la crisis de la integración latinoamericana (Sanahuja, 2009). Durante muchos años, Europa privilegió relaciones a nivel de grupos regionales, pero ello fue variando con los cambios ocurridos dentro de la misma Unión Europea, y comenzó a suscribir tratados bilaterales como el que firmó con Colombia y Perú en 2012.

Por otra parte, mecanismos regionales como la OEA y la CELAC tuvieron dificultades para solucionar situaciones que ocurrían en países como Venezuela y Nicaragua. En ocasiones anteriores habían contribuido al restablecimiento del orden constitucional y de la democracia en países como Guatemala y Perú, entre otros, aplicando la resolución 1080 o la Carta Democrática Interamericana de 2001, pero a medida que pasaba el tiempo, la complejidad que caracterizaba las nuevas amenazas, lo dificultaban. En el mismo sentido, crisis bilaterales como las de Colombia-Venezuela, México-Perú, Chile-Venezuela han profundizado la crisis del multilateralismo y de la integración (Sanahuja, 2009).

Sumado a lo anterior, la ideologización característica de la región y la creación de grupos regionales respaldados por las tendencias políticas dominantes, hicieron que se dificultara construir políticas de Estado en materia de integración. Los líderes que surgían tenían énfasis más ideológicos que pragmáticos, e intereses más coyunturales que de largo plazo. A ello se sumó la profundización de la crisis económica a raíz de la pandemia y la baja cooperación para combatirla (Velázquez et al., 2022).

Hoy en día la integración y el multilateralismo atraviesan una encrucijada, incertidumbre y falta de resultados, que se resume en una crisis múltiple difícil de dejar atrás (Santos-Carrillo, 2023). No todos esos resultados son iguales y cuentan con diferentes velocidades.

2. Características del qué son y para qué sirven

2.1. La OEA y sus aportes para Colombia

La OEA se crea con veintinueve Estados, estableciendo, dentro de la carta constitutiva, el ejercicio de “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia” (Art. 1, Carta de la OEA).

Su finalidad principal es afianzar la paz y la seguridad del continente asegurando la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros, además de otras funciones como organizar la acción solidaria de estos, procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos por medio de acciones cooperativas, de desarrollo económico, social y de carácter cultural.

En países como Colombia, la OEA ha colaborado en el fortalecimiento de la institucionalidad, la democracia, la cooperación para el desarrollo, y la seguridad regional. De manera particular, ha acompañado y verificado los procesos de movilización y reinserción, tal como lo dejó referenciado Fabio Sánchez en el capítulo seis de este volumen. Temas de agenda como la paz, el tráfico de drogas, y los derechos humanos resultan prioritarios.

Desde antes de su creación, Colombia suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947. A su vez, el ingreso de Canadá tuvo un gran significado para la asociación porque respaldó política y económicamente la democracia en el continente. El mejor ejemplo de ello ha sido su apoyo a la Unidad para la Democracia de la OEA, que luego se transformó en una secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia.

En el año 2005 se crean las Misiones de Apoyo a los Procesos de Paz de la Organización MAPP-OEA. Su creación, como un mecanismo de asistencia en situaciones de vulnerabilidad, ha aportado a países que

enfrentan situaciones de crisis, convirtiéndolo en una herramienta estratégica para tratar los objetivos fundamentales de la Organización. En este caso, para Colombia la misión de apoyo al proceso de paz “desarrolló acciones de respaldo al proceso de justicia y paz, que contribuyeron a fortalecer la justicia transicional en Colombia” (España, 2021). Este concepto de justicia transicional se dio con la expedición de la Ley 975 de 2005, con el fin de trabajar en los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

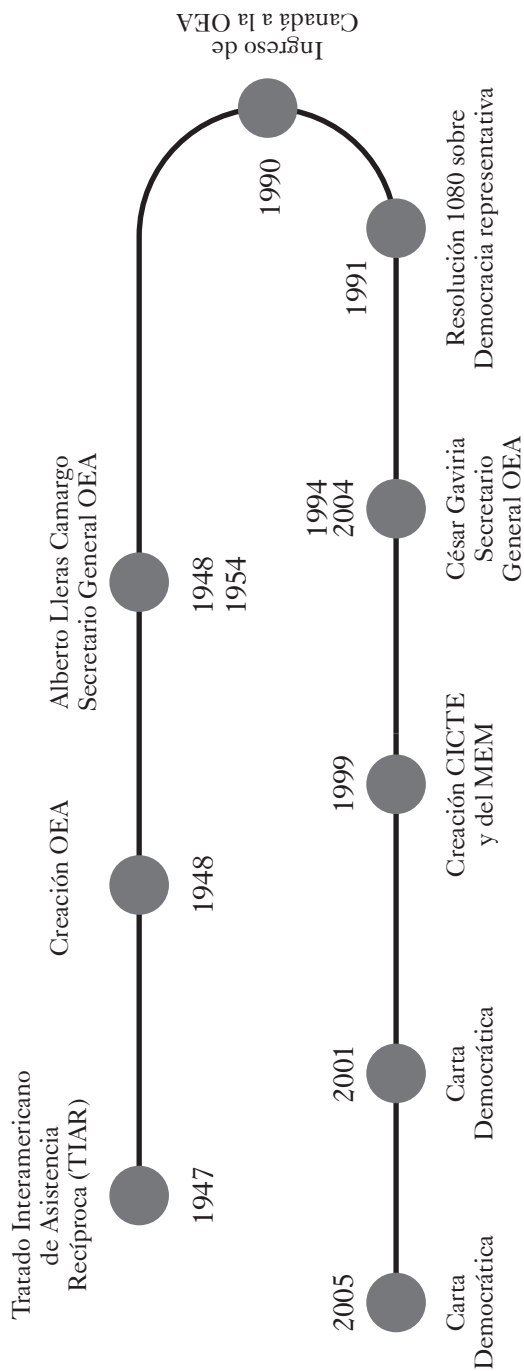
Para la OEA este respaldo constituye un aspecto fundamental para asegurar que todas las acciones de la Organización en Colombia se realicen de conformidad con las obligaciones de sus Estados miembros respecto a la plena vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Esto lo podemos evidenciar en proyectos como el fortalecimiento de capacidades nacionales y locales para la implementación del Acuerdo de paz; y el respeto, promoción y protección de los derechos humanos en el periodo postacuerdo. Su papel ha sido fundamental antes y después de la firma del Acuerdo de paz con las FARC en noviembre de 2016.

Por otra parte, la OEA fue pionera en reconocer la corresponsabilidad en materia de drogas ilícitas. Dentro de este organismo, la Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (CICAD) y el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) resultan relevantes. Han jugado un importante rol en el intercambio de información y en materia de erradicación de cultivos ilícitos. A su vez, el Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo (CICTE), creado también en 1999, ha desempeñado un destacado papel en el combate contra el crimen transnacional.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, vale enfatizar que los proyectos de la OEA en Colombia han sido en:

- Apoyo a la paz y la democracia.
- Observación electoral (MOE/OEA).
- La Alianza de Energía y Clima de las Américas (ECPA) que busca incentivar medidas de energía, aumentar la seguridad energética y la implementación de trabajos que ayuden al cambio climático.

Gráfica 7. Historia de la OEA



Fuente: elaboración propia.

- Programas de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), enfocados en estrategias de desminado humanitario, peritaje, mapeo, marcado y limpieza de minas.
- Becas académicas.

En conclusión, los aportes de la OEA en Colombia han marcado y abierto caminos de mejoras en la sociedad en términos de paz, democracia, seguridad y cooperación, generando una confianza entre las culturas y convivencia entre las comunidades colombianas. A su vez, la OEA ha favorecido e impulsado la integración regional en el Caribe impulsando mecanismos como la Asociación de Estados del Caribe y CARICOM.

2.2. La Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Colombia es un país con múltiples pertenencias geográficas. Además de ser un país andino, amazónico, con vertiente hacia el océano Pacífico, también lo es hacia el Caribe. Sin embargo, a pesar de poseer el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, y otros bancos y cayos, descuidó su presencia en esta área. Tan solo en la década de los ochenta del siglo XX comenzó a mirar esta región y lo hizo inicialmente hacia Centroamérica en el Grupo Contadora. Mas adelante, en los noventa, inició una política agresiva hacia la cuenca del Caribe, una región muy heterogénea que presenta una gran riqueza cultural y una identidad muy compleja que ha sido escenario de rivalidades entre poderes coloniales como España, Francia, Holanda, Inglaterra y Estados Unidos (Ardila, 2005).

Cuadro 11. Estados miembros de la AEC

Países miembros	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela.
-----------------	---

Fuente: elaboración propia.

El convenio constitutivo de la AEC se suscribe en julio de 1994 como un grupo más de cooperación y concertación que de integración. Participan veinticinco Estados miembros plenos, nueve asociados y treinta

observadores de diferentes áreas geográficas. Sus principales objetivos se centran en el desarrollo sostenible. Pero se ha ido más allá, y sus resultados en conectividad fortalecen el Caribe.

Cuadro 12. Estados y asociaciones

Caricom	Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, y Trinidad y Tobago.
Antiguo Grupo de los tres	Colombia, México y Venezuela
Centroamérica	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
Países no agrupados	Cuba, Panamá y República Dominicana
Miembros asociados	Aruba, Curazao, Caribe Neerlandés, Guadalupe, Guyana Francesa, Islas Vírgenes Británicas, Martinica, entre otros
Observadores	Arabia Saudita, Argentina, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Corea, Egipto, Eslovenia, España, Finlandia, India, Italia, Japón, Kazajistán, Marruecos, Palestina, Perú, Reino de los Países Bajos, Reino Unido, entre otros.

Fuente: elaboración propia

Sus líneas de acción se centran en desarrollar la economía y el comercio, combatir los desastres naturales, aumentar el turismo, y mejorar el transporte y la conectividad.

En cuanto a su economía y teniendo en cuenta que las islas importan la mayoría de los productos, se busca explotar el potencial del Caribe en la economía global en particular para países como Colombia. Esta línea de trabajo se ha enfocado en términos de la apertura de espacios para tratar temas económicos de los países miembros de la región, foros y conferencias, así como aumentar la participación en el PIB global de los miembros de esta área geográfica.

Por su parte, en cuanto a su vulnerabilidad frente a los desastres naturales, con la fundación de la AEC en 1994 se creó un comité especial de reducción de riesgos de desastres que se reúne anualmente con el fin de establecer planes de rutas a diversas calamidades que son amenazas para esta región, como terremotos, sismos, y tsunamis, entre otros.

El Caribe es un destino turístico que se quiere potenciar, creando alianzas estratégicas orientadas a convertir a esta región a nivel mundial en la primera de turismo sostenible con proyectos regionales de cooperación, grupos de trabajo, conferencias, y campañas de protección y atracción.

Finalmente, frente al transporte y la conectividad, se cuenta con el apoyo del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, fortaleciendo estrategias de interconexión por medios multimodales. Ha habido grandes avances en cuanto al transporte aéreo y marítimo que favorecen el comercio y el turismo. No obstante, a treinta años de su creación, que tuvo muchas expectativas, sus resultados parecen naufragar (Serbin, 2007).

Para Colombia, la Asociación de Estados del Caribe deber tener un gran interés. Por una parte, abarca un paraguas multilateral para minimizar las tensiones frente a Nicaragua, existentes como consecuencia de los litigios que han tenido los dos Estados por posesiones en el mar Caribe. En el 2012 Colombia perdió 75.000 kilómetros en el mar Caribe que pasaron a este país centroamericano. Por otra parte, la soberanía sobre San Andrés, Providencia y Santa Catalina exige vínculos más estructurales y permanentes con esta área geográfica. Las características socioculturales requieren de una permanente interacción con el Gran Caribe. No solo el creole sino que la religión y la idiosincrasia indican afinidades mayores con el Caribe insular que con el centro del país.

En mayo del 2024, Colombia recibió la Presidencia *pro tempore* de la AEC por un año. En 2023, el Estado colombiano fue elegido presidente del Comité Especial del Desarrollo del Comercio y las Relaciones Económicas Externas, vicepresidente del Comité especial de Cooperación y Movilización de Recursos, y relator del Comité Especial de Presupuesto y Administración de la AEC, para los años 2023 y 2024. En 2025 se realizará en Colombia la 10ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Gran Caribe.

Actualmente existe un interés de sus miembros por integrarse a la parte continental. Y un bueno ejemplo de ello es, además de la Asociación de Estados del Caribe, la CELAC. La CAF-Banco de Desarrollo de América Latina también colabora con dicha asociación.

2.3. Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)

Los organismos regionales se han asociado por cercanía geográfica o afinidad ideológica. No es el caso de la CELAC, que engloba el conjunto de la región, treinta y tres Estados, mirándose a sí misma, como un mecanismo de diálogo y concertación política.

Su origen se ubica en el Grupo de Río y el Grupo de Contadora. Este último buscó llevar la paz a Centroamérica sin tener en cuenta a Estados Unidos ni a la antigua Unión Soviética.

En la Declaración de Caracas (2011), la CELAC fue definida como el mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños, y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región. Igualmente, se estableció como misión llevar a la realidad el compromiso político de defensa de la unidad y la integración, la cooperación, la complementariedad y la solidaridad (Bonilla y Álvarez, 2013).

La CELAC es un mecanismo propio de la región que se distancia de actores externos y que busca alcanzar una identidad latinoamericana. En el momento de su creación, se cuestionó acerca de lo que podría suceder con la Organización de Estados Americanos OEA, sin embargo, a pesar de esta última ser más antigua y tener un músculo financiero, la participación de Cuba en la CELAC ha tenido un gran significado.

Es un espacio y paraguas de concertación y consulta que alberga dos modelos de integración. El primero, orientado al mercado; mientras que el segundo, a un proceso de reconfiguración de lo latinoamericano a partir del eje suramericano. Así, América Latina avanza hacia la consolidación de dos regiones distantes en su interior, una heterogénea, pluralista y complementaria con un eje en el sur; y la otra, inserta en la economía política norteamericana. La ideologización y el pragmatismo atraviesan estos dos modelos.

Para la CELAC se presenta el gran reto que gira en torno a cómo lograr la unidad con ideologías tan diversas. El consenso, la flexibilidad y la participación voluntaria han llevado a que haya una participación de los Estados de acuerdo con su propio interés nacional. Se ha logrado avanzar

dependiendo en gran medida del liderazgo del país que tenga la Presidencia *pro tempore*, logrando avances en reuniones y diálogos políticos con Europa, China, India, Rusia y Turquía.

La CELAC es hoy el eslabón superior en el proceso de construcción de la nueva arquitectura del multilateralismo latinoamericano y caribeño. Dicha entidad, como resultado de decisiones adoptadas mediante la diplomacia de cumbres, tiene el propósito de avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural de toda la región, logrando el necesario equilibrio entre la unidad y la diversidad (Romero, A., 2014, p. 100).

Es innegable la importancia de las Presidencias *pro tempore* dentro de los organismos como la CELAC, principalmente por el papel crucial que representan en la cooperación, coordinación y liderazgo regional. Constituye un reto y una oportunidad.

México tuvo su Presidencia *pro tempore* (7 de enero de 2020- 7 de enero de 2022) y eso condujo a su reencuentro con América Latina. También tuvo posiciones y liderazgos frente a Venezuela y al tema migratorio. Su agenda de acción se enfocó en la reducción de la desigualdad, la lucha contra la corrupción y la promoción de la soberanía energética. Uno de sus mayores aciertos y logros fue la creación de un fondo regional para contribuir al segundo de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), relacionado con la eliminación del hambre en el mundo, aunque también esta Presidencia sufrió las tensiones geopolíticas de la región. A su vez, y en el contexto del Acuerdo de Barbados, propició el diálogo con Venezuela.

Después de México, Argentina asumió su Presidencia (7 de enero de 2022-25 de enero de 2023) y enfocó sus puntos claves de acción en el fortalecimiento de la CELAC como mecanismo de integración, avances en la Agenda 2030 (ODS), continuación con el proceso de recuperación económica postpandemia, fortalecimiento de las líneas de trabajo entre México y Argentina en relación con los ejes alimentarios y atención de desastres, y aunque no tuvo una participación tan activa como la mexicana, sí buscó el fortalecimiento de cooperación extrarregional con China, EE. UU. e India.

Honduras (2023-2024) presidió la CELAC hasta marzo 2024, luego de la gestión de San Vicente y las Granadinas. Sus esfuerzos estuvieron

ligados a la necesidad de promover el diálogo y la concertación, el mantenimiento de la paz en la región, y la autodeterminación. A la vez, se propusieron aspectos muy importantes para Colombia.

En la reunión de Honduras, Colombia por medio de su Ministro de Relaciones Exteriores señaló los objetivos que tendrá durante su Presidencia, enfatizando en la transición energética justa, la infraestructura física y la autosuficiencia sanitaria. En este sentido, se pretende impulsar la interconexión eléctrica, la transición de energías renovables, las bases de una red ferroviaria y el fomento de una producción común de medicamentos.

Durante la Presidencia de Colombia también se llevará a cabo la Cumbre CELAC-Unión Europea. Desde ahora el Gobierno colombiano busca una relación más horizontal y equitativa con la UE y América Latina, en especial para el tratamiento de temas como la crisis climática y los derechos humanos, insertos en la actual estrategia de política exterior de la administración Petro. Varias dinámicas vinculadas con el comercio e inversión, y la cooperación fueron constitutivas de las bases para su relacionamiento dentro de un contexto de la relación de la CAN con la UE. Además, el Gobierno del presidente Petro quiere enfatizar más en el tema ambiental y en la defensa de la democracia.

Desde la creación de la CELAC, Colombia nunca había asumido la presidencia de la Comunidad. Su elección unánime para presidirlo en 2025 se convierte en un reconocimiento para el país de las posibilidades de ejercer un liderazgo. Representa, a su vez, una oportunidad para promover sus intereses nacionales, por lo que la integración energética y la crisis climática constituirán sus énfasis de acción. Dentro de ella, la OTCA desempeñará un importante papel.

2.4. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELC), la Amazonia posee el 4,9% del total del área continental mundial, abarcando extensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam y Venezuela. Los 476.000 km² correspondientes al territorio colombiano, representan el 6,4% del total del bioma amazónico y el 41,8% del territorio nacional. Por tanto, es vital entender la relevancia de actores

u organizaciones como la OTCA que intervienen en pro del desarrollo y el cuidado de estos territorios, tanto en los Estados miembros como dentro del territorio nacional.

A pesar de las enormes riquezas con las que cuenta la Amazonía, el relativo aislamiento y desconocimiento sobre la región ha llevado a un abandono por parte del Estado. La explotación y la degradación gradual que no es insignificante, destruyen sus recursos naturales, su diversidad biológica, riqueza cultural, abundancia de agua, que poco a poco van desapareciendo.

Por estas razones se puso en marcha en 1995 la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), basada en el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) creado el 3 de julio de 1978, que se constituyó con el fin de promover el desarrollo armónico, de tal manera que las acciones conjuntas produjeran resultados equitativos y mutuamente beneficiosos en el logro del desarrollo de la región. Como parte del tratado, los Estados miembros asumieron un compromiso común para la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales de la Amazonía.

Entre algunos de los objetivos estratégicos de la organización se encuentran:

- Facilitar el intercambio y la cooperación promoviendo el desarrollo sostenible y modos de vida sustentable con carácter estratégico en la región, a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, con énfasis en las poblaciones vulnerables, los pueblos indígenas y otras comunidades tribales.
- Fomentar acciones tendientes a la preservación, protección, conservación y aprovechamiento sustentable del bosque, la biodiversidad y los recursos hídricos de la Amazonía.
- Aprovechar los recursos amazónicos.

Promover y disseminar la cultura de los pueblos que habitan, así como fomentar el respeto y la protección de los conocimientos y saberes ancestrales y actuales de la región amazónica. De igual manera, es un organismo que puede contribuir a combatir el crimen transnacional (Queiroz, 2024).

Para conocer la importancia de OTCA en Colombia, es importante comprender que la región amazónica colombiana comprende 48 millo-

nes de hectáreas en las que predominan 3 figuras de ordenamiento territorial: la zona conservada ocupa 38 millones, de las cuales, 178 resguardos indígenas se sitúan en 25 millones, y 12 parques nacionales naturales con cerca de 8 millones de hectáreas. Existen, asimismo, 8 millones de hectáreas bajo la figura de zonas de reserva forestal.

Como puede verse, la zona amazónica tiene gran relevancia en el territorio nacional. La OTCA reconoce la necesidad de realizar proyectos con enfoques más específicos según la subregión y sus necesidades.

En los últimos años, la organización ha llevado a cabo distintos proyectos en variados campos. Sin embargo, los temas de mayor atención para el país son la protección de los pueblos indígenas y la sociedad civil, la gestión de recursos hídricos, y el monitoreo de la fauna silvestre. Por ejemplo, en febrero de este año, la OTCA participó como observadora en el Grupo de Trabajo Internacional (GTI) para la protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial (PIACI), enfocado en la región amazónica y en el Chaco paraguayo.

En agosto del 2023 se celebró la Cumbre de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que a nivel de jefes de Estado no se reunía desde el 2009. Esta reunión estuvo antecedida de la de ministros de Medio Ambiente que forman el Bioma Amazónico, quienes hicieron un llamado de urgencia para encontrar respuesta para preservar esta reserva natural. En diferentes mesas de trabajo, discutieron los ejes para enfrentar la crisis climática en la Amazonía. Fueron estas mesas: la relacionada con la deforestación y crímenes ambientales transnacionales; la de conservación, restauración ecológica, bioeconomía, y derechos de los pueblos indígenas; la de mecanismos financieros, ciencia, tecnología y conocimiento indígena; y la de la agenda de incidencia internacional.

En la Cumbre de la OTCA de Belén do Pará, Colombia reiteró su preocupación por la crisis climática que atraviesa la humanidad debido al consumo de petróleo, gas y carbón, planteando la necesidad de una descarbonización. Enfatizó a su vez en cambiar deuda por acciones climáticas. En su intervención, Gustavo Petro también señaló que busca preservar el 80% de la Amazonia colombiana para 2025 e indicó que la reforestación de la Amazonía del país disminuyó un 34% el primer semestre de 2023.

De manera complementaria para la región, propuso crear un Tribunal de Justicia Ambiental y una OTAN Amazónica. Para ello invitó a los ministros de Defensa de los países miembros de la OTCA a llevar a cabo una reunión orientada a negociar un acuerdo de cooperación militar para la protección ambiental de la Amazonía. No obstante, estas propuestas carecen de apoyo de los países amazónicos y dificultan las posibilidades de liderazgo del mandatario colombiano.

Por su parte, Brasil ha liderado este organismo multilateral desde su creación en 1978 sin contar, durante 45 años, con el respaldo esperado. En la actualidad, en la comunidad internacional se presenta una preocupación por el tema ambiental y la crisis climática. De manera conjunta con Brasil, este sería el escenario más propicio para un liderazgo compartido de Gustavo Petro con el presidente Lula da Silva. Sin embargo, no resulta clara dicha alianza y probablemente podría haber más competencia que asociación.

Conclusión

La integración, el multilateralismo y la concertación latinoamericana atraviesan una transición en la que se observa una división entre las regiones ubicadas más al norte de Colombia y Suramérica. No obstante, Colombia presenta vínculos con ambas subregiones y con el Caribe insular. Retomando el capítulo de Coy y Morales sobre la percepción internacional y las capacidades, el país podría ser un puente articulador de dichas regiones y beneficiarse de desempeñar ese papel.

Los mecanismos regionales de integración y concertación examinados en este capítulo son paraguas multilaterales para fortalecer las relaciones bilaterales, y construir consensos frente a temas prioritarios para Colombia como seguridad (con ello drogas), medio ambiente y democracia (derechos humanos, paz). De ahí su importancia, y el interés variado y complementario de Colombia en cada uno de ellos.

A su vez, brindan posibilidades de un liderazgo coyuntural, la construcción de alianzas y el fortalecimiento de vínculos con áreas geográficas y temáticas prioritarias para el país. De igual manera, facilitan la cooperación Sur-Sur y la cooperación, triangular.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, pertenecer a los organismos multilaterales examinados le brinda a Colombia la posibilidad de una inserción más activa, diversificada y positiva en un escenario internacional cambiante. También le ayuda a fortalecer sus relaciones con América Latina, tal como lo señala la Constitución de 1991. Y, sobre todo, durante la presidencia de Gustavo Petro, permite el tratamiento y el liderazgo para temas prioritarios de su Gobierno como el cambio climático y la Paz Total.

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿Para qué le sirve a Colombia el multilateralismo?
- ¿Cómo podría Colombia ejercer un liderazgo?
- ¿Cómo a través de los diversos mecanismos de integración analizados, Colombia podría ejercer un mayor liderazgo en la lucha contra el cambio climático y protección de la biodiversidad?
- ¿En qué escenarios podría Colombia acercarse a América Latina y aprovechar los mecanismos regionales?

Referencias

Ardila, M. (2005) (Compiladora) *El gran Caribe. Historia, cultura y política*. Universidad Externado de Colombia.

Bonilla, A., y Álvarez, I. (2013). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. FLACSO.

España, I. C. (2021). Los aportes de la MAPP-OEA a la justicia transicional en Colombia. *Ciudad Paz-andó*, 14(2), 50-59.

Queiroz, F. A. (2024). La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica como herramienta de combate al crimen organizado transnacional desde una perspectiva ambiental. *Revista Seguridad y Poder Terrestre*, 3(3).

Romero, A. F. (2014). La CELAC y los países caribeños. Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo. *CELAC e Iberoamérica*, 99.

Sanahuja, J. A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 12-54.

Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política. *Colombia Internacional*, (114), 217-245.

Serbin, A. (2007). La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales. En E. Hershberg (Coord.) *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*. pp. 41-49. Icaria Editorial.

Van Klaveren, A. (2020). La crisis del multilateralismo y América Latina. *Análisis Carolina*, (10), 1.

Velázquez Flores, R.; Simonoff, A.; Ardila, M.; y Vidarte Arévalo, O. (Editores) (2022). *Latin American foreign policy: between pragmatism, principism an neoliberalism*. AMEI, Fondo Editorial PUCP, Universidad Externado, CESPEN, Universidad Nacional de la Plata.

Capítulo 9

Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch9>

Ana María Amaya Alviar

Introducción

Históricamente la relación entre Colombia y Venezuela ha estado caracterizada por encuentros y desencuentros. Ambos Estados comparten una amplia frontera, establecida tras prácticamente un siglo de negociaciones y acuerdos que no pudieron resolver la cuestión de su delimitación marítima. Dichas zonas fronterizas poseen una dinámica diferente a la que viven Caracas y Bogotá, dado el nivel de intercambio de bienes, servicios, capitales y personas que diariamente se desplazan de un lado a otro como si no existiera una división territorial.

A nivel económico ha habido altibajos, con algunas iniciativas integradoras que han propiciado un impulso al comercio. Si bien puede decirse que lo económico no ha dependido siempre de lo político y viceversa, en ciertos episodios se ha evidenciado que diferencias políticas han ocasionado descensos en el intercambio de bienes y servicios, así como rupturas temporales de las relaciones diplomáticas. Este capítulo exalta los momentos clave en la relación entre ambos Estados, dividiendo la historia entre los siglos XIX, XX y XXI y destacando en cada apartado los hechos más relevantes. De manera particular, en las últimas décadas ha sido claro cómo algunas de las decisiones de cada Gobierno han impactado de forma directa a los ciudadanos en ambos lados de la frontera, es por esto que al final del texto se resaltan especialmente los últimos años de interacciones entre ambas naciones y se plantean cuestiones relevantes para el presente y el futuro.

1. Siglo XIX: entre independencias y diferendos limítrofes

Para entender la relación entre Colombia y Venezuela es necesario remontarse a los años que antecedieron a su independencia. Dos personajes importantes en la emancipación de los territorios americanos fueron los venezolanos Simón Bolívar y Francisco de Miranda que, a partir de 1810, aunaron esfuerzos para rebelarse contra la Corona española. Ese mismo año se dio la Declaración de Independencia en Colombia, aunque la liberación definitiva de la Nueva Granada tomaría varios años más; mientras Venezuela hizo lo propio en 1811. Tras algunos años convulsos en el proceso de configuración de ambos Estados, nació formalmente la Gran Colombia en 1819, formada por los actuales Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá.

En 1830 la Gran Colombia llegó a su fin, con la separación de los territorios que luego formarían el Estado de Venezuela y la República del Ecuador. De acuerdo con La Rosa y Mejía (2017), diversos factores contribuyeron al contexto de guerra civil que llevó a esta disolución, algunos de ellos fueron las conspiraciones contra Bolívar, la guerra contra Perú, la rebelión de Venezuela contra el Gobierno central de Bogotá, los enfrentamientos entre federalistas y centralistas, entre otras luchas políticas. Posteriormente nació la República de la Nueva Granada en 1832.

Con la ruptura de la Gran Colombia se dio inicio a un largo camino para determinar los límites entre lo que hoy son Colombia y Venezuela; de hecho, las relaciones entre ambos Estados durante la mayor parte del siglo XIX y varios años del XX tuvieron como eje central esta cuestión. En ese sentido, tres temas han concentrado los conflictos limítrofes: la península de la Guajira, la región de San Faustino (Cúcuta) y la región al sur del río Meta (González y Galeano, 2014). Adicionalmente, la poca infraestructura y la falta de complementariedad económica fueron obstáculos para alcanzar una mayor integración binacional, aunque en las áreas fronterizas ha existido una especie de integración espontánea (Gutiérrez, 2017).

En 1833 se firmó el Tratado Michelena-Pombo (Tratado de amistad, alianza, comercio, navegación y límites), ratificado por el Congreso de la Nueva Granada, pero rechazado por la Cámara de Representantes en

Venezuela. Después del fallido acuerdo se presentaron otros intentos por dirimir la cuestión limítrofe. Sin embargo, fue necesario llevar este asunto a una instancia adicional, razón por la que se suscribió el Tratado Arosemena-Guzmán en 1881, donde se acordó que España sería el árbitro en esta disputa.

En 1891 fue emitido el laudo arbitral de la reina María Cristina de España, una sentencia que beneficiaba en mayor medida a Colombia. Empero, el Gobierno colombiano otorgó concesiones sobre algunos territorios al vecino país, aunque la determinación de la Corona española deterioró las relaciones bilaterales. Finalmente, se celebró el Pacto Briceño-Rico en 1898 buscando aclarar los lineamientos para ejecutar el laudo arbitral de 1891.

De acuerdo con Planchart (2020), la ejecución de la demarcación se realizó entre 1900 y 1901, aunque en este último año se presentaron diferencias entre las partes. Según el autor, tales diferencias fueron derivadas, por un lado, de la dificultad para avanzar en los trabajos respectivos, puesto que los territorios eran ocupados por grupos insurgentes en ambos países; y por otro, las discrepancias provenían de problemas de interpretación. Estos desacuerdos reflejaban la tensa situación entre ambas naciones, llegando incluso a una ruptura temporal de relaciones en 1902. La información de esta sección puede complementarse con el capítulo de Diego Jaramillo y Manuel Pantoja, que enfatiza en su primera parte los altibajos del siglo XIX en materia política y diplomática.

2. Siglo xx: relación inestable, dificultades y acercamientos

Debido a las diferencias derivadas de la demarcación de los límites, fue necesario acudir a un tercer actor que ayudara a solucionar la disputa. Se firmó así el Acuerdo Lossada-Suárez en 1916 (Convención para la completa demarcación de la frontera), estipulando que el Consejo Federal Suizo otorgaría los lineamientos para definir las cuestiones pendientes. Este concepto se emitió en 1922, dejando algunos asuntos inconclusos. Entretanto, ambos Estados suscribieron el Tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial. Finalmente, se firmó el Tratado López de Mesa-Gil Borges (Tratado de límites y de navegación fluvial)

en 1941, culminando el proceso de delimitación terrestre. Sin embargo, los límites en las áreas marítimas y submarinas son incluso hoy un tema relevante en la agenda bilateral, ya que ambos Estados reclaman soberanía sobre el golfo de Venezuela (o golfo de Coquivacoa). Al respecto, cabe resaltar que en 1952 el Gobierno colombiano entregó el archipiélago de Los Monjes a Venezuela mediante nota diplomática.⁴⁶

Las relaciones entre Colombia y Venezuela se vieron afectadas por la dictadura que gobernó al vecino país entre 1948 y 1958, aunque Colombia experimentó su propia dictadura con Gustavo Rojas Pinilla. La normalización de las relaciones llegó en 1958, cuando Colombia, Venezuela y Ecuador firmaron la Declaración de Bogotá, buscando reconstruir lazos de hermandad.

En 1969 nació el Pacto Andino mediante la suscripción del Acuerdo de Cartagena entre Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Chile,⁴⁷ buscando propiciar el desarrollo social y económico a través de la integración andina. Venezuela se unió en 1973 al mecanismo de integración regional. En 1996 el Pacto cambió oficialmente de nombre por Comunidad Andina de Naciones (CAN). Con respecto a la migración, el desplazamiento de colombianos al exterior comenzó en los años sesenta,⁴⁸ aunque hacia Venezuela se intensificó en los ochenta debido a las oportunidades laborales que este país ofrecía, dado que el *boom* petrolero representó riqueza y modernidad para esa nación.⁴⁹

⁴⁶ Sin embargo, esta nota diplomática fue rechazada por el Consejo de Estado en 1992, pero el Congreso –a quien corresponde pronunciarse sobre este tema– no ha emitido un concepto al respecto.

⁴⁷ Cabe resaltar que Chile renunció al Pacto Andino en 1976, cuando el país estaba bajo la dictadura de Augusto Pinochet, y regresó como Estado asociado en 2006. Los miembros plenos actuales son Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.

⁴⁸ De acuerdo con la Cancillería de Colombia en su sitio web, la migración de colombianos al exterior se puede dividir en tres oleadas: la primera en los años sesenta, especialmente hacia Estados Unidos; la segunda en la década de los ochenta, principalmente hacia Venezuela; y la tercera, en la última década del siglo, con mayor afluencia de colombianos hacia España.

⁴⁹ Además de lo anterior, La Rosa y Mejía (2017) explicaron que, incluso para mediados de la primera década del siglo XXI, cuando Chávez ya estaba en el poder, Venezuela contaba con 1,8 millones de colombianos (siendo el país donde más colombianos

En 1986, el presidente Virgilio Barco (1986-1990) realizó una propuesta a su homólogo venezolano que trazaba una ruta para la resolución de la disputa sobre áreas marítimas y submarinas; sin embargo, Venezuela no se pronunció al respecto. En 1987 sucedió un evento significativo en la relación bilateral, incidente que fue conocido como la Crisis de la Corbeta Caldas.

En agosto de ese año, se encontraron en el golfo compartido la corbeta de la Armada de Colombia ARC Caldas y la patrullera de la Armada Venezolana ARV Libertad, hecho que propició una serie de comunicaciones entre ambos capitanes, cada uno reclamando la soberanía sobre el golfo y solicitando al otro que abandonara la zona. Esta situación, sumada a otras maniobras realizadas por barcos y aviones de ambos Estados, se constituyó en el incidente más peligroso entre ambos Gobiernos, dado que estuvo muy cerca de suceder un enfrentamiento bélico de carácter internacional. Incluso, el Gobierno venezolano movilizó tropas terrestres a la frontera. Este tenso momento se resolvió cuando el presidente colombiano decidió retirar la Corbeta ARC Independiente del golfo (que había relevado a la Corbeta Caldas), nueve días después del inicio de las hostilidades. Los meses posteriores estuvieron marcados por la animosidad entre ambos Gobiernos, pero el restablecimiento de las relaciones bilaterales llegó en 1989 con la presidencia de Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1974-1979 y 1989-1993); en un contexto internacional que invitaba a profundizar en los mecanismos de integración regional en América Latina⁵⁰.

En este sentido, ese mismo año Colombia y Venezuela firmaron la Declaración de Caracas y la Declaración de Urueña, instaurando los mecanismos para fortalecer las relaciones bilaterales y la integración regional, restablecieron la Comisión Permanente de Conciliación y crearon las Comisiones de Vecindad y Asuntos Fronterizos. Adicionalmente, las

residían en aquel entonces), aunque la cifra exacta es difícil de contabilizar dada la porosidad de la frontera y las dinámicas de la misma.

⁵⁰ Para Obregón y Nasi (1989), la necesidad de profundizar en una integración latinoamericana se hacía más evidente ante el fortalecimiento de proyectos de cooperación que propendían por la consolidación de bloques económicos, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea y las negociaciones entre México, Canadá y Estados Unidos.

relaciones comerciales venían mejorando, aunque con algunos altibajos,⁵¹ en un contexto regional marcado por las reformas neoliberales propias de la época. Sobre el aspecto comercial, vale la pena mencionar que en 1994 Colombia, Venezuela y México firmaron el Tratado del Grupo de los Tres (TLC-G3), un Acuerdo de complementación económica que incluía gran parte del universo arancelario en los tres países. Venezuela renunció al acuerdo en 2006.

La última década del siglo xx comenzó para Venezuela con un descontento social generado, entre otras cosas, por la situación económica inducida por la reducción de gastos del Gobierno ante la disminución del precio internacional del petróleo. Este contexto fue propicio para la gestación de dos intentos de golpe de estado contra el presidente Pérez en 1992; el primero de ellos liderado por Hugo Chávez y otros miembros de las Fuerzas Militares. En el caso de Colombia, el país se encontraba en una época donde el narcotráfico y todos los fenómenos que de este se derivan acosaban a los ciudadanos y al Estado. Adicionalmente, en 1991 se promulgó la Constitución hoy vigente en Colombia, la cual estableció en su artículo 9 que la política exterior debía orientarse hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

En 1994 Hugo Chávez salió de la cárcel y comenzó su vida política, en un momento difícil para la economía, la sociedad y las instituciones venezolanas. Chávez aducía representar la posibilidad de un rumbo diferente para el país y así obtuvo en 1998 los votos necesarios para posesionarse como presidente el año siguiente. Posteriormente, convocó una Asamblea Nacional Constituyente que promulgó una nueva Cons-

⁵¹ De acuerdo con Iturbe de Blanco (1997), las exportaciones de Venezuela a Colombia pasaron de 336 millones de dólares en 1981 a 1.433 millones de dólares en 1994. Por su parte, las exportaciones de Colombia a Venezuela pasaron de 200 millones de dólares en 1981 a 417 millones de dólares en 1994. Sobre la relación comercial bilateral, Iturbe de Blanco explicó que en la década de los años cuarenta se realizaron acuerdos de carácter comercial, Colombia envió al vecino país la primera Misión Comercial y se firmó el primer arreglo comercial para regular el comercio de sal, ganado y mercancías en tránsito. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido por la situación política de Venezuela, siendo retomado en 1958 cuando el desarrollo económico superó los problemas limítrofes como punto importante en las relaciones bilaterales, teniendo esta dinámica una interrupción entre 1978 y 1985 (Iturbe de Blanco, 1997).

titución, aprobada mediante referendo por la mayoría de ciudadanos venezolanos. Inició así el periodo del denominado chavismo al mando de Venezuela.

3. Siglo XXI: el chavismo, los Gobiernos de Colombia y la crisis migratoria

El siglo XIX comenzó con Andrés Pastrana como presidente de Colombia (1998-2002), un hombre con una orientación política diferente a la de su homólogo venezolano. No obstante, ambos intentaron anteponer las relaciones comerciales y el proyecto de integración representado en la Comunidad Andina de Naciones a sus diferencias políticas e ideológicas, asunto que no fue fácil. El problema de la delimitación marítima fue conversado, pero continuó sin solución; mientras que el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia generaba atención internacional.

La llegada de Álvaro Uribe a la Presidencia (2002-2006 y 2006-2010) dio inicio a una época de desencuentros con el Gobierno de Venezuela, especialmente por el acercamiento de Colombia con Estados Unidos y el manejo del conflicto interno. Tickner (2007) explicó que, en contraste con el Gobierno Pastrana, Uribe tuvo como objetivo primordial lograr más injerencia de la comunidad internacional –especialmente de Estados Unidos– en la lucha contra la guerrilla de las FARC, así que se propuso enmarcar el conflicto colombiano dentro de la guerra internacional contra el terrorismo. Para Hugo Chávez, la presencia de Estados Unidos en la región representaba un peligro inminente, sumado a la difícil situación política y social en Venezuela. En 2002 se dio un golpe de estado que sacó brevemente a Chávez del poder, el cual posteriormente recuperó. Las tensiones con sus detractores se acentuaban cada vez más, dadas las reformas que el presidente implementó en Venezuela. Incluso, a finales de ese mismo año sucedió el paro petrolero en Venezuela (en contra del Gobierno). La excanciller colombiana María Ángela Holguín (2021), explicó que,

...[e]l paro fue un punto de inflexión para que Chávez se tomara el Estado y asumiera el control absoluto del país. La huelga prolongada le permitió lograr lo que muy seguramente le habría

costado años, incluso si lo hubiera pensado y planeado. En resumen: fortaleció su base política con el argumento de que a sus detractores no les importaba el país, debilitó la industria petrolera para manejarla a su antojo, persiguió a los dirigentes del paro en una estrategia encaminada a debilitar la oposición e inició una nueva política que ha perdurado durante los veinte años del chavismo: hostigar y encarcelar a sus adversarios (p.78).

En 2004 Chávez y Fidel Castro (líder del Gobierno cubano), firmaron la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), una iniciativa de integración que buscaba recoger a los Gobiernos de izquierda de la región en una alianza política, económica y social que, entre otras cosas, protegiera la independencia de las naciones frente a la intromisión estadounidense en la región.⁵² Las tensas relaciones entre Chávez y Uribe, empañadas por la aparente cercanía del presidente venezolano con la guerrilla de las FARC y algunos incidentes en la frontera, llevaron a que a finales del año se realizara una cumbre binacional en Cartagena, donde ambos mandatarios intentaron mejorar sus relaciones.

En 2005 se produjo la ruptura de relaciones comerciales como consecuencia de la captura en Caracas de Rodrigo Granda, conocido como el “Canciller de las FARC”, detención que fue presentada por las autoridades colombianas como un hecho llevado a cabo en Cúcuta. Dicha ruptura fue ordenada por Chávez, quien aducía que la soberanía de Venezuela había sido violentada, aunque este suceso dejó ver que un alto mando del grupo guerrillero se desplazaba sin inconvenientes por ese país. Esta situación produjo una crisis que fue superada tras un comunicado del Gobierno colombiano y una reunión en Caracas.

En 2006 Chávez anunció su retiro de la CAN. La decisión implicó una nueva crisis en las intenciones de integración en América del Sur y

⁵² Actualmente los miembros del ALBA–TCP (nombre que recibió en 2006 al incorporarse el Tratado de Libre Comercio de los Pueblos) son: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y Las Granadinas, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Granada y Santa Lucía. Más información disponible en <https://www.albatcp.org/historia/>

acentuó las diferencias entre los Gobiernos que la componían. Chávez⁵³ y su homólogo de Bolivia, Evo Morales, argumentaron que Perú y Colombia iban en contra de la CAN al acercarse a Estados Unidos⁵⁴. Ese mismo año Venezuela se unió a Mercosur⁵⁵. Sin embargo, en 2007 Uribe decidió aceptar el ofrecimiento de Chávez para convertirse este último en mediador del proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC. Esta designación terminó poco tiempo después, dado que Uribe no aprobaba algunas actuaciones de Chávez en el contexto de dicha mediación.

A principios de 2008 se llevó a cabo la Operación Fénix, donde la Fuerza Aérea Colombiana bombardeó un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. En el desarrollo de esta misión murieron algunos guerrilleros y una figura clave del grupo al margen de la ley, alias Raúl Reyes. Esta operación impactó negativamente las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela; *impasse* diplomático que fue resuelto pocos días después. También en 2008 Colombia y Venezuela hicieron parte de los Estados fundadores de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), una iniciativa de varios Gobiernos para fortalecer la integración regional.

De acuerdo con la excanciller de Colombia, María Ángela Holguín (2021), el comercio entre Colombia y Venezuela experimentó un importante crecimiento entre 2002 y 2004, un contexto muy positivo para los exportadores colombianos; luego, entre 2005 y 2008 la balanza comercial incluso se inclinaba a favor de Colombia. Holguín adujo que, mirando hacia atrás, es posible ver que fue un grave error concentrar la mayoría de las exportaciones hacia Venezuela, ya que a partir de 2008 Chávez

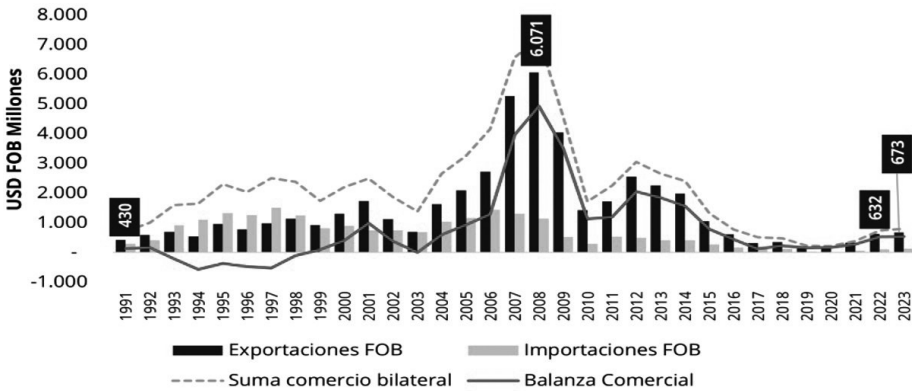
⁵³ Cabe resaltar que Chávez fundamentaba sus ideas en el llamado Socialismo del siglo XXI, término originalmente acuñado en 1996 por el sociólogo y analista político alemán Heinz Dieterich Steffan.

⁵⁴ Perú había firmado un acuerdo comercial con Estados Unidos ese mismo año, mientras Colombia era ya muy cercana al país del norte y había comenzado negociaciones para alcanzar también un acuerdo de carácter comercial.

⁵⁵ Mercosur es una iniciativa de integración regional fundada por el Tratado de Asunción, celebrado entre los miembros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en 1991. Tras su adhesión en 2006, Venezuela fue suspendido de forma indefinida en 2017 por las violaciones a la democracia evidenciadas en el gobierno de Nicolás Maduro.

comenzó a cerrar poco a poco el comercio con Colombia y los exportadores colombianos sufrieron importantes consecuencias; incluso, la mala situación se acompañó de una escasez de dólares para pagar las importaciones en Venezuela, además de las presiones de diversos Gobiernos para garantizar el pago a sus exportadores.

Gráfica 8. Comercio bilateral de Colombia y Venezuela 1991-2023



Fuente: Analdex (2024).

A mediados de 2009 se produjo un nuevo choque entre los presidentes, dada la intención de Uribe de permitir a Estados Unidos hacer uso de siete bases militares en Colombia, en medio de la lucha contra el narcotráfico. Ante esta situación, Chávez congeló las relaciones comerciales bilaterales. Adicionalmente, el Gobierno colombiano manifestó haber encontrado en poder de las FARC armas pertenecientes a Venezuela.

A principios de 2010 se celebraron en simultáneo la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y la cumbre del Grupo de Río en México, donde una vez más se dio un enfrentamiento verbal entre Chávez y Uribe que llevó a la creación de un grupo de mandatarios para abogar por la resolución de sus desacuerdos.

Más adelante, Juan Manuel Santos fue elegido presidente de Colombia para el periodo 2010-2014. Sin embargo, antes de la posesión

presidencial, el saliente Gobierno denunció a Venezuela ante la Organización de Estados Americanos (OEA) al considerar que Chávez permitía la permanencia de guerrilleros en su país. El presidente venezolano rompió las relaciones bilaterales. Santos reestableció las relaciones con el Gobierno vecino y se propuso resolver los problemas de carácter comercial (pagos a exportadores colombianos), así como en materia de seguridad (especialmente en la zona fronteriza), impulsar proyectos en común y buscar el camino para la paz en Colombia.

En 2011 se firmó el Acuerdo de Alcance Parcial entre Colombia y Venezuela, instrumento que implicó un retroceso en el nivel de integración económica, si se compara con lo alcanzado anteriormente en la CAN (Gutiérrez, 2017). A finales de 2012 Santos le solicitó a Chávez su ayuda para un proceso de negociación con las FARC. Chávez había sido reelegido en octubre de ese año para un nuevo periodo presidencial en cuestionadas elecciones, donde se enfrentó al opositor Enrique Capriles. Sin embargo, el mandatario venezolano murió poco tiempo después, en 2013.

Con el fallecimiento de Hugo Chávez, se convocó a elecciones y Nicolás Maduro (anteriormente ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela) fue elegido por un margen muy estrecho frente a Enrique Capriles. Estos resultados fueron bastante controversiales en el país y en el exterior, además de convertirse en unas elecciones que produjeron diferentes protestas y terminaron en una oleada de violencia en Venezuela.

Adicionalmente, la oposición venezolana fragmentó su unidad en torno a esta situación. Capriles viajó a varios países de la región buscando apoyo y denunciando al Gobierno que consideraba ilegítimo, esto provocó el enojo de Nicolás Maduro, que se exacerbó cuando Santos recibió a Capriles en Colombia. Desde el Gobierno, el chavismo arreciaba su persecución política.

A principios de 2014 comenzaron otras protestas en Venezuela, especialmente por la escasez de alimentos, la inflación, la pobreza, el aumento de la delincuencia, entre otros males que estaba sufriendo el pueblo venezolano.⁵⁶ Durante las protestas hubo varios muertos y se produjo el encarcelamiento de Leopoldo López, líder opositor. Desde UNASUR se

⁵⁶ Adicionalmente, el precio del petróleo a nivel internacional sufrió una importante caída entre 2014 y 2016, lo que afectó la economía de Venezuela y Colombia.

intentó mediar en el conflicto político que atravesaba el país y que siguió agravándose, sumándose a la muy difícil situación para los ciudadanos.

El contexto mencionado anteriormente ocasionó la crisis migratoria⁵⁷ que se vive aún hoy en el país vecino. De acuerdo con información publicada en la página web del Banco Mundial, “[l]a migración sin precedentes de Venezuela es el desplazamiento de personas vulnerables más numeroso y más rápido del mundo después de la crisis siria y no tiene precedentes en la historia de la región” (2019).

Aunque Santos no era ajeno a la situación de Venezuela, Colombia no estaba exenta de dificultades como el histórico conflicto armado, una gran desigualdad, la necesidad de fortalecer su crecimiento económico, entre otras. Un problema adicional eran las dinámicas en la zona de frontera, donde tradicionalmente existía el contrabando (especialmente de gasolina) y el cruce de personas de un lado a otro, pero que desde entonces se convirtió en el camino que debían atravesar millones de venezolanos de forma irregular, arriesgando sus vidas en medio de toda clase de peligros. Quienes pueden, cruzan de forma legal por los puntos fronterizos regulados.

El presidente Santos fue reelegido en 2014 para gobernar hasta 2018, pero las relaciones bilaterales se deterioraron cada día más. De acuerdo con Holguín (2021), durante los primeros cuatro años del Gobierno Santos las relaciones con Venezuela fueron causantes de momentos agotadores y difíciles, mientras que la relación con el vecino país se volvió un tema de política interna en Colombia.

En 2015 las relaciones entre ambos Gobiernos se vieron afectadas por situaciones como la reiterada invasión del espacio aéreo colombiano por parte de aviones militares venezolanos, así como el cruce de fronteras por miembros de la Guardia Nacional Bolivariana. Adicionalmente, en ese año se presentó una crisis diplomática desencadenada por la de-

⁵⁷ The International Crisis Group (2020) explicó que a partir de 2013 se intensificó la emigración de venezolanos dada la contracción de la economía nacional; encontrando que fueron los más adinerados los que emigraron primero, seguidos en 2016 y 2017 por familias de clase media que se desplazaron especialmente a otros países de América del Sur, y, finalmente, fueron las personas más vulnerables, las más pobres, sin documentos, sin dinero e incluso enfermos, los que decidieron cruzar la frontera con Colombia a pie, especialmente desde 2018.

cisión de Maduro de expulsar a más de dos mil colombianos que vivían en Venezuela, acusándolos de participar en un ataque a militares venezolanos y de estar involucrados en actividades de contrabando. Se estima que miles de colombianos retornaron desde Venezuela por el temor que esto ocasionó. También desde Caracas se ordenó cerrar los pasos fronterizos con Colombia, situación que se resolvió paulatinamente casi un año después tras conversaciones entre ambos Gobiernos.

En este contexto es relevante profundizar en las medidas implementadas desde la administración de Santos para abordar la inmigración de venezolanos y el retorno de colombianos desde Venezuela. Si bien es claro que el gran reto generado por la masiva inmigración venezolana atañe, en mayor medida, a los migrantes con vocación de permanencia (entendiendo la demanda de recursos estatales que esto implica), es necesario resaltar que existe también una creciente problemática relacionada con el paso de venezolanos y ciudadanos de otros países a través del llamado Tapón del Darién, en la frontera con Panamá. Los individuos que cruzan esta zona lo hacen en precarias condiciones de seguridad y con la ilusión de llegar a Estados Unidos. Esta situación ha convertido a Colombia también en un destino de tránsito para muchos migrantes de diversas nacionalidades.

De acuerdo con el Banco Mundial (2018) la respuesta del Gobierno Santos a la inmigración masiva fue “solidaria y efectiva”, tomando el camino más eficiente y viable desde un punto de vista económico, direccionando los recursos para dar respuesta al manejo de flujos migratorios en la frontera y proveer apoyo humanitario; distinguiéndose principalmente tres fases de respuesta que se detallarán en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Medidas tomadas por el Gobierno de Colombia ante los flujos migratorios desde Venezuela

Temporalidad	Medidas
2015 – manejar el regreso de 22.000 colombianos desde Venezuela.	Aumentar presencia institucional en puntos fronterizos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca. Priorizar atención humanitaria mediante aprobación de atención en urgencias y partos a migrantes. Construcción de albergues y jornadas de salud. Implementar la Ley 1565 de 2012 para establecer incentivos para retorno de colombianos residentes en el exterior. Comenzar monitoreo de flujo de migrantes desde Venezuela.

<p>2017 – Nuevas medidas para mejorar el manejo de los migrantes y su acceso a servicios básicos.</p>	<p>Crear la TMF (Tarjeta de Movilidad Fronteriza) para otorgar acceso a Colombia a venezolanos residentes en la frontera hasta por siete días. Crear el PEP (Permiso Especial de Permanencia) para otorgar un estatus migratorio por dos años a los migrantes registrados, con el fin de proporcionarles acceso a salud, educación, empleo y servicios financieros. Garantizar atención de urgencias en salud, educación, atención a primera infancia, niños, niñas y adolescentes.</p>
<p>2018 – Antes de finalizar el Gobierno se priorizan tres líneas: Seguridad y control en fronteras. Solidaridad y protección de DD. HH. Desarrollo económico y atención de retornados.</p>	<p>Aumentar controles migratorios, fortalecer operativos de seguridad, disponer mayor pie de fuerza. Suspender las TMF, aumentar controles a las empresas que emplean migrantes, fortalecer tecnología y personal de Migración Colombia. Crear el Grupo Especial Migratorio (GEM).</p> <p>Robustecer la provisión institucional en salud, educación y protección social. Implementar disposiciones como la prevención de enfermedades como difteria y sarampión, entre otras. Ampliar acceso a educación, lo cual implica pertenecer al PAE (Plan de Alimentación Escolar) y servicio de transporte al colegio. Facilitar la convalidación de estudios. Instalar centros de atención al migrante para otorgar información, albergue y facilidades en tránsito a otros territorios. Creación de protocolo de atención a menores por el ICBF. Facilitar reunificación familiar, entre otros.</p> <p>Ajustar la política institucional para abordar la migración, incluyendo la creación de la Gerencia de Frontera para fomentar articulación entre entidades centrales, departamentales y locales, centralizar estrategias para recolectar fondos de cooperación internacional, desarrollar mecanismos para obtener información sobre movimientos migratorios, logrando una mejor toma de decisiones de política pública, entre otros.</p>

Fuente: Banco Mundial, 2018.

Durante los últimos años, otras situaciones debilitaron las relaciones bilaterales. Una de ellas fue la maniobra del Gobierno de Maduro para disminuir el poder de la oposición que había ganado una importante mayoría en las elecciones parlamentarias de 2015. El oficialismo, además de nombramientos irregulares y otros sucesos posteriores a las elecciones, estableció en 2017 que el Tribunal Supremo de Justicia debía asumir las funciones de dicho parlamento. Ante este atropello contra el poder legislativo, Santos llamó a consultas al embajador en Venezuela. La usurpación de poderes suscitó una oleada de críticas a nivel interna-

cional, llegando incluso a la creación del Grupo de Lima para intentar solucionar la situación política del país.

En 2018 fue elegido Iván Duque como presidente de Colombia y comenzó un periodo donde las relaciones con Venezuela fueron mínimas, llegando incluso a la eliminación de cualquier canal de comunicación entre los Gobiernos. Al iniciar su mandato, Duque decidió que el Estado colombiano abandonara UNASUR, pues consideró a sus miembros cómplices del Gobierno venezolano. En 2019, Duque reconoció a Juan Guaidó (presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela) como el legítimo mandatario de ese país, dado que los resultados de las elecciones de 2018, donde Maduro fue reelegido, fueron bastante dudosos. Ese mismo año Guaidó intentó llevar ayuda humanitaria a Venezuela a través de la frontera con Colombia, desatando otra confrontación con Maduro, el retiro de los funcionarios diplomáticos venezolanos en Colombia y la ruptura de relaciones desde Caracas.

Al margen de algunas decisiones en política exterior, el abordaje del Gobierno de Duque para el tema migratorio es calificado como exitoso, especialmente por las determinaciones en la segunda mitad del mandato presidencial. En 2018 fue expedido el documento CONPES 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, con el fin de trazar la política pública para atender la inmigración masiva de venezolanos (y colombianos retornados) en los siguientes tres años, exponiendo veintidós líneas de acción y veintiún recomendaciones para abordar la crisis. Adicionalmente, se gestionaron recursos de cooperación internacional para aliviar un poco la carga sobre el gasto público.

La pandemia del coronavirus en 2020 representó un reto adicional para Duque, al suceder en un contexto de inmigración sin precedentes en el país. El Gobierno tuvo que solicitar recursos adicionales a diferentes actores internacionales para atender también a los migrantes venezolanos y garantizar su vacunación cuando esta estuvo disponible. Sin embargo, la condición de irregularidad de una gran cantidad de migrantes hizo más difícil su situación, especialmente durante el confinamiento, debido a las barreras adicionales que enfrentaban para obtener alimentos diarios y un lugar donde vivir. De hecho, ACNUR y la OIM calcularon

que alrededor de 130.000 venezolanos decidieron regresar a su país durante la emergencia en 2020, encontrando una situación de mayor escasez y dificultades para tener acceso a alimentos y servicios de salud.⁵⁸

En el caso del Gobierno colombiano, aunque al inicio de la pandemia se cerraron los pasos fronterizos, se financió el transporte en bus de miles de venezolanos para retornar a su país, mientras Maduro acusaba a Colombia de enviarle personas contagiadas. León (2022) indicó que el lunar de la política migratoria de Iván Duque fue el cerco diplomático hacia Maduro, que hizo más difícil para los migrantes la seguridad en la frontera, mientras fortaleció el contrabando y la criminalidad en las zonas fronterizas.

A mediados de 2021, Duque decidió abrir paulatinamente los pasos fronterizos. Posteriormente, Maduro llamó a la normalización de relaciones comerciales y diplomáticas con Colombia. Este año fue clave en la política migratoria, pues se adoptó el Estatuto Temporal de Protección al Migrante Venezolano mediante el decreto 216 de 2021, el cual establecía un plan para la integración de los migrantes en el aparato productivo de la sociedad, otorgándoles diez años para obtener una visa de residentes, propiciando su regularización y garantizando acceso a empleo digno, seguridad social y educación. Finalmente, antes de terminar el periodo presidencial se expidió el documento CONPES 4100 de 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país.

Gustavo Petro llegó a la presidencia de Colombia en 2022. Esta elección marcó un giro a la izquierda en el país; un cambio que además ha significado un acercamiento con Nicolás Maduro. Si bien este último no asistió a la posesión de Petro porque el saliente Gobierno impidió su ingreso al país, desde antes de su elección el nuevo mandatario dejó clara su intención de acercamiento con el vecino país y, una vez posesionado, restableció las relaciones bilaterales. Para Gustavo Petro ha sido importante reactivar las relaciones comerciales, garantizar acuerdos energéticos

⁵⁸ De acuerdo con Eduardo Stein (Representante especial de ACNUR y la OIM para los refugiados venezolanos), en entrevista con Marina Sardiña y Julieth Riaño para France24, enero de 2021.

(especialmente para la importación de gas) y consolidar el apoyo de Venezuela en la negociación con la guerrilla del ELN, en el marco de la llamada Paz Total. Sin embargo, la relación de Maduro con el ELN y las disidencias de las FARC no ha estado exenta de controversias, evidenciándose una presencia importante de estos y otros grupos armados en Venezuela.

De acuerdo con la ONG Alerta Venezuela, las disidencias de las FARC y el ELN han extendido su operación en Venezuela. La ONG afirmó que estas guerrillas han tenido presencia en ese país desde 1980, aunque solo usando el territorio de forma intermitente para abastecerse y resguardarse; pero fue a partir del proceso de paz con las FARC que el ELN aprovechó los vacíos dejados por este grupo para ampliar sus operaciones en el vecino país. En 2019 algunas de las disidencias de las FARC retornaron a Venezuela (formando la Segunda Marquetalia) y comenzaron su confrontación con un grupo de la misma guerrilla que no se había acogido al acuerdo (dirigidos por alias Iván Mordisco). Finalmente, en 2021 la Segunda Marquetalia formó una alianza con el ELN para enfrentar a Iván Mordisco; lo anterior dando cuenta del carácter binacional de estos grupos delictivos (2023).

En 2023 sucedieron diversos acontecimientos que demostraron la buena relación entre los mandatarios de ambos Estados. Inicialmente, se dio la inauguración del Puente Internacional Tienditas, rebautizado como Puente Internacional Atanasio Girardot, el cual fue terminado en 2016 pero permanecía cerrado por las tensiones diplomáticas bilaterales. Adicionalmente, se acordó una profundización al Acuerdo de Alcance Parcial entre Venezuela y Colombia que, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2023), “busca fomentar la integración, el desarrollo y equilibrio económico conjunto, fortaleciendo el comercio bilateral e impulsando las relaciones en la frontera”. Es relevante también la creación de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Venezuela, que busca fortalecer las relaciones bilaterales y promover la cooperación entre ambos Gobiernos, especialmente en lo relacionado con el desarrollo de las zonas fronterizas. Finalmente, cabe destacar la decisión de Petro de reingresar a UNASUR.

No obstante, el 2024 fue retador para las relaciones entre ambos Gobiernos. Los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN, proceso en el que Venezuela es garante, han sufrido una grave crisis. Mientras

tanto, Maduro ha enfrentado serios cuestionamientos a nivel nacional e internacional tras su supuesta victoria en las elecciones presidenciales de 2024 y su posesión en 2025, a lo que ha respondido con más represión hacia sus contradictores. Petro intentó ser mediador para encontrar una salida a la situación del vecino país, la cual podría desencadenar un aumento en la migración de venezolanos hacia Colombia y, además, representa una prueba para las recién reconstruidas relaciones bilaterales.

Conclusión

La relación entre Colombia y Venezuela ha atravesado altos y bajos a lo largo de su historia. Tras obtener su independencia en el siglo XIX y formar por corto tiempo la Gran Colombia, las relaciones entre ambos Estados estuvieron marcadas por la cuestión de la delimitación territorial. En el siglo XX, los límites marítimos quedaron indefinidos, estando este tema aún hoy inconcluso. Adicionalmente, hubo momentos tensos, como el incidente de la Corbeta Caldas, pero también existieron acercamientos, acuerdos y proyectos en común, como la creación del Pacto Andino, aunque Chávez renunció a este tratado posteriormente.

Lo corrido del siglo XXI ha sido muy difícil para las relaciones entre los mandatarios que han gobernado ambos países. La permanencia del chavismo en el poder, las diferencias ideológicas entre los mandatarios de derecha en Colombia y sus homólogos en Venezuela, la crisis política, social y económica en esta última (que ha ocasionado la más grande migración en la historia del continente), han sido aspectos cruciales en las interacciones entre los gobernantes y ciudadanos de ambos lados de la frontera. De hecho, considerando la relación cordial entre los mandatarios actuales en ambos Estados, esta cercanía ha traído costos políticos domésticos para Petro y cuestionamientos a nivel internacional, situaciones que tienden a empeorar mientras no haya una posición clara del Gobierno colombiano en contra del atentado a la democracia perpetrado en Venezuela.

Finalmente, es preciso resaltar que el control ilegítimo del poder por parte del chavismo en Venezuela tiene implicaciones para la región. Por un lado, un mayor deterioro en la calidad de vida de los venezo-

lanos, acompañado de más violaciones a los derechos humanos, podría incrementar las cifras de migrantes que salen del vecino país buscando establecerse en otros territorios del continente. Por otra parte, no dar a conocer las actas electorales que, según el oficialismo, validan su victoria en las elecciones del año pasado, ha profundizado la brecha entre el Gobierno de Maduro y mandatarios democráticamente elegidos en el mundo, e incluso lo ha distanciado de presidentes de izquierda en América Latina. Esta situación acentúa las divisiones entre Estados vecinos y hace más difícil el camino hacia una integración regional sólida e incluyente, un asunto que permanece aún pendiente.

Preguntas de reflexión del capítulo:

- ¿De qué forma influyen las orientaciones políticas y los liderazgos presidenciales en la integración latinoamericana?
- ¿Qué factores han impactado las relaciones entre Colombia y Venezuela en lo corrido del siglo XXI?
- ¿Qué puede esperarse en el futuro cercano para las relaciones bilaterales?

Referencias

AnalDEX (2024). Comercio bilateral de Colombia y Venezuela 1991-2023 <https://analdex.org/2024/03/06/relaciones-comerciales-colombia-venezuela-tras-la-reapertura/#:~:text=Relaciones%20Comerciales%20Colombia%20%E2%80%93%20Venezuela%20tras%20la%20reapertura&text=Desde%20octubre%202022%20a%20enero,frente%20al%20a%C3%B1o%20inmediatamente%20anterior>

Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7a93f6ed-f16e-5a64-8eb2-d1b6f038ee87/content>

Banco Mundial. (2019). *La migración venezolana, más allá de las fronteras*. World Bank. <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/la-migracion-venezolana-mas-alla-de-las-fronteras>

Gutiérrez, A. (2017). Venezuela y Colombia: divergencias en las estrategias de desarrollo, controversias e integración económica. *Aldea Mundo*, 22(44), 111-118.

González, R. y Galeano, H. (2014). Las relaciones Colombia-Venezuela: límites, desgolfización y securitización, tres variables en la política exterior binacional. *Memorias*, núm. 24, septiembre, pp. 76-97.

Holguín, M. A. (2021). *La Venezuela que viví: la historia de diez intensos años de un país que cambió para siempre*. Planeta.

Iturbe de Blanco, E. (1997). *Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela* (3). BID-INTAL.

La Rosa, M. J., y Mejía, G. R. (2017). *Historia concisa de Colombia 1810-2017* (2da ed.). Debate.

León, A. (2022) *El legado de Duque es la política migratoria (con todo y lunares)*. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/santanderes/el-legado-de-duque-es-la-politica-migratoria-con-todo-y-lunares/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). *Entra en vigor profundización del Acuerdo de Alcance Parcial con Venezuela*. MINCIT. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/entra-en-vigor-acuerdo-alcance-parcial-venezuela>

Obregón, L. y Nasi, C. (1989). El nuevo rumbo de las relaciones colombo-venezolanas en 1989: una aproximación. *Colombia Internacional*, (8), 3-11. <https://doi.org/10.7440/colombiaint8.1989.00>

Planchart, E. (2020). A treinta años del acta de San Pedro Alejandrino: ¿Demarcación para qué? Una reflexión. En E. González (Ed.), *Venezuela y Colombia: una relación de encuentros y desencuentros*. Grupo Ávila.

Sardiña M. y Riaño J. (2020). *Un repaso a la migración en tiempos de pandemia*. *France 24*. <https://www.france24.com/es/programas/especial-noticias/20210112-especial-noticias-migracion-covid19-pandemia-refugiados>

The International Crisis Group. (2020). La crisis sanitaria y humanitaria. En *Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela* (p.29-33). International Crisis Group.

Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), 90-111.

Anexo 4. Línea de tiempo

Año	Acontecimiento
1810	Declaración independencia de Colombia
1811	Declaración independencia de Venezuela
1819	Batalla de Boyacá - Gran Colombia
1830	Fin de la Gran Colombia, se separan Venezuela y Ecuador. Nace la República de la Nueva Granada
1833	Tratado Michelena-Pombo (Tratado de Amistad, Alianza, Comercio, Navegación y Límites).
1881	Tratado Arosemena-Guzmán
1891	Laudó arbitral de la reina María Cristina de España
1898	Pacto Briceño-Rico
1900	Ejecución de la demarcación limítrofe entre 1900 y 1901
1902	Ruptura de relaciones bilaterales
1916	Acuerdo Lossada-Suárez (Convención para la Completa Demarcación de la Frontera)

1941	Tratado de No Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial. Tratado López de Mesa-Gil Borges (Tratado de Límites y de Navegación Fluvial). Delimitación de fronteras marinas y submarinas queda pendiente
1952	Gobierno de Colombia entrega archipiélago de Los Monjes a Venezuela
1958	Declaración de Bogotá (Colombia, Venezuela y Ecuador)
1969	Pacto Andino (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Chile. Cambia a “Comunidad Andina” en 1996). Chile renuncia al acuerdo en 1976
1973	Venezuela se une al Pacto Andino
1989	Declaración de Caracas y Declaración de Uruëña. Restablecimiento de la Comisión Permanente de Conciliación y creación de Comisiones de Vecindad y Asuntos Fronterizos
1992	Dos intentos de golpe de Estado en Venezuela
1994	Tratado del Grupo de los Tres (TLC-G3), México, Colombia y Venezuela
1999	Hugo Chávez llega a la presidencia de Venezuela
2004	Creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).
2005	Captura de Rodrigo Granda alias “el canciller de las FARC” en Venezuela
2006	Venezuela e retira de la Comunidad Andina y se une a Mercosur
2007	Chávez como mediador en conversaciones de paz entre gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC (por poco tiempo).
2008	Operación Fénix. Creación de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR
2009	Chávez congela relaciones comerciales con Colombia por el acercamiento entre ese gobierno con el de Estados Unidos
2010	Restablecimiento de relaciones con Venezuela
2011	Acuerdo de Alcance Parcial entre Colombia y Venezuela para reemplazar acuerdo comercial previo establecido en el marco de la Comunidad Andina
2012	Gobierno colombiano solicita a Chávez su ayuda para el proceso de negociación con las FARC

2013	Muerte de Hugo Chávez. Nicolás Maduro llega a la presidencia tras cuestionadas elecciones. Protestas en Venezuela. Comienza movimiento migratorio de venezolanos
2014	Bajo precio internacional del petróleo agudiza crisis en Venezuela. Protestas
2015	Comienza respuesta e implementación de medidas por parte del gobierno colombiano ante llegada masiva de venezolanos y colombianos retomados. Oposición en Venezuela gana importante mayoría en elecciones parlamentarias
2017	Gobierno de Venezuela estableció que el Tribunal Supremo de la Justicia debía asumir las funciones del Parlamento. Venezuela suspendida indefinidamente de Mercosur por falta de garantías democráticas. En Colombia se crea la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como parte de las medidas para manejo de la inmigración venezolana
2018	Expedición documento CONPES 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Gestión de recursos de cooperación internacional para atender inmigración de venezolanos en Colombia. Se suspenden las TMF y se crea el Grupo Especial Migratorio (GEM) en Colombia como nuevas medidas para abordar crisis migratoria.
2019	El gobierno colombiano decide abandonar UNASUR y reconocer al opositor venezolano Juan Guaidó como legítimo presidente de Venezuela. Maduro rompe relaciones bilaterales
2020	Pandemia Covid-19. Impacta condiciones de vida de venezolanos en su país y en Colombia
2021	Se expide el Estatuto Temporal de Protección al Migrante Venezolano
2022	Se expide el documento CONPES 4100 DE 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país. Nuevo gobierno en Colombia restablece las relaciones bilaterales
2023	Profundización del Acuerdo de Alcance Parcial entre Venezuela y Colombia. Creación de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia - Venezuela. Gobierno de Colombia decide reingresar a UNASUR
2024	Cuestionadas elecciones presidenciales en Venezuela. Persecución a la oposición en el país tras la dudosa victoria del Chavismo. Presidente de Colombia intenta mediar para encontrar solución a la crisis poselectoral en Venezuela

Capítulo 10

Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch10>

María Catalina Monroy y Caren Cubides

Introducción

La singularidad de Colombia como socio estratégico en la región ha suscitado un creciente número de interrogantes, atribuibles al persistente desconocimiento sobre el comportamiento y percepción del país hacia los países “semejantes”. Esta singularidad se caracteriza por la coexistencia de dos aspectos contrastantes que reflejan tanto la alineación como la desalineación de Colombia con respecto a los intereses y países de la región. Se han evidenciado casos en los que Colombia se ha alineado con los intereses de otros países de la región debido a sus similitudes culturales, lingüísticas, económicas, sociales y geopolíticas compartidas. Sin embargo, también han sido varios los casos en los que Colombia ha estado en el lado opuesto de estos países en todo sentido. Así como “claro” contrasta con “oscuro” y “yin” con “yang”, en este caso particular se hará referencia a una metáfora que, a la fecha, se ha citado con regularidad para reiterar la desalineación que en algunos momentos ha manifestado Colombia hacia sus pares en la región. Se trata de Caín⁵⁹ (Colombia) y Abel (todos los demás).

⁵⁹ “El Caín de América Latina fue el apodo que nos ganamos hace tiempos por ser un país que se asocia con fuerzas extranjeras para atacar a nuestros propios hermanos del continente” (Said, 2020).

El término “Caín” en algunos reportes de prensa: “Para Maduro, Colombia es el Caín de América” (Página12, 2017); “Colombia es el ‘Caín de América’ por acoger a Ortega: Canciller de Venezuela” (El Colombiano, 2017); “Cuando Argentina invadió las islas Malvinas pidió el apoyo de los países americanos, pero no lo obtuvo de nuestro país (por razones obvias). Ante esto, los argentinos nos calificaron como el país Caín de América” (Rincón, citado en El Tiempo, 1997).

La crítica más fuerte al manejo de la política exterior del gobierno de Turbay Ayala fue la de haberse alineado irrestrictamente al polo estadounidense, socavando con ello la unidad regional latinoamericana, tanto por las posiciones asumidas (o no asumidas) frente a Centroamérica, como por la actitud francamente hostil a América Latina en el trascendental caso de las islas Malvinas. Allí recibimos el bautizo de “Caín de América” (Vargas, 1988).

No solo el caso de las Malvinas ha demostrado una desalineación de Colombia con otros países de la región, sino también eventos guiados por decisiones que acentuaron la ruptura de Colombia con los objetivos e intereses de otros. Por ejemplo, el hecho de que Colombia fue el único país de la región en enviar una unidad militar conocida como “Batallón Colombia” a Corea durante la guerra (activo de 1951 a 1954), o que Colombia durante el Gobierno del expresidente Uribe apoyó a Estados Unidos en la intervención a Irak en 2003 conformando la *Coalition of the Willing* y demostró su apoyo hacia la ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán).⁶⁰ En palabras del senador colombiano Héctor Helí Rojas: “Nuestro distanciamiento con los vecinos y con América Latina ha tenido que ver con que hemos apoyado las guerras con Irak y Afganistán. Por eso somos un patito feo en Latinoamérica” (El Tiempo, 2008). Sumado a lo anterior, el tardío reconocimiento (2018) de Palestina por parte de Colombia; o el hecho de que el país se convirtió en socio global de la OTAN en 2018: “Colombia será el primer ‘socio global’ de la OTAN en América Latina” (BBC, 2018); o el retiro de Colombia de la UNASUR y la propuesta de PROSUR bajo el Gobierno del expresidente Duque en 2018.

Para resaltar el contraste, Colombia también ha tenido sus momentos de alineación con países de la región. En un artículo reciente, Prieto y Giraldo (2022) argumentan que Colombia, además de haber tenido momentos donde ha privilegiado la relación con Estados Unidos, también ha priorizado proyectos regionales, sobre todo cuando ha tenido

⁶⁰ Según redacción de El Tiempo, la entonces ministra de Defensa y en su momento senadora, Marta Lucía Ramírez, “cree que el envío de personal es conveniente. Este tipo de cooperación no implica muchos hombres, ni muchos riesgos. Colombia no va a participar en el conflicto. Los estados democráticos deben cooperar para combatir las transnacionales del crimen” (El Tiempo, 2008).

“iniciativa de liderazgo”⁶¹ como en los casos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, la Comunidad Andina, el Grupo de Contadora, Grupo de Río, el G3 y la Asociación de Estados del Caribe y la Alianza del Pacífico (p. 247). Sumado a lo anterior y desde una perspectiva histórica, Colombia abogó por una mayor integración con los países de la región, en contraposición a la tradición pro estadounidense, lo que López Michelsen acuñó como *respice similia* o “mirar a tus semejantes”. Este cambio de alineación estuvo rodeado por los procesos de descolonización en el tercer mundo y el impacto de la Guerra Fría en la región. La formalización de esta tendencia en una perspectiva global se daría en los ochenta con el ingreso al Movimiento de los No Alineados, el Gobierno de López Michelsen se constituyó como pionero en ese sentido (Tokatlian , 1983).

Esta búsqueda de establecer relaciones de “semejanza” fue particularmente notable durante ciertos Gobiernos, como el del expresidente Samper. Es plausible considerar que la maltrecha relación de Samper con el Gobierno estadounidense tras el escándalo de corrupción conocido como “proceso ocho mil” y posterior etiqueta de “narco gobierno” de parte del Gobierno de Estados Unidos, contribuyó a su alineación acelerada con los países del sur. Sin embargo, Samper siempre ha sido un firme defensor de la integración con aquellas naciones afines, más aun considerando que presidió el Movimiento de los Países No Alineados (1996) y la UNASUR (2014-2017).⁶² Otro ejemplo se observó durante la administración del expresidente Juan Manuel Santos. En su compromiso inicial con el restablecimiento de las relaciones con Venezuela y otros países de la región, sentó las bases de lo que se convertiría, dos años después de su presidencia, en una iniciativa para la paz.

⁶¹ Los autores definen “iniciativa de liderazgo” como “una intención de liderar acciones o procesos dentro de los proyectos regionales en cuestión, y orientadas a fortalecer la integración o la cooperación regionales, sin que ello implique asumir que se emprendió un esfuerzo por convertirse en líder integral del proceso, ni hacer una evaluación sobre la efectividad del liderazgo” (Prieto y Giraldo, 2022, p. 246).

⁶² En palabras del expresidente, “[a] la organización [NOAL] le corresponde ahora fortalecer la voluntad política para crear una verdadera solidaridad entre las naciones del Sur, que permita a la vez construir esquemas de cooperación con el mundo desarrollado” (El Tiempo, 1995).

Para progresar en este ámbito y llegar a conclusiones que puedan servir como base para futuras investigaciones, el presente capítulo se enfoca en examinar desde un lente histórico y analítico: ¿bajo la administración de quién(es), Colombia alineó sus objetivos e intereses de política exterior con aquellos de los países suramericanos? ¿En qué contexto? ¿Por qué? Más aún teniendo en cuenta hitos y grandes transformaciones en la historia reciente de la política exterior colombiana como es el año 2022 con la llegada de Gustavo Petro, primer presidente de izquierda de Colombia. Prometiendo transformaciones, esta nueva política exterior podría marcar un cambio significativo en la tradición del país en materia de relaciones internacionales.

El capítulo está estructurado en tres secciones que se entrelazan con el fin de ofrecer al lector una conceptualización del *respice similia* y la presentación de un producto final, concretado como una línea de tiempo. La primera sección aborda la conceptualización; la segunda, el rastreo y análisis de la información recopilada; y finalmente, en la última sección, se presentan los hallazgos obtenidos. El presente capítulo propone una comprensión más profunda sobre la conducta de Colombia hacia sus países vecinos, a la vez que contribuye al análisis del lenguaje como herramienta para el análisis de la política exterior.

1. Colombia: ¿un socio (des)alineado? Revisando los “*respices*” como herramienta de análisis.

Retomando el Análisis de Política Exterior como el marco analítico que centra el estudio del comportamiento del Estado en tomadores humanos de decisión, comprender cuándo un Estado decide alinearse (o no) con otro demanda identificar discursos, motivaciones y percepciones de quienes ocupan un asiento en la formulación de la política exterior. Más aún en esta era de liderazgos autoritarios y gestión de relaciones diplomáticas a través de redes sociales, concretamente vía X (antes Twitter). Lo anterior permite considerar la existencia de nuevas formas de liderar los intereses externos de los Estados donde se evidencian alineaciones alejadas de lo racional, construidas con base en la percepción, motivaciones, sesgos, e incluso emociones. Y será lo que se denomine en el

texto como una “alineación irracional”, entendida como la decisión de un Estado en aproximarse a otro como consecuencia de preferencias personales motivadas más por ideología, que por la búsqueda de beneficios potenciales y estratégicos para el Estado.

En este contexto, comprender cuándo Colombia ha preferido priorizar su política exterior hacia Estados Unidos *–respice polum–*, o hacia países “semejantes” *–respice similia–*, quién o quiénes, por qué motivos, bajo qué circunstancias y durante cuánto tiempo, constituye el objetivo principal del presente capítulo. En ocasiones, se evidencia estrategia y pragmatismo. En otras, alineaciones irracionales. Para identificar lo anterior, el concepto central de este primer subcapítulo será el de *respice similia*, exhaustivamente citado, pero aún no completamente entendido en su potencial como una herramienta útil para esclarecer decisiones dentro del ámbito de la política exterior nacional.

Referirse a los *respices* no ha sido ajeno a varias críticas. Por ejemplo, algunos autores descartan la relevancia del uso de los *respices*, catalogándolos de “etiquetas que dificultan la comprensión del problema [...] tal vez lo más adecuado sea reducir ambas frases a sus justas dimensiones históricas y desecharlas como herramientas de análisis” (Camacho, 2010, p. 197). De igual forma, Bernal y Tickner (2017) catalogaron a los *respices*, específicamente al *polum*, como “el primer y principal lugar común que la literatura especializada sobre política exterior colombiana reproduce” (Bernal y Tickner, 2017, p. 7) argumentando que esta alocución se fue convirtiendo en un “parámetro rígido para dar cuenta de la evolución y la transformación de las relaciones internacionales” (p. 6). En contraste, Prieto y Giraldo (2022), argumentaron:

Buscamos hacer un aporte que motive futuros estudios sobre la relación entre el liderazgo regional e internacional de Colombia y su subordinación o su acomodamiento a los intereses estadounidenses, tomando en cuenta que las directrices de *respice polum* y *respice similia* pueden ser combinadas en un mismo ejercicio de política exterior más a menudo que lo que hasta el momento se ha comprendido (p. 246).

Los autores demostraron, además, que Colombia no necesariamente se ve condicionada a escoger entre uno de los dos polos (*respice*

polum o *similia*) sino que sí es posible “mantener un equilibrio entre la relación con Washington y la proyección hacia la región” (Prieto y Giraldo, 2022, p. 264).

1.1. Los *respices* y el estratégico uso del lenguaje en política exterior

En el presente estudio, las autoras conceptualizan el término *respice* como una figura retórica, originado de discursos metafóricos que se utilizan de manera deliberada o inadvertida y que influyen en la audiencia a favor de un discurso político. Shimko (1994) define metáforas como “comparaciones derivadas de un campo de especialización completamente distinto” (p. 660) que más allá de simplemente “adornar el lenguaje”, “responden a una operación mental” (Shimko, 1994, p. 658). Las metáforas provienen de forma natural del léxico del tomador de decisión, del pensamiento, no solamente del lenguaje. En otras palabras, a algunas personas se les facilita la construcción de metáforas (Lakoff y Johnson, 1980). Incluso, quienes utilizan un “lenguaje metafórico” de forma estratégica, tendrían la posibilidad de cooptar a la audiencia mediante la simplificación del lenguaje técnico en el ámbito de la política (Flanik, 2017, p. 43).

Las metáforas actúan como un “atajo cognitivo”⁶³ o, según Shimko (1994), de “economía mental [...] que emplean metáforas para hacer lo desconocido, conocido” (p. 660). El funcionamiento del lenguaje metafórico opera de la siguiente manera: inicialmente, la audiencia se siente atraída por una referencia específica debido a la novedad del concepto o comparación presentada. Posteriormente, el significado implícito en dicha metáfora es asimilado y retenido. Finalmente, y casi de forma automática, el concepto original es recordado y asociado con el elemento comparativo utilizado.

⁶³ Según la psicología cognitiva, los “atajos” o “sesgos” cognitivos son “filtros o predisposiciones mentales particulares de cada individuo que condicionan su pensamiento y, en consecuencia, su actuación” (Zapata y Canet, 2009, citado en Barón y Zapata, 2018). A su vez, la psicología cognitiva “centra su atención en procesos no observables que involucran funciones complejas del pensamiento, tales como: percepción, memoria, lenguaje, formación de conceptos y solución de problemas” (Barón y Zapata, 2018, p. 33).

En relación con el análisis de la política exterior, el estudio del lenguaje metafórico es crucial para identificar cómo este se encuentra imbuido de estrategia, percepción, ideología e intereses. Además, revela cómo dicho lenguaje permite presentar de manera estratégica una realidad o percepción individual dentro de un contexto que puede ser tanto atractivo como general para una audiencia más amplia. Para ejemplificar lo anterior, de acuerdo a la teoría metafórica conceptual propuesta por Lakoff y Johnson (1980), el discurso metafórico es una forma de acción social, que se origina de una realidad social, y que tiene como propósito generar asociaciones semánticas en memoria de largo plazo (p. 36). En síntesis, el uso de las metáforas son herramientas lingüísticas y retóricas que proveen significado proveniente de la experiencia y la percepción individual.

El análisis de la política exterior colombiana mediante el uso del lenguaje metafórico es un área que aún requiere mayor investigación. A partir del discurso sobre la política exterior colombiana, es importante señalar que se ha basado significativamente en el uso de metáforas, por mencionar solo algunas ya citadas en este estudio: “Caín”, “patito feo” y ambos “*respices*”. Podrían citarse algunas metáforas célebres, como la de Colombia, el “Tíbet” de Suramérica (Drekonja, 1983, p. 260), promulgada por López Michelsen, autor del *respice similia*. De igual forma, el uso metafórico de parte del expresidente Uribe quien estratégicamente asoció a las FARC con “la culebra”, “Hitler”, y tácticas del secuestro con “campos de concentración”, por tan solo mencionar algunas (Monroy, 2023).

Además del uso del lenguaje en la política exterior, un reciente artículo de Palma-Gutiérrez y Long (2022) se constituye como una importante contribución a la literatura a través de la “performatividad”, “evocando una analogía dramática” (p. 7) en la política exterior colombiana, “una mezcla teatral de acciones y retórica” (p. 1) que se “entrelaza” con la actuación de los gobernantes, quienes, “a partir de un guion desplegado sobre un escenario de actuación” (p. 5), “identifican audiencias relevantes, desarrollan guiones y despliegan un *performance*” (p. 1). La performatividad de los Estados o tomadores de decisión concuerda con el objetivo central del Análisis de la Política Exterior (APE) en el sentido en que para comprender cómo se comporta un Estado, se requiere investigar las preferencias y motivaciones de quienes toman

las decisiones. Así pues, se constituye como método el estudio del uso estratégico de la retórica que conforma esta “mezcla teatral” que los Estados despliegan.

Aunque citar los *respices* podría considerarse un lugar común, según Bernal y Tickner (2017), el empleo de este “parámetro rígido” no implica necesariamente caer en generalizaciones infundadas. En cambio, se utiliza como una herramienta para extraer significado del uso estratégico del lenguaje. Tampoco hay que desconocer que desde 1914, con la promulgación del *respice polum* por el entonces canciller Suárez, este enfoque ha guiado los discursos que han delineado la política exterior de la nación, consolidándose como una tradición fundamental en el entendimiento de la política exterior colombiana.

En el siguiente apartado, se abordarán los *respices* mediante el enfoque del análisis lingüístico.

1.2. *Respice polum*

Siguiendo la discusión del lenguaje metafórico en política exterior, se podría afirmar que *respice polum*, traducido como “mira al cielo”, o “mira al norte”, se ha ido constituyendo como un “atajo” que automáticamente se asocia con el direccionamiento de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos. Proveniente de un discurso, el excanciller Marco Fidel Suárez en 1914 señaló:

Quienquiera que observe el poderío de la nación de Washington, su posición en la parte más privilegiada de este continente, sus influencias sobre los demás pueblos americanos –de los cuales ella se ha llamado hermana mayor [...] el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América (Suárez, 1914, p. 7).⁶⁴

⁶⁴ “Quienquiera que observe el poderío de la nación de Washington, su posición en la parte más privilegiada de este continente, sus influencias sobre los demás pueblos americanos –de los cuales ella se ha llamado hermana mayor– lo atenuadas que en comparación de esas influencias van siendo las de las potencias europeas, y lo insignificantes que en mucho tiempo tienen que ser las de los pueblos asiáticos; quienquiera que esto mire habrá de reconocer que ningún pueblo americano, débil o

La evolución del concepto de *respice polum* puede ser trazada a través de una línea temporal que se inicia con la emblemática consigna “mirar al norte”, promovida por el canciller Marco Fidel Suárez en 1914, hasta llegar a la caracterización formulada por Tickner y Morales en 2015, donde describen a Colombia como una “historia de éxito” (*success story*). Esta “historia de éxito” argumenta que Colombia alcanzó un notable *know-how* en asuntos de seguridad y política exterior como un producto de exportación a raíz de la asistencia otorgada por los Estados Unidos, sobre todo después del Plan Colombia. También, que Colombia ha sabido utilizar este *know-how* dentro de una estratégica narrativa como táctica para justificar un mayor involucramiento de Estados Unidos en el país. Tickner y Morales incluso relatan cómo, para algunos oficiales estadounidenses, el *know-how* colombiano era igual de bueno –“*just as good*”– al de Estados Unidos, con el beneficio de “reproducir las estrategias contra narcóticos de autoría estadounidense sin el involucramiento directo de este Estado” (Tickner y Morales, 2015, p. 255).

1.3. *Respice similia*

Traducido como “mira cosas similares” o “mira a tus pares”, el término *respice similia* evoca una conexión con la forma en que Colombia se alinea con países que comparten características comparables en términos de condiciones geopolíticas, económicas, culturales y sociales. Este alineamiento está notablemente menos influenciado por las similitudes políticas e ideológicas, o al menos así ha ocurrido para el caso colombiano.

Siendo de los académicos pioneros en citar el *respice similia* en su estudio sobre política exterior colombiana de 1983, Drekonja asocia el concepto a finales de los años sesenta, relacionándolo con lo que él denominó como “la senda del aperturismo latinoamericano” (p. 268) que dio paso a una diversificación en lo político y comercial durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, con el liderazgo del ministro de Relaciones

fuerte, puede desatender el cuidado de una constante amistad con los Estados Unidos. Sobre todo, después de frescos y elocuentes sucesos, es cuestión de evidenciar el reconocer que los pueblos latinoamericanos deben tratar esa amistad con especial esmero, combinado con el cultivo de la paz y demás causas de crédito internacional” (Suárez, 1914, págs. 6-7).

Exteriores, Alfonso López Michelsen, a quien se le atribuye el término. “[Alfonso López Michelsen] retomaría la idea de Marco Fidel Suárez y acuñaría el lema de *respice similia* –mira a tus semejantes–” (Drekonja, 1983, p. 269). Como ha destacado Randall (2007) en su obra biográfica sobre López Michelsen, “al igual que el presidente Lleras Restrepo, para quien trabajaba, utilizaba un enfoque multilateral, posición lógica y práctica para un país pequeño” (p. 295). De igual forma, revisando el perfil de López, Randall señala que “López Michelsen, al igual que su padre, no era por cierto antagónico a los Estados Unidos, aunque sí trató de evitar esa filosofía de la “estrella polar” en las relaciones exteriores, que había caracterizado, entre otros, al presidente Marco Fidel Suárez” (Randall, 2007, p. 295). La evocación del *respice polum* de Suárez se atribuye a lo que anteriormente destacamos como lenguaje metafórico, y la manera en que su empleo promueve recordación y asociación en la audiencia.

El *respice similia*, como discurso metafórico, invoca la necesidad de diversificar las relaciones internacionales de Colombia. Con el tiempo, se estableció como una respuesta al enfoque unidireccional (*polum*) que había caracterizado durante años la política exterior del país. Drekonja describe la preocupación de López por el aislacionismo de Colombia y su baja capacidad para negociar con los Estados Unidos, citando la frase que López había utilizado años anteriores, a propósito del lenguaje metafórico: “Somos peones de la Guerra Fría” (Drekonja, 1983, p. 269). En su discurso de toma de posesión como presidente, López Michelsen señaló:

Colombia ejercerá su vocación continental en todos los órdenes, con plena autonomía e independencia, y, durante mi gobierno, no se amenguará, por voluntad nuestra, sino que cobrará mayor empuje la política integracionista que describo. Tenemos, igualmente, la vocación antillana, a la que nos inclinan nuestra tradición histórica y nuestra posición geográfica. Panamá es una hermana de Colombia, desprendida del mismo tronco, de la cual nunca deberemos apartar los ojos. Los países de América Central hasta el río Grande, siempre fueron considerados en las horas aciagas de las guerras civiles como una prolongación de la patria.

Tanto como debe interesarnos el desarrollo de nuestro comercio exterior alrededor del Pacto Andino y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el próximo Gobierno le atribuirá comparable importancia a nuestras relaciones con los países que configuran el mar de las Antillas, como un *mare nostrum* de las Américas” (López Michelsen, 1974, p.1076).

Al respecto de esta “vocación antillana” a la que se refiere López, Drekonja recalca el evento de Panamá como un “desmembramiento” (Drekonja, 1983, p. 260) y se refiere a López Michelsen, quien hizo ver “cómo la devaluación geopolítica que había sufrido Colombia con la pérdida de Panamá había originado un ámbito ajeno a competencias y desprovisto de todo espíritu ambicioso” (p. 260). *Similia* también fue una reivindicación tras la pérdida de Panamá, que había dejado a Colombia encerrado en “su cascarón” (p. 260), convirtiendo al país en el “Tíbet de Suramérica” (p. 260). López buscó fortalecer la capacidad de negociación nacional, “para que el privilegio de Colombia de transitar por el canal dejara de ser una concesión imperial (Tratado Urrutia-Thompson) y se convirtiera en un acto ‘libre y soberano entre dos Estados soberanos (Panamá y Colombia)’” (Drekonja, 1983, p. 270).

1.3.1. Los “semejantes”

La orientación de la política exterior del país debería dirigirse hacia “los semejantes”. Pues bien, ¿a qué o quiénes se refiere esta expresión? Camacho, crítico de los *respices*, cuestiona el discurso de López y de acuñar el nuevo *respice* tildándolo de ambiguo, “si la estrella polar sigue en su sitio a finales de los años sesenta, no queda claro quiénes son esos semejantes a los que alude. En primer lugar, parecen ser los países del llamado “tercer mundo”, que en la época estaban agrupados en el “Grupo de los 77” (Camacho, 2010, p. 189). Es evidente que la motivación detrás del principio de *respice similia* por parte de López estaba impulsada por una vocación integracionista. No se sabe a ciencia cierta qué o quiénes eran los semejantes, a diferencia de la “estrella del norte”. Según el estudio de Camacho (2010) el mismo Suárez, autor del *respice polum*,

...en los años previos a su muerte (1927) consagró la energía que le quedaba a luchar por otros ideales internacionales. Más

que Estados Unidos, le interesaron entonces los países vecinos, con los que Colombia compartía su cultura y una historia heroica (Camacho, 2010, p. 184).

“Semejantes” podría referirse a países vecinos, no solo en términos geográficos sino también en cuanto a la identidad cultural e histórica.

Por otro lado, con el *respice similia*, López aclaró la intención detrás de la expresión, pero no necesariamente dio una dirección específica. Esta va a variar dependiendo del discurso, o del autor. Por un lado, están los vecinos, como ya se señaló. Otros autores han descrito “vecinos del continente” (Uribe, 2015, p. 24) intentado brindar mayor claridad. Pero más allá de la “vecindad” a la cual obliga la proximidad, Drekonja, en su descripción del *respice similia*, identificó la nueva diversificación de la política exterior de Colombia desde los “geográficamente vecinos a todo el Grupo Andino” (Drekonja, 1983, p. 271), y posteriormente hacia los países no-alineados, lo que ampliaba el espectro a otros países en la región suramericana y por fuera de esta, “una práctica más acorde con el contenido de la corriente latinoamericana y tercermundista” (Drekonja, 1983, p. 280).

A continuación, exploremos cómo, desde la teoría a la práctica, Colombia ha implementado la orientación de *respice similia* en su política exterior. En este momento, es clara la pertinencia del uso del *respice similia* para comprender cuándo, hacia quiénes y por qué razón Colombia ha decidido alinearse, o no, con otros países “semejantes”, es decir, con todos aquellos países por fuera del *mainstream* norteamericano. Algunos conceptos estudiados hasta el momento como la alineación irracional, la performatividad y el lenguaje metafórico como parte del uso estratégico del lenguaje metafórico serán piezas clave para el análisis a continuación.

2. La implementación del *respice similia* en la política exterior colombiana

La ausencia de una definición precisa sobre lo que se entiende por “semejante” ha generado múltiples interpretaciones discursivas en la práctica de la política exterior colombiana. Con el objetivo de proporcionar un análisis exhaustivo de dicha interpretación, desde su formulación por el entonces canciller Alfonso López Michelsen, se hará referencia a dis-

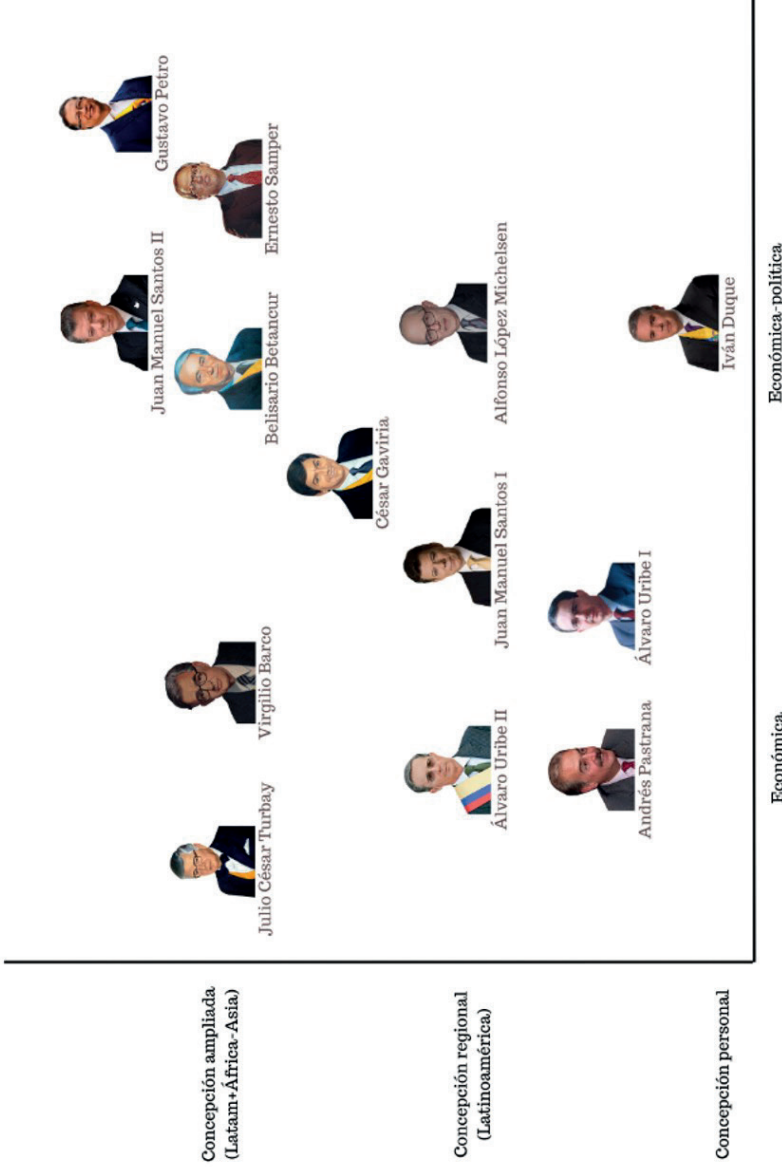
cursos que abarcan desde su presidencia hasta la actualidad. Las declaraciones de intención se han dado principalmente a través de los discursos de posesión de los mandatarios, aunque otros funcionarios también han hecho parte de estos en foros internacionales. En estos discursos se ha delineado la hoja de ruta que orienta el comportamiento internacional de Colombia. Para realizar el análisis se tomaron los discursos de posesión de los presidentes desde Alfonso López Michelsen hasta Gustavo Petro.

De igual forma, se tomaron los discursos ante la Asamblea de las Naciones Unidas desde 1974 hasta 2023, es importante anotar que estas intervenciones no estuvieron a cargo siempre del presidente; cancilleres y jefes de la misión de Colombia ante el organismo también realizaron discursos. Por último, se tomaron algunos discursos clave de cada uno de los presidentes en foros internacionales o encuentros bilaterales. El procesamiento de esta información se realizó con NVivo, con esta herramienta se buscaron coincidencias en el uso de palabras clave como: semejantes, similares, hermanos y Latinoamérica con el fin de rastrear la connotación del uso de estas para reflejar la alusión al *respice similia*.

Aunque las intenciones expresadas en los discursos de posesión para el mandato presidencial no siempre se han concretado, como en el caso de Julio Cesar Turbay (González Arana, 2004), es crucial realizar una revisión de las proyecciones planteadas en esos momentos. A través de la revisión de estos discursos, es posible obtener una perspectiva ampliada de los momentos en que Colombia se aproximó a sus semejantes. La percepción de la semejanza tiende a variar según el momento histórico y el mandatario a cargo, como se evidencia en la gráfica 9.

En este contexto, el análisis de los discursos de posesión, que en total fueron trece, al analizar de forma separada los dos periodos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, permite extraer reflexiones que se fundamentan, en primer lugar, en el concepto de “semejantes”. Aunque la propuesta de López Michelsen se enfocaba en diversificar la proyección internacional del país y generar alternativas a la relación con Estados Unidos, particularmente en América Latina, la noción de ser “semejante” ha sido reinterpretada de diversas maneras. En una primera aproximación se encuentra que la semejanza para los presidentes gira en torno a tres categorías: concepción personal, concepción regional (Latinoamérica) y la concepción ampliada (Latinoamérica más África o Asia).

Gráfica 9. ¿Quiénes son semejantes? Percepción de semejanza en los discursos de posesión



Esto se ha expresado a su vez buscando profundizar, en ocasiones, exclusivamente las relaciones económicas o partiendo de una afinidad que también es política.

La “concepción personal” se refiere a la semejanza percibida partiendo de los intereses del mandatario, que no apela necesariamente a un razonamiento geográfico o similitudes políticas o económicas. Esta se expresa claramente en los discursos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe (en su primer mandato) e Iván Duque. De forma sorpresiva, para estos presidentes, el “semejante” estaba asociado a una relación de “hermanos” entre Colombia y Estados Unidos, como lo menciona Andrés Pastrana en su discurso de posesión: “Estados Unidos [...] es un país fundamental para las relaciones internacionales de Colombia. Comenzamos también con ellos una nueva era de entendimiento y de confianza [...] más de hermanos que de buenos vecinos” (Pastrana, 1999, p. 33).

Por tanto, era la prioridad consolidar una relación de iguales con este país, lo que resulta paradójico dada la naturaleza histórica de la relación entre ambos países.

En la segunda categoría se encuentra la visión postulada por Alfonso López Michelsen que se concentra en la necesidad de fortalecer los lazos con países de la región con quienes, se argumenta, se tiene una conexión cultural, histórica y económica de una alta importancia. Esto se expresó principalmente en los discursos de Alfonso López Michelsen, Álvaro Uribe (en su segundo mandato y exclusivamente en el aspecto económico) y Juan Manuel Santos (en su primer mandato):

Cada país de nuestra región tiene grandes fortalezas, pero si trabajamos juntos ¡podemos ser una gran potencia! Por eso creemos firmemente en la unidad y la confraternidad latinoamericana, que son el legado de nuestros Libertadores y el imperativo de nuestros tiempos (Santos, 2010, p. 5).

Por último, la concepción ampliada se refiere a buscar a los semejantes más allá de la región, entendiendo que las dinámicas globales permiten encontrar similares en otros continentes. Aquí se recoge al resto de mandatarios que buscaron en un primer momento diversificar la agenda y el relacionamiento del país, teniendo distintos niveles de éxito en su intento. El discurso de posesión de Julio César Turbay ejemplifica esta categoría:

Pienso durante mi Gobierno ampliar la órbita de nuestras relaciones y hacer una gran apertura diplomática hacia los centros vitales del África con los cuales, a pesar de tener tantas similitudes, particularmente en el campo de la producción, no hemos mantenido relaciones activas que nos permitan intercambiar experiencias y sostener un diálogo constructivo sobre los problemas de la Comunidad Internacional en donde el continente negro ejerce indiscutiblemente capacidad decisoria (Turbay, 1978, p. 1102).

Tras este análisis inicial de los discursos, es necesario considerar las ocasiones en que el acto discursivo se tradujo en acciones concretas en la política exterior. Aunque es esencial comprender las diversas interpretaciones del concepto de “semejantes”, se priorizan aquellos momentos en que dicha interpretación coincidió con las acciones llevadas a cabo en el contexto regional, salvo el caso de Virgilio Barco, y que no forman parte necesariamente del acervo más conocido cuando se aborda el concepto de *respice similia*. En el siguiente cuadro se recogen los discursos analizados con el efecto que generaron para el país en su ejecución.

Cuadro 14. Implementación del *respice similia* a partir de la producción discursiva

Discursos de implementación del <i>respice similia</i>				
Año	Presidente / Funcionario	Contexto	Implementación <i>similia</i>	Efecto
1974	Jefe de la Misión Permanente Aurelio Caicedo Ayerbe	Terminación del pacto cafetero de cuotas	Intervenir el mercado del café a través de la Operación Punta Arenas entre Colombia, Brasil, El Salvador, México, Costa Rica y Guatemala.	Recuperación parcial de los precios internacionales del café.
1975	Alfonso López Michelsen	Reunión con Gerald Ford	Apoyar el levantamiento de sanciones contra Cuba.	Restablecimiento de relaciones con Cuba.

1982	Belisario Betancur	Posesión presidencial	Hacer parte del Movimiento de los No Alineados.	Colombia se convierte en miembro permanente a partir de 1983.
1984	Belisario Betancur	Consenso de Cartagena	Proponer de forma regional una solución a la deuda externa.	No se llegó a un acuerdo conjunto.
1986	Ministro de Relaciones Exteriores Augusto Ramírez Ocampo	Discurso ante las Naciones Unidas	Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.	Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad, compuesta por cuatro comisionados representantes de Estados de reconocida imparcialidad, la cual verificó el desmantelamiento de instalaciones militares extranjeras.
1986	Virgilio Barco	Posesión presidencial	Propiciar la apertura de las relaciones para la diversificación de vínculos globales, especialmente comerciales.	Establecimiento de relaciones diplomáticas con 27 países africanos y 10 países de Asia.
1990	César Gaviria	Posesión presidencial	Buscar una mayor autonomía económica y comercial con ayuda de países de la región.	Ingreso de Colombia a la Asociación de Estados del Caribe.
2005	Álvaro Uribe	Alocución presidencial sobre TLC con Estados Unidos	Acercamiento comercial entre la Comunidad Andina y Mercosur.	Ratificación de la Zona de libre comercio CAN-Mercosur.
2010	Juan Manuel Santos	Reunión con Sebastián Piñera	Fortalecer las relaciones de Colombia con los países del Pacífico.	Creación de la Alianza del Pacífico.
2022	Gustavo Petro	Posesión presidencial	Fomentar la unidad latinoamericana.	Reintegro de Colombia a la UNASUR.

Fuente: elaboración propia.

Esta implementación del *respice similia* ilustra la diversidad de interpretaciones asociadas con esta aproximación. Casos como el de Álvaro Uribe resultan particularmente interesantes debido al turbulento desarrollo político de las relaciones con la región durante su mandato, que tuvo mayores avances en el ámbito económico regional. Este contexto permite comprender cómo las relaciones económicas han mostrado una notable apertura en el accionar a nivel externo. Esto se evidenció en sucesos como los avances en integración comercial durante el Gobierno Uribe, la creación de la Alianza del Pacífico durante el Gobierno Santos y los esfuerzos por influir en los precios internacionales del café en el mandato de López Michelsen, por nombrar algunos. No obstante, también se dan momentos en los cuales se muestra una fuerte alineación hacia la región como es el caso de Gustavo Petro, en su discurso de posesión se evidencia el enfoque hacia la unidad latinoamericana:

Hoy necesitamos estar más juntos y unidos que nunca. Como dijo alguna vez Simón Bolívar: “La unión debe salvarnos, como nos destruirá la división si llega a introducirse entre nosotros”. Que se acabe la división de América Latina. Pero la unidad latinoamericana no puede ser una retórica, un mero discurso (Petro, 2022, p. 13).

El caso de Petro es particular puesto que muestra un fuerte sesgo cognitivo (Hemmer, 2000), en este tiende a ser vehemente guiado más por su interlocutor que por sus convicciones. Su relación con Venezuela da cuenta de ello, previo a las elecciones en dicho país afirmó que “Venezuela toma decisiones democráticas. Cualquiera que sea su voluntad será respetada por mi Gobierno” (Petro, 2024), esto podría atribuirse a su cercanía ideológica con el chavismo o la izquierda latinoamericana.

Es necesario también identificar algunos de los momentos de desalineación de Colombia que se concretaron mediante actos discursivos. A continuación, se muestran cinco momentos en el mismo periodo de tiempo de análisis de los momentos *similia*; por ese motivo, eventos como la intervención del Batallón Colombia en la guerra de Corea no son tenidos en cuenta. En el siguiente cuadro se resumen momentos que se dieron exclusivamente con intervenciones discursivas. Por ello, conductas de desalineación histórica de Colombia respecto a Sudamérica, como ser el último país de la región en reconocer a Palestina como

Estado soberano, no son tenidas en cuenta, en tanto se concretaron sin un discurso de por medio.

Cuadro 15. Momentos de desalineación de Colombia respecto a sus pares regionales

Discursos de desalineación				
Año	Presidente/ Funcionario	Contexto	Justificación	Efecto
1981	Julio César Turbay	Escalada del M-19	El Gobierno colombiano acusó a Cuba de intervenir en los asuntos internos del país al suministrar armamento al M-19.	Ruptura de relaciones con Cuba.
1982	Canciller Carlos Lemos Simmonds	Guerra de las Malvinas	Buscar soluciones pacíficas que se adhieran a los principios del derecho internacional en el caso de Malvinas.	Colombia se abstuvo de votar en la petición de Argentina de invocar el TIAR por considerarlo el país agresor en el conflicto.
1998	Andrés Pastrana	Proceso de paz con las FARC	Se planteó un “Plan Marshall” para Colombia con el cual se podría promover el esfuerzo de paz del Gobierno.	Creación del Plan Colombia.
2003	Álvaro Uribe	Guerra de Irak	Lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas nucleares.	Apoyo a la coalición encabezada por Estados Unidos en su intervención en Irak.
2018	Juan Manuel Santos	Posconflicto con las FARC.	Aumento en la cooperación en defensa y transparencia.	Colombia se convierte en socio global de la OTAN.

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 10. Termómetro de alineación de los presidentes 1974-2024



Si bien algunos de los momentos referenciados aquí se entienden de forma sencilla cuando se menciona la desalienación de Colombia con sus pares sudamericanos, que se muestra mayormente en términos políticos que económicos, otros, como la consolidación y puesta en marcha del Plan Colombia, podrían parecer fuera de la órbita de este tema. La ayuda de Estados Unidos, especialmente en términos militares, suscitó preocupación para los vecinos de Colombia en su momento. El ministro de Defensa venezolano, Eliécer Hurtado Sucre, comentó en su momento que “Colombia es un país soberano, con problemas a los que buscan solución, pero no dejan de preocuparnos las consecuencias que pueda tener el apoyo militar que Estados Unidos le está dando” (Romero, 2004, p. 60). Esta percepción de desbalance que pudiera generarse a partir del Plan Colombia es lo que le da la etiqueta de desalineada a esta decisión.

Conclusión

Es posible estudiar la alineación o desalineación de Colombia hacia el exterior en los discursos e intenciones de los tomadores de decisión. En este caso particular, el estudio permitió identificar elementos y palabras clave que permiten una mejor comprensión del comportamiento de Colombia hacia los demás Estados de la región suramericana. Se encontró que:

- El *respice similia* es una práctica discursiva que se utiliza para retar la hegemonía de Estados Unidos y reclamar, así no necesariamente se evidencie en la práctica, una mayor autonomía en la formulación y orientación de la política exterior colombiana.
- La mayor parte de los discursos de posesión analizados muestran que los presidentes tienen intenciones de extender y mejorar sus relaciones con la región. No obstante, en pocas ocasiones son capaces de concretar estos propósitos.
- Los logros de “alineación” regional se dan en ámbitos que suelen pasar a segundo plano, muchas veces económicos. La alineación política no es común o continua. Casos como el de Álvaro Uribe ejemplifican el punto anterior, si bien sus relaciones diplomáticas con la región fueron turbulentas, se presentaron logros a nivel económico.

- Tener una vocación *similia* no necesariamente se traduce en un conjunto de acciones determinadas. La elaboración al respecto de López Michelsen deja un campo de acción suficiente para que el “semejante” varíe dependiendo de los intereses del Gobierno de turno.
- Teniendo en cuenta que el discurso proviene de un líder en particular, resulta interesante reconocer que la percepción de algunos expresidentes como Andrés Pastrana y Álvaro Uribe se identificaron en “semejanza” con Estados Unidos, lo que va en contravía de la noción original de *respice similia*.
- Tomadores de decisión como Gustavo Petro han hecho uso de la retórica de unidad latinoamericana para fomentar alineaciones basadas en sus sesgos cognitivos que los llevan a ser irracionales. De esta forma, más allá de la posición ideológica o de la conveniencia diplomática que se pueda obtener de mantener o defender dicha alineación, se preservará, puesto que es un reflejo del sesgo y no de un proceso de elección racional.

En conclusión, estudiar el contenido del lenguaje de la política exterior permitirá al analista identificar cuándo y por qué ha decidido Colombia alinearse (o no) con los países de la región. Las preferencias de Colombia en el ámbito de su política exterior regional dependen significativamente de la percepción de “semejanza” que tienen los responsables de la toma de decisiones. Esta percepción está motivada por intereses de tipo económico, político-ideológico o histórico-culturales. A su vez, el *respice similia* o “mirar a los semejantes” ha ido fundando una práctica discursiva que utilizan los presidentes para proclamar la alineación de Colombia con otros países que están por fuera del *mainstream* norteamericano, más por fines estratégicos que pragmáticos. Como reflexión final, la alineación de Colombia con los países de la región se acentúa según el estado de la percepción y preferencias del presidente colombiano hacia Estados Unidos.

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿Cuándo y en qué contexto de la historia política del país optó Colombia por alinearse con los países de la región suramericana?

- ¿Cuáles son los puntos de intersección o diferencia entre los presidentes que han optado por alinearse o desligarse de los intereses de los demás países de la región?
- *Respice polum* o *respice similia*: ¿cuál ha sido más recurrente como estrategia discursiva al momento de analizar la política exterior?
- ¿En qué otros espacios se han propiciado discursos que sean de utilidad para realizar la discusión planteada en este capítulo? ¿Quiénes son los autores de dichos discursos?

Referencias

Barón, L. y Zapata, G. (2018). Los sesgos cognitivos: de la psicología cognitiva a la perspectiva cognitiva de la organización y su relación con los procesos de toma de decisiones gerenciales. *Ciencia y Sociedad*, 31-48.

BBC. (26 de mayo de 2018). Colombia será el primer “socio global” de la OTAN en América Latina. BBC Mundo <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44262895>

Bernal, J. L. y Tickner, A. B. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En A. B. Tickner y S. Bitar, *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales en Colombia* (pp. 3-38). Ediciones Uniandes.

Camacho, C. (2010). *Respice polum*: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina. *Historia y Sociedad*, 175-201.

Drekonja, G. (1983). Colombia: en búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, 259-280.

El Colombiano. (21 de agosto de 2017). Colombia es el “Caín de América” por acoger a Ortega: canciller de Venezuela. <https://www.elcolombiano.com/internacional/venezuela/fiscal-de-venezuela-contra-colombia-por-luisa-ortega-KD7151059>

El Tiempo. (27 de junio de 1995). Samper aboga por No Alineados. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-353567>

El Tiempo. (8 de agosto de 2008). Presidente dice que a Afganistán no se enviarán soldados sino expertos. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3045745>

Flanik, W. (2017). Analogies and metaphors and foreign policy decision making. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 32-45. <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-524>

González Arana, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo xx. Primera aproximación. *Investigación & Desarrollo*, 258-285.

Hemmer, C. (2000). Analogies, choice and foreign policy. En C. Hemmer, *Which lessons matter?: American foreign policy decision making in the Middle East, 1979-1987* (pp. 1-34).

Lakoff, G. y Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. The University Chicago Press.

López Michelsen, A. (1974). Discurso - toma de posesión como Presidente de la República de Colombia. Banco de la República.

Monroy, M. C. (2023). Foreign policy of Colombia. *Oxford Research Encyclopedias. International Studies*, 1-28.

Página12. (22 de agosto de 2017). Para Maduro, Colombia es “el Caín de América”. <https://www.pagina12.com.ar/58075-para-maduro-colombia-es-el-cain-de-america>

Palma-Gutiérrez, M. y Long, T. (2022). Política exterior colombiana y performatividad: ¿un “buen miembro” del Orden Internacional Liberal? *Desafíos*, 1-34.

Pastrana, A. (1999). Proceso de paz. En Oficina de Publicaciones Presidencia de la República de Colombia, *Hechos de paz*.

Petro, G. [@petrogustavo]. (27 de agosto de 2024). *Nos ha llamado “arrastrados” Daniel Ortega, solo porque queremos una solución negociada pacífica y democrática en Venezuela.* [Post] X. <https://x.com/petrogustavo/status/1828462933765943791>.

Petro, G. [@petrogustavo]. (26 de julio de 2024). *Venezuela toma decisiones democráticas. Cualquiera que sea su voluntad será respetada por mi gobierno.* [Post] X. <https://x.com/petrogustavo/status/1816744657457406378?t=NArKE7FsLKaOVhoqIepqNg&s=08>.

Petro, G. (7 de agosto de 2022). Discurso de posesión presidencial de Gustavo Petro. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Discurso%20Posesion.pdf>

Prieto, G. C. y Giraldo, M. C. (2022). Colombia frente a la integración regional en América Latina: entre la iniciativa de liderazgo y la prelación hacia Estados Unidos. *Análisis Político*, 244-269.

Randall, S. (2007). *Alfonso López Michelsen: su vida, su época*. Villegas Editores.

Rincón, E. (13 de diciembre de 1997). Caín del mundo. *El Tiempo*: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-683366>

Romero, J. (2004). El Plan Colombia: nueva definición de sujetos hegemónicos en Latinoamérica y su impacto sobre el proceso venezolano. *Revista de Ciencias Sociales*, 51-69.

Said, R. (17 de junio de 2020). El Caín de América Latina. *El Espectador*: <https://www.elspectador.com/colombia/mas-regiones/el-cain-de-america-latina-article/>

Santos, J. M. (7 de agosto de 2010). Discurso de posesión de Juan Manuel Santos. Presidencia de la República de Colombia.

Shimko, K. L. (1994). Metaphors and foreign policy decision making. *International Society of Political Psychology*, 655-671.

Suárez, M. F. (1914). Tratado del 6 de abril entre Colombia y los Estados Unidos. Casa editorial de El Liberal.

Tickner, A. B. y Morales, M. (2015). Narrating success. Colombian security expertise and foreign policy. En B. M. Bagley y J. D. Rosen, *Colombia's political economy at the outset of the twenty-first century* (pp. 241-259). Lexington Books.

Tokatlian, J. (1983). El ingreso de Colombia a los No Alineados. *Nueva Sociedad*, 122-132.

Turbay, J. C. (Agosto de 1978). Discurso del doctor Julio César Turbay Ayala al tomar posesión de la Presidencia de la República. *Revista del Banco de la República*: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/discursodeldoctorjuliocesarturbayayalaaaltomarposesiondelapresidenciadelarepublica964522>

Uribe, S. (2015). La política exterior de Colombia. Análisis de dos tendencias complementarias. *Revista de las Fuerzas Armadas*, 22-29.

Vargas, R. (1988). ¿"Pulso firme" en política exterior? *Cien Días*, enero-marzo: https://www.cinep.org.co/publi-files/PDFS/19880101_articulo10_pulsofirme.pdf

Capítulo 11

Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch11>

Julio-César Cepeda-Ladino

Introducción

El 25 de octubre de 2023 en Pekín (北京), China, los Gobiernos de la República de Colombia y la República Popular China (RPC) firman la declaración conjunta sobre el establecimiento de la Asociación Estratégica, en la que suscriben doce instrumentos de cooperación en asuntos económicos, de inversiones, comerciales, tecnológicos, ambientales, científicos, educativos y culturales. En este sentido, desde la óptica de Colombia, se avanza en la consolidación de las relaciones bilaterales con el respaldo de la RPC en asuntos como la implementación del Acuerdo de paz de 2016, el apoyo a la política de Paz Total, junto con los esfuerzos tendientes al mejoramiento integral del bienestar del pueblo colombiano. De igual modo, la RPC apoya todas las iniciativas de la política exterior colombiana (PEC) hacia América Latina y el Caribe que propendan por la paz, la estabilidad, el desarrollo y la integración regional como son la normalización de las relaciones entre Colombia y Venezuela, además de la conducción institucional de la Presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a partir del año 2025, todo ello en el marco del diálogo político-económico entre China y América Latina y el Caribe.

A partir del estado actual de las relaciones entre Colombia y China, este documento presentará una mirada histórica de los vínculos entre ambos Estados, haciendo énfasis en tres periodos. El primero comprende entre 1949 y 1980, cuando se dan los vínculos diplomáticos entre Colombia y la República de China, Taiwán (RC) en el marco de la Guerra

Fría y la confrontación ideológica comunismo-capitalismo y Oriente-Occidente. El segundo comienza en 1980 y se mantiene en la actualidad, cuando Colombia reconoce a la República Popular China (RPC) e inicia la construcción de la agenda bilateral en asuntos multidimensionales, alcanzando un alto nivel con la declaración de Asociación Estratégica en octubre de 2023. El tercero inicia con la firma del acuerdo en mención y presenta algunas consideraciones a tener en cuenta como parte de la perspectiva de las relaciones entre Colombia y la RPC en temas tales como los grandes proyectos de infraestructura (sobre todo ferroviaria y portuaria) en Colombia con empresas chinas, la gobernanza del Sur Global (soberanía e integralidad territorial, seguridad transnacional, comercio multilateral, cambio climático), además de la consolidación de los vínculos culturales entre las sociedades colombiana y china.

1. Antecedentes de las relaciones entre Colombia y la República de China, Taiwán

El proceso de reconfiguración del orden internacional contemporáneo de mediados del siglo xx como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial tiene su impacto en la confrontación entre Estados Unidos (EE. UU.) y la antigua Unión Soviética (URSS) conocida como Guerra Fría. En este contexto, las relaciones internacionales y políticas exteriores de los Estados giran en torno a este conflicto geopolítico y geoeconómico de alcance global, ya sea a través de la alianza con alguno de los bandos (primer o segundo mundo) o la no-alineación (tercer mundo). Como parte de esta estructuración de los bloques de poder y potencias hegemónicas, Colombia, como Estado aliado de Estados Unidos, mantiene las directrices emanadas desde Washington en relación con el reconocimiento de Taiwán en el sistema internacional. Específicamente, Estados Unidos lo reconoció entre 1911 y 1979, con un punto de inflexión en 1949, cuando únicamente se aceptó la existencia de la República de China en la isla de Taiwán y no la República Popular China en la plataforma continental, luego del triunfo de los comunistas sobre los nacionalistas en la Guerra Civil China. Siguiendo esta línea, Colombia inicia vínculos diplomáticos con Taiwán (República de China) en 1949 en el marco de la Guerra

Fría y su confrontación ideológica capitalismo-comunismo y Occidente-Oriente.

Desde finales de la década de los cuarenta hasta mediados de los años cincuenta, las relaciones diplomáticas entre Colombia y la República de China (RC) se favorecen por ser dos de los cincuenta y un Estados firmantes de la Carta de San Francisco que da origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, desde el punto de vista de Colombia, la RC se convierte en el segundo país asiático con el que se establecen relaciones exteriores con la apertura de la Embajada de la RC en Bogotá en 1953. En los primeros años de estos vínculos, se destaca la lógica de amigo – enemigo, en la que la derrota nacionalista en la Guerra Civil China junto con su resguardo en la isla de Taiwán, además de la existencia de un Gobierno conservador y anticomunista en Colombia, confluyen en la participación del ejército colombiano en la Guerra de Corea en el marco de la Guerra Fría, la lucha contra el ejército de la RPC, por ende, la cercanía ideológica entre Colombia y la RC. No obstante, los intercambios económicos, culturales y educativos entre ambas naciones son bastante reducidos, y de no ser por el despegue de Taiwán en el decenio de los sesenta como uno de los “tigres asiáticos”, es decir, una de las nuevas economías industrializadas, los vínculos se habrían reducido más de lo esperado entre ambas partes. (Borda Guzmán y Berger, 2012; Benavidez, 2014).

El inicio de la década de los setenta marca una ruptura en cuanto a las relaciones internacionales de la RC en Taiwán debido a que cada vez más Estados empiezan a reconocer a la RPC como representante legítimo de China. Esta tendencia se ratifica con la Resolución 2758 de 1971 de la Asamblea General de la ONU, cuando Pekín toma el lugar de Taipéi (Taiwán) en todo el sistema de Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad.

Colombia continúa con su postura de apoyo a la RC ya que sigue respaldando la directriz estadounidense en torno a Taiwán, incluso con la abstención en la votación de esta resolución. Sin embargo, cada vez se hace más insostenible el mantenimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y la RC debido a los cambios en las dinámicas de la Guerra Fría (distensión RPC – EE. UU.; ruptura chino – soviética). Simultáneamente, a

finales de este decenio se da, por un lado, el mayor revés diplomático para la RC cuando Estados Unidos cambia de Taipéi a Pekín aceptando la existencia de la RPC y, por otra parte, Colombia comienza sus acercamientos políticos con la RPC o China Popular que se concretan entre 1978 y 1980 (Rodríguez Robayo, 2019).

En el caso de Colombia, y de un modo semejante a grandes potencias como EE. UU., la década de los ochenta marca la ruptura de los vínculos oficiales y diplomáticos entre Colombia y la RC, más precisamente en el cierre de la Oficina de Negocios de Colombia en la isla de Taiwán, junto con la Embajada y el Consulado General de la RC en Bogotá y Barranquilla, respectivamente. Aunque también se constituye en el punto de partida de las relaciones comerciales no diplomáticas formalmente con la gran mayoría de Estados que inicialmente reconocían a la RC y luego se pasaron al reconocimiento de la RPC como parte de la política de una sola China. De igual modo, el hecho de asimilar el proceso de reformas y modernización de la economía y sociedad china, particularmente en la RPC (en adelante China), no es un motivo para abandonar totalmente los contactos con la RC en Taiwán en la medida en que la isla sigue disfrutando los resultados de su éxito económico como uno de los cuatro “dragones asiáticos” en sectores estratégicos como la manufactura, la agricultura, las telecomunicaciones, entre otros. Desde esta época, la RC cuenta con la Oficina Comercial de Taipéi en Colombia con funciones económicas, consulares, y de expedición de visas, mientras que Colombia ha tenido intermitencias con la Oficina de Proexport en la isla de Taiwán.

2. Colombia y la República Popular China: construcción de la agenda bilateral

La apertura de las relaciones diplomáticas entre Colombia y la República Popular China (RPC) en 1980 es el resultado de las transformaciones en el orden internacional de la segunda mitad del siglo XX que incluye la reducción gradual de las tensiones provenientes de la Guerra Fría, el reconocimiento de China por parte de la Asamblea General de la ONU, además de la creciente presencia china en algunos países del tercer mundo con su política de una sola China, por ejemplo, en América

Latina y el Caribe. En el caso de Colombia, incluso meses antes del proceso de acercamiento político con China, en septiembre de 1977, se creó la Asociación de la Amistad Colombo-China, una instancia que contribuye a la aparición de instituciones que propenden por la relación bilateral como son la Cámara de Comercio e Inversión Colombo-China y los Institutos Confucio en ciudades como Bogotá y Medellín. A lo largo de este decenio se firmaron los primeros convenios en materia comercial (julio de 1981); cultural (octubre de 1981); de cooperación científica y técnica (diciembre de 1981) –y su acuerdo complemento en septiembre de 1987–; de cooperación económica (octubre de 1985); y el acuerdo de exención de visas entre diplomáticos (septiembre de 1987).

También se dan visitas de alto nivel de funcionarios del Gobierno de China liderado por Deng Xiao Ping (鄧小平), como es el caso del primer ministro Zhao Zi Yang (趙紫陽) a Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia en 1985, siendo uno de sus resultados la firma del convenio de cooperación económica entre ambos países. Este tratado muestra el pragmatismo de los dos Estados más allá de sus diferencias ideológicas, sobre todo del lado colombiano con las posturas bipartidistas en materia de política exterior durante las presidencias de Julio César Turbay, Belisario Betancur y Virgilio Barco, cuyo tratado es ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 72 de 1988. En el final de este decenio se destaca el manejo del Gobierno de Deng de las protestas pro democracia en la plaza de Tiananmén (天安門) entre abril y junio de 1989 con poca o nula incidencia en Colombia más allá de los registros de prensa y archivos diplomáticos, ya que los flujos bilaterales de comercio e inversión aún resultaron demasiado bajos a pesar de la existencia de convenios y acuerdos en áreas potencialmente estratégicas para ambos países.

La última década del siglo xx tiene como sello distintivo los primeros acuerdos de donación del Gobierno chino al colombiano. Inicialmente, en septiembre de 1990 fue de RMB 1.000.000, con un incremento de 1000% en noviembre de 1995 (RMB 10.000.000), con posteriores reducciones de 50% para mayo de 1997 y septiembre de 1998 (RMB 5.000.000), mientras que hay una nueva variación positiva de 300% en mayo de 1999 (RMB 15.000.000). Estos recursos han sido utilizados para la ejecución de proyectos previamente acordados o para atender eventos excepcionales como el terremoto en el Eje Cafetero ocurrido en enero de 1999.

Del mismo modo se complementan los acuerdos de exención de visas a diplomáticos (octubre de 1991) y se firman acuerdos en temas de diversa índole en la agenda bilateral como son la prevención y protección contra incendios forestales (octubre de 1997), la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y delitos conexos (septiembre de 1998), asistencia judicial en materia penal (mayo de 1999), y las funciones consulares en la Región Administrativa Especial en Macao, China (diciembre de 1999). En este decenio se dan las primeras visitas de alto nivel de funcionarios del Gobierno colombiano al país asiático, como son las de los expresidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana en 1996 y 1999, respectivamente. Sin embargo, la presencia de estas delegaciones en Asia Oriental no logró despertar un gran interés en los asuntos bilaterales más allá de sectores académicos, empresariales y especializados a pesar de la conmemoración de los primeros cincuenta años de existencia de la República Popular China, por ende, del triunfo en la Revolución de 1949, además de las incógnitas que se comenzaban a entretejer en torno al ascenso económico proyectado hacia el año 2020 más allá de la crisis en el sureste asiático de 1997.

El cambio de siglo y milenio no se plantea como un punto de inflexión en las relaciones entre Colombia y China porque, más allá del proceso de construcción de la agenda bilateral, la cual continúa en la diversificación de temáticas políticas, económicas, culturales y educativas, del lado colombiano esta renovación del interés en el gigante asiático difícilmente logra traducirse en estrategias de mediano o largo plazo que fomenten la profundización de los vínculos entre ambos países. A pesar de ello, persiste la tendencia de firmar convenios de cooperación fitosanitaria (abril de 2005), cooperación en sanidad animal y cuarentena (abril de 2005), en cooperación económica y técnica (junio de 2007), promoción y protección de inversiones (noviembre de 2008); junto con el aumento de las donaciones y líneas de crédito del Gobierno chino al colombiano tanto en dinero (RMB 60.000.000 a lo largo de la primera década de 2000) como en especie (instrumentos musicales, equipos de cómputo, cultivo y tejido de bambú, entre otros) en la ejecución de proyectos acordados entre ambas partes. De igual manera, se observa la visita de alto nivel del vicepresidente de China, Xi Jin Ping (习近平) a Colombia como parte de su gira latinoamericana en 2009, y esta vez con

la reciprocidad de las visitas del expresidente Álvaro Uribe y el exvicepresidente Francisco Santos entre 2005 y 2006. (Ahear Olmos y Osorio Medina, 2008).

La primera década del siglo XXI marca la creciente complejización de la agenda político-económica bilateral a causa del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo logro es el resultado de las reformas iniciadas con Deng para modernizar la sociedad en sectores clave, al pasar de una economía de planificación centralizada (antes de 1978) hacia una economía de mercado socialista con empresas de propiedad pública como forma principal (a partir de 1998). Esta serie de acciones tendientes al reconocimiento de China como economía de mercado, y que implican su entrada al ente rector del comercio global, tiene aún camino por recorrer en cuanto a que, según Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, entre otras potencias occidentales, China todavía está manejando medidas de comercio internacional desleal como el *dumping*, situación pendiente por resolver en la OMC.

La situación en Colombia tiene sus particularidades debido a que se sigue observando la reserva que tiene el Gobierno en lo referente a su relacionamiento con el gigante asiático. Primero, es el carácter tardío de su reconocimiento como entidad política representante de toda China, para luego continuar con las reticencias en cuanto a su inserción internacional en términos de una economía de mercado, tal como funcionan la inmensa mayoría de los Estados y territorios dentro de la economía política internacional del siglo XXI. Colombia no ha sido ajeno a los devenires propios del orden internacional heredado del Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y la reconfiguración del Norte y Sur Global en la medida en que ha tardado más de dos décadas en reconocer a China como una economía de mercado, con capitalismo estatal.

De hecho, durante los años 2000, la posición colombiana muestra que en el discurso la temática central tiene que ver con las soluciones al problema del *dumping* o competencia desleal, la cual va más allá al evidenciar déficits en cuanto a la infraestructura industrial para competir de igual a igual con el mercado chino, además de las presiones ejercidas por gremios económicos del país para que el Gobierno nacional no hiciera esta declaración oficial. Por ello, la firma de un tratado de libre comercio entre ambos países con diferencias tan profundas en cuanto a

las visiones y ventajas competitivas para las partes no es viable, al menos a corto y mediano plazo.

Con este panorama, la década de 2010 a 2019 tiene su sello distintivo en cuanto a la firma de convenios de cooperación económica y técnica entre los dos Gobiernos (noviembre de 2010, diciembre de 2010, diciembre de 2011, abril de 2012, mayo de 2012, noviembre de 2013); el convenio en materia de prevención del hurto, excavación clandestina e importación y exportación ilícitas de bienes culturales (mayo de 2012); junto con el tratado sobre el traslado de personas condenadas (julio de 2019). De igual modo, se observan las visitas de funcionarios de alto nivel del Gobierno colombiano a China como son las de los expresidentes Juan Manuel Santos (2012) e Iván Duque (2019). Por supuesto, uno de los temas sensibles que han estado en la agenda bilateral es el del estatus de la isla de Taiwán.

En retrospectiva, Taiwán formó parte del territorio de las dinastías imperiales Ming (明朝) y Qing (清朝), estuvo durante cincuenta años bajo ocupación del Imperio japonés, alcanzó a tener un breve periodo dentro de la primera República de China y luego de la guerra civil china se convirtió en el territorio principal de la actual República de China. Desde mediados del siglo XX, la situación giró en torno a si Taiwán formaba o no parte de China, más precisamente de la República de China (RC) o de la República Popular China (RPC).

Desde el punto de vista de China, Taiwán es parte inalienable de su territorio, razón por la cual no se tolera cualquier iniciativa independentista o separatista de la isla, aunque, al mismo tiempo, se ha procurado ofrecer la fórmula de “un país, dos sistemas” aplicable a las regiones administrativas especiales de Hong Kong (香港) y Macao (澳門). Como parte de la creciente interdependencia compleja económica entre la RPC y la RC, el intercambio comercial ha llegado a niveles tan lejos que, por un lado, puede favorecer la reunificación pacífica de Taiwán con China y, por otro lado, reducir las probabilidades de una invasión armada por parte de China a la isla de Taiwán. (Borda Guzmán y Berger, 2012; Rendón, 2013).

En el caso de Colombia, a partir de 1980 el país se ha adherido a la política de una sola China y, por tanto, no reconoce a Taiwán en los mismos términos que lo ha hecho Estados Unidos desde finales de la dé-

cada de los setenta del siglo xx. De todos modos, este hecho no ha sido impedimento alguno para que Colombia construya vínculos comerciales con la República de China en la isla de Taiwán, como lo demuestra el establecimiento de la oficina comercial en Taipéi en febrero de 1992.

Aunque, al igual que lo sucedido con la Embajada de la RC, Taiwán en Bogotá entre 1953 y 1980, solo la misión taiwanesa es la que tiene presencia permanente en el país sin importar los vaivenes diplomáticos y económicos, tal como lo demuestra la existencia desde la misma década de los ochenta de la Oficina Comercial de Taipéi en Bogotá, Colombia. Del lado colombiano, las relaciones con la isla de Taiwán, donde ha tenido jurisdicción la República de China desde 1949, se han manejado a través de misiones concurrentes en Hong Kong, Tokio o Seúl, no desde la ciudad de Taipéi. A pesar de ello, la de Taiwán aún sigue prestando asistencia económica y técnica en asuntos estratégicos como la agricultura, las telecomunicaciones, los semiconductores y, a raíz de la pandemia por SARS CoV-2 COVID-19, en salud pública. Y de no ser por transformaciones abruptas del orden internacional de la primera parte del siglo xxi o cambios estructurales en China o Estados Unidos, el *statu quo* de Taiwán se mantendrá inalterable desde la óptica colombiana (García Parra, 2018).

3. Prospectiva de la Asociación Estratégica entre Colombia y la República Popular China

La década de los veinte del siglo xxi marca un punto de inflexión en las relaciones diplomáticas y comerciales bilaterales porque, con base en la visita de alto nivel de funcionarios colombianos a China, más exactamente del presidente colombiano Gustavo Petro a su homólogo chino Xi Jin Ping (習近平) en octubre de 2023, se han sentado las bases para la construcción de una Asociación Estratégica entre el Estado asiático y Colombia, máximo nivel que han alcanzado los vínculos entre ambos países hasta la fecha.

En este sentido, es útil revisar el concepto de Asociación Estratégica (戰略伙伴) en el marco de la política exterior de China y de la Escuela China en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Para el año

2024, China tiene más de cincuenta acuerdos estratégicos con diferentes Estados y organizaciones internacionales, lo cual expone la tendencia creciente a estas alianzas diplomáticas, su gran heterogeneidad y los valores que están detrás de los mismos. La práctica de las asociaciones estratégicas, la cual data de finales de la Guerra Fría, se ha enfrentado con la dificultad de argumentar que todos los acuerdos son de igual importancia y vitales para China, de que este concepto a menudo parece irrelevante al momento de describir las relaciones de este país con sus aliados, además de que el significado preciso de la alianza difiere de una asociación a otra, está sujeto a diferentes interpretaciones, y puede cambiar a través del tiempo (Feng y Huang, 2014).

Desde el punto de vista de China, las asociaciones estratégicas han sido utilizadas por Pekín como instrumento para normalizar relaciones con las potencias políticas, económicas o militares, sobre todo luego de lo sucedido en Tiananmén (天安門) (Borda Guzmán y Berger, 2012). De hecho, a lo largo del siglo XXI su expansión está más relacionada con los cambios en las lógicas defensivas y asertivas del sostenimiento del crecimiento de la sociedad y la economía china, y su acción global envolvente dentro del multilateralismo y la diplomacia multidimensional de la primera parte del siglo XXI (Feng y Huang, 2014). Con respecto al continente americano, existe un rango variado de asociaciones estratégicas que va desde un Nuevo tipo de relaciones entre grandes potencias (新型大國關係) (en el caso de las relaciones entre la RPC y EE. UU), pasando por las asociaciones con Brasil (1993), Venezuela (2001), México (2003), Argentina (2004), Canadá (2005), Perú (2008) y Chile (2012); hasta llegar a la de la CELAC (2015) y con Colombia (2023), a pesar de las reticencias de reconocer a China como economía de mercado, las reservas ante la migración de ciudadanos chinos, las incógnitas en torno a la profundización de las relaciones bilaterales, entre otras consideraciones (Armony, 2012; Armony y Velásquez, 2015).

En general, los treinta puntos de la declaración conjunta entre Colombia y China de octubre de 2023 evidencian el rol asertivo que está jugando el Estado chino en la construcción del orden internacional de la primera parte del siglo XXI, teniendo en cuenta asuntos geopolíticos sensibles como el estatus de la isla de Taiwán, las adaptaciones y transformaciones de las asociaciones estratégicas con sus principales socios,

el respeto mutuo de la soberanía y la no injerencia en asuntos internos, los temas de la agenda global que requieren acciones coordinadas y conjuntas desde los puntos de vista político, económico, social y cultural en el marco de la gobernanza del Sur Global, en la cual se posicionan China y Colombia (Van den Bos, 2022).

Desde la óptica de Colombia, esta Asociación Estratégica puede llegar a ser útil para mejorar la balanza comercial deficitaria, es decir, revisar las exportaciones e importaciones hacia el gigante asiático, además de incrementar los flujos de inversión directa bilateral. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), en el periodo enero-octubre de 2024, la balanza comercial está en USD 9.990 millones a favor de China, las exportaciones colombianas se encuentran en USD1.980 millones, mientras que las importaciones chinas están en USD 12.898 millones. Según el Banco de la República de Colombia, la inversión china en Colombia para el año 2023 alcanza los USD 800 millones en proyectos de infraestructura, transición energética, tecnología, entre otros. En medio de las crecientes tensiones geopolíticas y geoeconómicas entre la RPC y EE. UU., el ofrecimiento chino de formar parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (OBOR) puede incidir en que, tanto en las relaciones políticas como las económicas, se generen sinergias en lo concerniente a los proyectos y convenios de cooperación con recursos de origen chino en territorio colombiano y, de este modo, se pueda superar una parte de la ambigüedad que ha dominado históricamente los vínculos diplomáticos, comerciales y culturales desde inicios de la década de los ochenta del siglo XX hasta mediados de la década de los veinte del siglo XXI.

Conclusión

La relación de Colombia con China, inicialmente con la República de China (RC), es la segunda que formaliza el país con una nación asiática, y van a estar sujetas a diferentes contingencias por ambas partes que afectan los vínculos bilaterales entre los años de 1949 y 1980. No obstante, la situación cambia a partir de 1980, cuando Colombia rompe relaciones con la RC en Taiwán y comienza a reconocer a la República Popular China (RPC) como representante legítimo de toda China, aunque aún persisten

vínculos comerciales con Taiwán. En este sentido, se puede observar cómo la construcción del orden internacional desde finales de la Segunda Guerra Mundial ha influido en las políticas exteriores de Estados como Colombia en la medida en que asuntos geopolíticos relacionados directa o indirectamente con Estados Unidos han condicionado los convenios y tratados que se han firmado con China (llámese RC o RPC).

Concretamente, la construcción de las relaciones bilaterales entre Colombia y China desde el punto de vista político ha estado marcada por la firma periódica de convenios de cooperación económica y técnica en un amplio rango de temas junto con las donaciones del Gobierno chino al colombiano. Sin embargo, y a pesar de la superación de ciertas diferencias ideológicas en la formulación de las políticas exteriores de ambos países hacia la respectiva costa del océano Pacífico, el comercio binacional aún no ha logrado registrar los mejores indicadores macroeconómicos, más allá de las diferentes posiciones en tópicos a las investigaciones sobre *dumping* que tiene China en la OMC, además de las reservas que todavía existen en Colombia en cuanto a los impactos sociales, económicos y políticos de las inversiones con capitales de origen chino en territorio nacional.

Si bien se ha presentado esta ambigüedad y divergencia en lo concerniente a los asuntos políticos y económicos que han predominado en la agenda bilateral Colombia-China, la situación ha estado cambiando de modo gradual ya que por medio de sus asociaciones estratégicas, China está seleccionando sus socios más cercanos, tanto en el Norte como en el Sur Global, más allá de las posibles ambigüedades que se han presentado con este concepto y sus implicaciones para la gobernanza del Sur Global de la cual Colombia y China forman parte integral. Es decir, en el caso de Colombia, la suscripción de este acuerdo presenta grandes oportunidades para fortalecer los vínculos multidimensionales con China, más exactamente en las posibilidades de reducir el déficit en la balanza comercial, lo cual se lograría a través de la diversificación de las exportaciones y revisar el componente de las importaciones, junto con la consolidación de mejores garantías para el incremento de los flujos de inversión extranjera directa de China en Colombia.

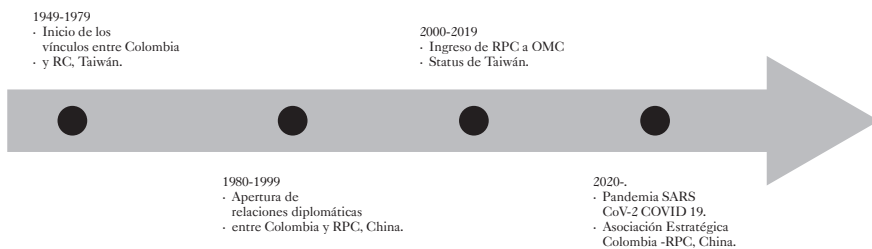
En todo caso, es necesario seguir teniendo en cuenta las trayectorias históricas de las relaciones políticas entre Colombia y China, en la medida

en el que la reciente suscripción de la Asociación Estratégica se constituye en el pilar sobre el cual se van a construir los nuevos términos de los vínculos diplomáticos, comerciales y culturales entre ambos países. Por ello, la continuidad que se logre en materia de la política exterior colombiana hacia China va a ser fundamental para definir los lineamientos, estrategias y prospectivas a mediano y largo plazo dentro de la agenda bilateral con impactos multilaterales.

Preguntas de reflexión del capítulo

- Explica las motivaciones en torno a la estrategia de Colombia hacia China en dimensiones como la diversificación de las relaciones y alianzas internacionales, el acceso a nuevos recursos de inversión y comercio, y el alineamiento con la creciente influencia global de China.
- Haz un análisis crítico que evalúe los beneficios y riesgos de la estrategia y la política exterior de Colombia hacia China en asuntos de sostenibilidad de la deuda, transferencia de tecnología, y autonomía política con el fin de alcanzar sus objetivos económicos y geopolíticos en medio de la intensificación de la rivalidad entre China y Estados Unidos.
- Analiza el impacto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China sobre la infraestructura y la conectividad de Colombia, encuentra casos de estudio de inversiones o proyectos de origen chino en Colombia (por ejemplo, en infraestructura, minería extractiva, manufactura) y evalúa sus impactos sociales y económicos a nivel regional y local.
- Diseña una estrategia comprehensiva para Colombia que maximice los beneficios de su asociación estratégica con China a través de una hoja de ruta para la profundización de los intercambios de personas, culturales, y educativos que profundicen el entendimiento mutuo y las relaciones sostenibles de largo plazo.

Gráfica 11. Línea del tiempo



Gráfica 12. Mapa conceptual



Referencias

- Ahcar Olmos, J.R. y Osorio Medina, E. (2008). Incrementando las relaciones comerciales entre Colombia y China. *Estudios Gerenciales*, 24(109), 127–165. [https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(08\)70056-1](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(08)70056-1)
- Armony, A. C. (2012). A view from afar: How Colombia sees China. *The China Quarterly*, 209, 178-197.
- Armony, A. C. y Velásquez, N. (2015). Anti-Chinese sentiment in Latin America: An analysis of online discourse. *Journal of Chinese Political Science*, 20(3), 319-346. <https://doi.org/10.1007/s11366-015-9365-z>
- Benavidez, R. A. (2014). Sobre las relaciones económicas y políticas entre China y Colombia. *Trans-Pasando Fronteras*, 5, 112–120. <https://doi.org/10.18046/retf.i5.1956>
- Borda Guzmán, S. y Berger, M. P. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, (75), 83-129.
- Feng, Z. & Huang, J. (2014). China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world. *European Strategic Partnerships Observatory*. Working Paper 8.
- García Parra, P. Q. (2018). La Alianza del Pacífico y Colombia ante la escalada china. *Estudios Políticos*, 52, 15–35. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a02>
- Rendón, D. P. (2013). China. Un mercado que Colombia debe potenciar con la Alianza del Pacífico. *Online Journal Mundo Asia Pacifico*, 2(2), 6-16.
- Rodríguez Robayo, S. (2019). *Relaciones bilaterales entre Colombia y la República Popular China: aspectos estratégicos durante la última década (2008-2018)*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Van den Bos, S. (2022). China's Colombia conundrum: from warm reception to failure, apathy and prejudice. En: Tudoroiu, T., Kuteleva, A. (eds) *China in the Global South*. Springer, Singapore. https://doi-org.ezproxy.uniandes.edu.co/10.1007/978-981-19-1344-0_10

Capítulo 12

Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch12>

Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano

Introducción

La política exterior de un Estado se encuentra mediada por factores históricos, geográficos, económicos, condiciones internacionales, entre otros, que, a su vez, presenta una interdependencia con la política interior (Hocking y Smith, 2014). De aquí que durante el siglo XX y buena parte del XXI, la línea que ha seguido el Estado colombiano en política exterior se ha caracterizado por la doctrina conocida como *respice polum* (Tokatlian, 2000), es decir, con una mirada hacia el Norte que, para los países Latinoamericanos, significa principalmente Estados Unidos dada su supremacía en la región. No obstante, ha habido momentos en que la tendencia hacia la doctrina *respice similia* conlleva un acercamiento regional, es decir, hacia los países vecinos (Pardo y Tokatlian, 1989).

Los asuntos principales de la política exterior colombiana (PEC) desde 1950 trataron, inicialmente, la internacionalización del conflicto interno; y posteriormente, alrededor de la internacionalización de la paz, producto del Acuerdo de paz firmado con la anterior guerrilla de las FARC en 2016. Así, la PEC pasaría a tener como contexto la internacionalización de la paz nacional (González-Parias y Mesa-Bedoya, 2020), alrededor de la seguridad nacional, el Estado de derecho, el derecho internacional, los derechos humanos y la cooperación económica, comercial y cultural. Aunque algunos autores señalan que el panorama de la política exterior, no solo de Colombia sino en general de Estados periféricos, son las relaciones de poder que pueden ser entendidas desde el enfoque realista (Escudé, 1995), otros indican que son las diferentes formas de integración regional (Ovando y Aranda, 2013).

Lo cierto es que, en Colombia, desde 2002, parece haber un tímido giro hacia otras latitudes, entre ellas, Asia. Por tanto, este capítulo pretende identificar los elementos clave de la PEC que, en particular durante el siglo XXI, conducen al acercamiento estratégico y giro decisivo de Colombia hacia el continente asiático, su alcance en los países de Asia-Pacífico, sudeste asiático y los emergentes estratégicos en Asia. Entre 2002 y 2024, se evidencian diversas estrategias internacionales adelantadas desde la Cancillería de Colombia evidenciadas en sus Memorias al Congreso y en los rumbos internacionales de los planes de desarrollo. Según la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia, 2024), desde 2019 se han ejecutado 335 iniciativas de cooperación en América Latina y el Caribe, 23 en África, y 33 en Asia. Esto muestra un deseo por acercarse a la región asiática de donde estuvo ausente durante un tiempo considerable.

Este capítulo se desarrolla en tres secciones. Inicia con un abordaje del contexto, cambios y desafíos que enfrenta cada Gobierno presidencial desde 2002 hasta 2024, en relación con su mirada hacia la región asiática. Posteriormente, se analiza el papel de Colombia a través de organismos regionales asiáticos determinantes de su inserción e integración en esta región. Seguido, se analiza el enfoque bilateral de su relacionamiento con mercados emergentes asiáticos clave para posicionarse⁶⁵ en esta región. Finalmente, se presentan las conclusiones junto con preguntas que conducen al debate de las relaciones de Colombia con esta región.

1. Evolución y desafíos para la transformación de la PEC - Asia

Las últimas cuatro administraciones presidenciales de Colombia demuestran las transformaciones que en materia de política exterior ha enfrentado el país según el contexto internacional y nacional. Aunque lo anterior generalmente moldea la agenda y las prioridades, se identifica la construcción de agendas de Gobierno –y no de Estado– impidiendo continuidades de procesos a materializarse con el tiempo.

65 El posicionamiento es visto como estrategia para la inserción internacional o regional de un país y el juego en Asia en el marco de un contexto de *spaghetti bowl* o *noodle soup*, para incluso ganar un liderazgo comercial regional (Vásquez, 2018).

Para esto, se emplean las Memorias al Congreso del último periodo de cada gestión, donde se detalla el estado de los asuntos de política exterior de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018), Iván Duque Márquez (2018-2022) y el actual presidente, Gustavo Petro Urrego (2022-presente) cuyo mandato se extiende hasta el 7 de agosto de 2026.

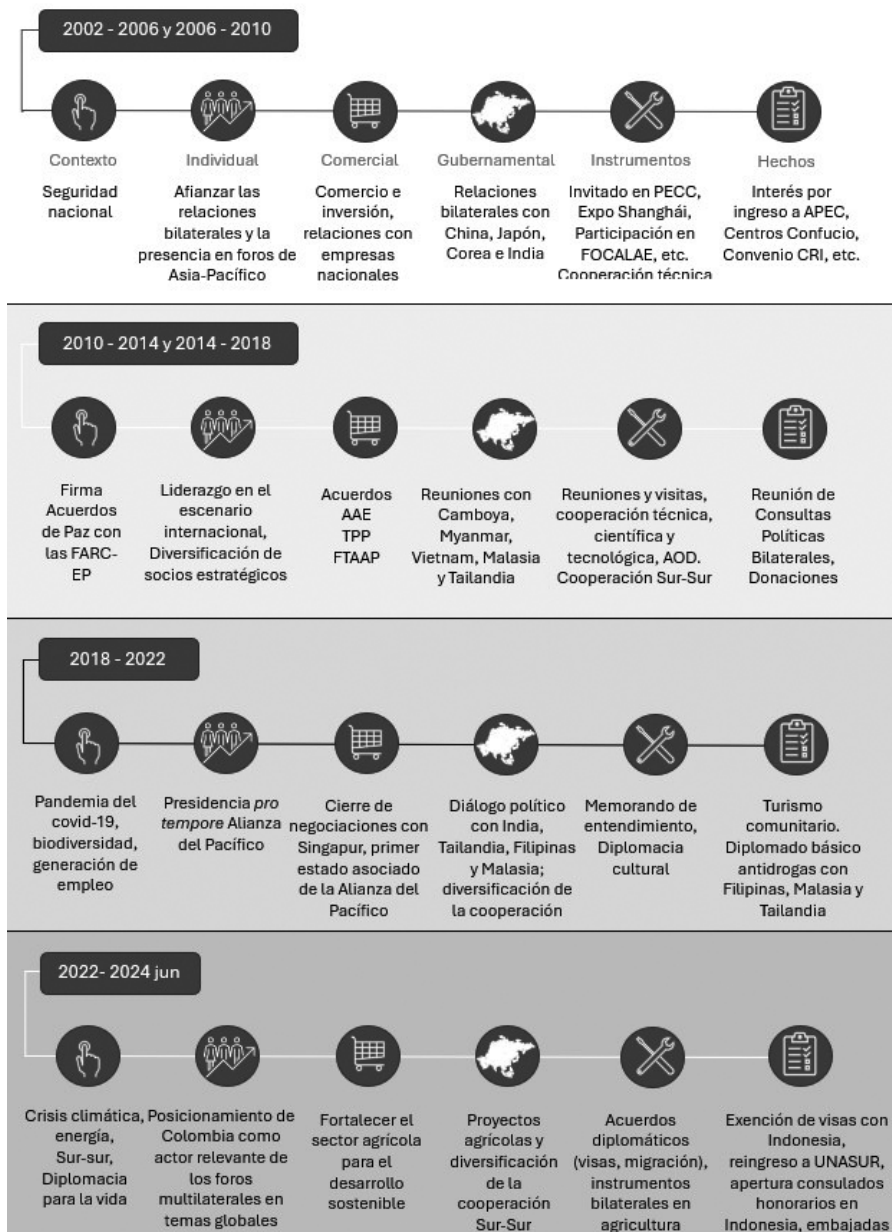
Cada Gobierno posee características propias según su contexto e intereses (ver cuadro 16). En los dos periodos presidenciales de Uribe Vélez la prioridad estuvo en la seguridad nacional, el narcotráfico y una guerra directa contra las guerrillas. Esto indudablemente influyó en su acercamiento con Asia, aunque buscó presencia en diversos foros internacionales. En los dos periodos de Santos Calderón se firman los Acuerdos de Paz con las FARC-EP, abriendo oportunidades para la diplomacia económica y la integración regional con Asia. Por su parte, Duque Márquez enfrentó la pandemia de covid-19, centrándose en la cooperación sanitaria y la reactivación económica; mientras que Petro Urrego, en el contexto de la crisis climática, ha destacado temas como el cambio climático, la paz y una política exterior feminista buscando un acercamiento con África.

1.1. Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010)

Durante sus dos mandatos, se centró en robustecer las relaciones diplomáticas y comerciales, y en afianzar la presencia colombiana en los principales foros de cooperación económica de la región Asia-Pacífico (Cancillería, 2010). Se reafirma el interés por ingresar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), siendo invitado en grupos de trabajo en áreas de energía, inversión y telecomunicaciones; se logra la participación en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). El país participó en las reformas del Foro de Cooperación Asia del Este - América Latina (FOCALAE) para mejorar su eficiencia y relevancia. Se manifestó el interés de ser parte de la Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) para fortalecer su presencia en Asia Pacífico mediante el libre comercio (Cancillería, 2010).

Con el ánimo de aumentar la inversión y el comercio, se profundizaron las relaciones bilaterales en la región asiática mediante numerosas visitas

Cuadro 16. Línea de tiempo: aproximaciones clave de las relaciones Colombia-Asia 2002-2024



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Congreso 2010, 2017-2018, 2021-2022, 2022-2023.

oficiales y encuentros bilaterales con altos funcionarios de China, Japón, Corea e India. Esto facilitó la negociación de acuerdos de promoción y protección de inversiones, tratados de libre comercio y convenios de cooperación técnica. Se destacan iniciativas como la apertura de los Centros Confucio en Medellín y Bogotá y la creación de la Cámara de Comercio Binacional con China, para fortalecer las relaciones económicas y culturales con dicho país. La participación en la Expo Shanghai 2010 ofreció una plataforma para exhibir su potencial en negocios, inversión y turismo, incrementando la visibilidad del país en la región. Cabe resaltar que, aunque esta participación se dio durante la administración de Uribe Vélez, los esfuerzos por un acercamiento con China fueron liderados principalmente por el sector empresarial privado y no por el Gobierno nacional.

Sin embargo, este Gobierno se enfocó en la cooperación técnica y económica con mercados asiáticos a través de proyectos específicos y apoyo mutuo en foros internacionales. Ejemplos de esto incluyen la construcción de un centro de rehabilitación integral para la Fuerza Pública, Centro Amistoso de Rehabilitación Integral (CRI), en colaboración con la República de Corea; acuerdos en áreas de salud y tecnología con India; el otorgamiento de créditos blandos para proyectos de apoyo a medias y pequeñas empresas por Japón. En suma, la PEC con Asia se caracterizó por fortalecer relaciones bilaterales estratégicas, integrarse en foros económicos regionales y promover la cooperación técnica y económica.

1.2. Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018)

Con la firma del Acuerdo de paz, se busca impulsar el liderazgo de Colombia en el escenario internacional y diversificar sus socios estratégicos. La mirada en Asia se enfocó en la participación en foros birregionales y regionales, la promoción de la cooperación Sur-Sur, y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales a través de visitas y reuniones de alto nivel (Cancillería, 2018). Un ejemplo es la Reunión de Ministros Responsables de Comercio del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) en Vietnam, en mayo de 2017. Se participó en la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y la XVIII Reunión de Altos funcionarios del FOCALAE en Corea para fortalecer el Foro y llegar a otros organismos internacionales (Cancillería, 2018).

Se visita a Corea, donde se sostuvieron reuniones bilaterales con Camboya, Myanmar, Vietnam, Malasia y Tailandia para revisar y fortalecer las relaciones en cooperación, visas y foros multilaterales. Con Filipinas, se realizó la III Reunión del Mecanismo Bilateral de Consultas en temas de migración, comercio, cooperación en equidad de género y gestión de riesgos. Durante la II Reunión de Consultas Políticas Bilaterales Colombia-Corea se discutieron temas de comercio, cooperación, educación y cultura; se negociaron proyectos para fortalecer las cadenas hortofrutícolas y de autopartes, y para el apoyo a víctimas de desplazamiento forzado. En Bogotá se realizó un seminario sobre mercados y fabricación de oleoquímicos con expertos de Malasia.

Asimismo, se avanza en la finalización de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Japón. Se destaca el programa de Cooperación Científica y Tecnológica con India para el desarrollo de proyectos conjuntos con Colciencias y se discute la cooperación en el proceso de paz colombiano, desminado humanitario y otros temas que muestran la forma en que Colombia externalizó el tema de la paz como estrategia de acercamiento con la región. Con Filipinas se intercambiaron experiencias sobre oportunidades para jóvenes mediante visitas bilaterales de jóvenes. Además, entrenadores del Centro de Acción contra Minas de Camboya capacitaron a veinticinco funcionarios del Ministerio de Defensa en desactivación de artefactos explosivos en Tolemaida, Colombia. Se suscribe un acuerdo con Japón para la donación en equipos de desminado humanitario, en veinticinco proyectos comunitarios en Colombia en construcción de bibliotecas, centros de capacitación y dotación de hospitales. China otorgó diversas donaciones, incluyendo paneles solares y vehículos de oficina para el Ministerio del Interior, financió proyectos como BioExpedition y *Make Peace is Make Justice* para fortalecer la justicia y la sostenibilidad en el posconflicto.

1.3. Iván Duque Márquez (2018-2022)

Enfrenta la pandemia del covid-19 y prioriza asuntos como la biodiversidad, la generación de empleo y la lucha contra la corrupción en los foros internacionales. En cuanto a la PEC hacia Asia, se centró en fortalecer los mecanismos de diálogo político, ampliar la cooperación en

áreas estratégicas y consolidar las relaciones comerciales y diplomáticas con países clave de la región (Cancillería, 2022). Utilizó mecanismos de diálogo político mediante reuniones virtuales con India, Tailandia, Filipinas y Malasia para avanzar en la cooperación bilateral y la negociación de acuerdos. Con India, se suscribió un Memorando de Entendimiento en Cooperación para el uso del espacio ultraterrestre. Con Corea, se firmaron acuerdos sobre cooperación en salud pública y en actividades del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico y se participó en la II Reunión de la Comisión Mixta de Cultura, Educación y Deporte con Corea. La diplomacia cultural fue relevante, demostrando un compromiso con el intercambio cultural y educativo, más allá de aspectos económicos o políticos. Durante su Presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico, se promovió la adopción del Plan de Trabajo Alianza del Pacífico-ASEAN 2021-2025 para profundizar las relaciones entre estos organismos mediante la cooperación y el intercambio de experiencias. El cierre de negociaciones con Singapur en julio de 2021 para convertir a este país en su primer Estado Asociado abrió oportunidades de inversión y acceso al mercado.

Entre los mecanismos de coordinación y seguimiento, se destacan la cooperación con Vietnam, cuyo *webinar* “Turismo cafetero: del desarrollo a la promoción” hace parte del plan de trabajo en turismo comunitario. Se desarrolló un diplomado virtual en temas antidrogas con docentes de la escuela antidrogas Mayor Wilson Quintero Martínez, de Colombia, y funcionarios de Filipinas, Malasia y Tailandia. Esto demostró el interés en diversificar la cooperación con mercados asiáticos. Otro es el Acuerdo de salud pública firmado con Corea, enfocado en el intercambio de información y cooperación técnica en vigilancia epidemiológica, producción de vacunas y prevención de futuras pandemias. La aprobación de la Estrategia Alianza País con Corea, para el periodo 2021-2025, planteó cuatro áreas prioritarias: desarrollo regional, transporte, industria y paz. Dada la coyuntura de la covid-19, se enfocó en la cooperación internacional para enfrentar la pandemia, y firmó un Memorando de Entendimiento con Corea para la Fase II del Centro de respuesta Corea-Colombia para la emergencia covid-19. Japón donó equipos para mitigar la pandemia; aunque dada la coyuntura y la característica propia del Gobierno, los avances fueron limitados.

1.4. Gustavo Petro Urrego (2022-)

La administración en curso presenta el programa de Política internacional con enfoque humanista, feminista y participativo 2022 y, recientemente, lanzó la gira técnica de cooperación “Colombia en Asia 2024, potenciando la cooperación desde el Sur Global” destacando la atención en temas de cambio climático, paz, problema mundial de drogas y una política exterior feminista, la PEC hacia Asia ha mostrado una clara intención de diversificación y fortalecimiento de relaciones con múltiples países de la región. En 2022 y 2023, el Gobierno ha consolidado vínculos con socios estratégicos en Asia Pacífico como China, Indonesia, Singapur, Malasia y Corea (Cancillería, 2023) para profundizar las relaciones diplomáticas y comerciales. Con este último, se han realizado eventos conmemorativos y colaboraciones en ámbitos como la agricultura y la paz. Con Indonesia, se ha avanzado en un Acuerdo de exención de visado para portadores de pasaportes ordinarios, lo que facilita la movilidad y el intercambio bilateral. Se han priorizado las visitas de alto nivel y la firma de instrumentos bilaterales como la visita a China en octubre de 2023 que resultó en la firma de once instrumentos en comercio, agricultura, ciencia, desarrollo verde, economía digital, educación y cultura. Estos acuerdos subrayan un enfoque multifacético en la cooperación internacional que busca no solo beneficios económicos, sino también avances en sostenibilidad y desarrollo científico y cultural.

Al igual que en administraciones anteriores, se busca fortalecer su participación en foros multilaterales como el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para posicionarse como socio clave en discusiones sobre protección ambiental, transición energética y cooperación económica en la región del Pacífico. Con India se suscribió un programa de intercambio cultural para profundizar la cooperación en áreas de patrimonio cultural, museos, artes escénicas y cinematografía. Con Japón, se ha avanzado en la cooperación en temas de paz y desminado humanitario, y ha apoyado la implementación del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos.

En general, la política exterior colombiana con enfoque en Asia (PEC-Asia) se caracteriza por la diversificación de relaciones y la cooperación

multidimensional, abarcando desde el comercio y la agricultura hasta la ciencia, la educación y la cultura. Esta dimensión integral busca no solo fortalecer los lazos bilaterales, sino también posicionar a Colombia como un actor relevante en los foros multilaterales de la región Asia-Pacífico, contribuyendo a los objetivos globales de desarrollo sostenible y paz.

2. Organismos regionales asiáticos: dinámicas de las membresías

La proliferación de tratados de libre comercio propicia un escenario que combina los intereses económicos y la interdependencia, que a su vez impulsan el regionalismo y el interregionalismo. Por tanto, el acercamiento de Colombia a través de la participación en organismos regionales asiáticos es una estrategia de inserción o de posicionamiento para afrontar el “*spaghetti bowl effect*”⁶⁶ –término acuñado por Bhagwati (2008)– también llamado “*noodle soup*”. Esto, sumado a “la naturaleza amorfa de las agrupaciones asiáticas [que] se debe en parte a que a lo largo de la historia la geografía ha trazado una aguda línea divisoria entre el este asiático y el sur de Asia” (Kissinger, 2016, p. 214), conducen a explorar algunos organismos o bloques regionales asiáticos significativos en comercio, inversión y cooperación. De aquí que las narrativas estratégicas y de poderes emergentes explican mejor el alcance de la PEC y analiza los principales desafíos para un acercamiento con Asia, sea individualmente como Colombia, o a través de una organización multilateral, como la Alianza del Pacífico. Cabe destacar algunos aspectos clave para afrontar los retos en cada organismo o foro (ver cuadro 17).

2.1. APEC: treinta años de proceso de adhesión

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) representa el 40% de la población mundial y el 48% del comercio mundial. Aunque Colombia aún no es miembro, desde 1995 ha manifestado

⁶⁶ En las relaciones comerciales, este efecto se trata del solapamiento de reglas de origen y aranceles según el acuerdo de libre comercio suscrito entre los distintos países (Bhagwati, 2008).

su interés por unirse a las 21 economías que en la actualidad forman parte, entre estos México, desde 1993; Chile, en 1994; y los últimos miembros Perú, en 1997; y Rusia y Vietnam, en 1998. De lograrlo, el país potenciaría el comercio y la inversión con varias de las economías más dinámicas del mundo, pero es una posibilidad lejana dado el consenso entre los miembros de no ampliar.

Durante el Gobierno de Uribe, se realizaron esfuerzos diplomáticos para conseguir el apoyo de los miembros de APEC, se participó como invitado en grupos de trabajo de energía, inversión y telecomunicaciones, esto le permitió estar presente en discusiones y desarrollos. En el Gobierno de Santos, se continuaron los esfuerzos para ingresar formalmente a APEC por lo que se realizaron numerosas visitas diplomáticas para consolidar apoyo; sin embargo, la moratoria de nuevos miembros impidió que Colombia alcanzara este objetivo. Duque mantuvo el interés y la participación en eventos relacionados; y Petro sigue priorizando este objetivo.

Lo anterior evidencia la importancia estratégica de APEC para la economía colombiana, que aún no se concretiza por factores externos.

2.2. ASEAN: del Tratado de amistad y el interregionalismo

Aunque Colombia no hace parte de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), desde el Gobierno de Santos se ha mostrado interés por fortalecer las relaciones alrededor de lazos comerciales y de inversión, así como por participar en diálogos multilaterales sobre seguridad y cooperación económica. Durante los Gobiernos de Santos y Duque se realizaron visitas oficiales y se establecieron acuerdos de cooperación económica y técnica con Singapur e Indonesia, miembros de ASEAN. Duque promovió el programa Difusión de la cultura colombiana a través de la enseñanza del español, con funcionarios de la Secretaría General de ASEAN, y se prorrogó el Plan de Trabajo Alianza Pacífico (AdP) – ASEAN 2016-2021, hasta el año 2025, enfocado en la recuperación postpandemia, medio ambiente y desarrollo sostenible, educación y cultura, ciencia y tecnología, y cooperación económica.

Cuadro 17. Foros, asociaciones y tratados

Objetivo	Miembros actuales	Actividad clave	Principales Desafíos
<p>Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (apec)</p>	<p>Australia, Brunei, Darussalam, Canadá, Corea, Chile, China, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Jaón, Malasia, México, Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Taiwán, Tailandia y Vietnam.</p>	<p>Colombia busca su membresía desde 1995. Invitado en cinco grupos de trabajo -GTI- de APEC: Turismo, Servicios, Expertos en Inversión, MIPymes, y Subcomité de Procedimientos Aduaneros.</p>	<p>Requiere de mayor acercamiento político y de fortalecer las relaciones bilaterales con los miembros para aumentar el flujo comercial y de inversión. No es una Organización, sino un Foro.</p>
<p>Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)</p>	<p>Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunei Darussalam, Camboya, Laos y Myanmar.</p>	<p>A través de la Alianza del Pacífico se establece el Plan de Trabajo AdP-asean 2016-2025. Colombia se adhiere en 2020 al tratado de Amistad y Cooperación - TAC - de ASEAN. Embajador designado desde 2019</p>	<p>La implementación con resultados significativos del Plan de Trabajo AdP-ASEAN. ASEAN será la región de mayor crecimiento del PIB en la próxima década, gracias a IED entradas, infraestructuras, demografía y expansión del consumo.</p>
<p>Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC)</p>	<p>Afganistán, Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.</p>	<p>Colombia tiene presencia a través de su Embajada en Nueva Delhi, India.</p>	<p>Responder a las necesidades y retos del Acuerdo Comercial Preferencial del Asia Meridional (SAPTA) y el Acuerdo de libre comercio del Sur de Asia (safta) y en vigor desde 1995 y 2006 respectivamente. Los desacuerdos internos, entre India y Pakistán.</p>
<p>Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)</p>	<p>Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.</p>	<p>Colombia solicita formalmente su ingreso como miembro en 1998.</p>	<p>Los once países signatarios del CPTPP son miembros de importantes bloques regionales de comercio y de integración política. La integración a través de AdP o la membresía plena, sin embargo, hay que evaluar el comercio de bienes primarios.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Congreso 2010, 2017-2018, 2021-2022, 2022-2023 y páginas oficiales de los organismos.

El Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático (TAC por sus siglas en inglés) es un instrumento de cooperación amistosa y coexistencia pacífica, firmado en 1976, que integra cincuenta y un países, y al que Colombia se adhiere en 2020; es un tratado jurídicamente vinculante. Petro ha continuado esta acción, enfatizando la cooperación en tecnología, agricultura y educación e impulsando dieciséis actividades en el Plan de Trabajo AdP-ASEAN.

2.3. SAARC: presencia desde la India

Colombia ha buscado principalmente relaciones bilaterales en áreas de tecnología, educación y comercio con miembros de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC por sus siglas en inglés), ya que representa el 22% de la población mundial. La SAARC refleja los intereses de liderazgo regional por parte de la India y una forma de contrarrestar la iniciativa china One Belt, One Road (OBOR). No obstante, la participación de Colombia ha sido reducida, aunque cabe destacar las oportunidades comerciales, en particular con India, quien casualmente es un aliado estratégico en este bloque regional, también miembro de ASEAN.

Adicional a esto, la relación con la India ha sido una prioridad desde el Gobierno de Uribe, con la celebración de cincuenta años de relaciones diplomáticas, y la suscripción de acuerdos: El programa Indio de Cooperación Técnica y Económica (ITEC) (2002), el Memorando de entendimiento (MoU) para la cooperación en hidrocarburos (2008), etc. Con Santos, se consolidaron estos lazos mediante visitas oficiales y la firma del Acuerdo para la promoción y protección de inversiones (2012), entre otros. Duque continuó esta tendencia buscando incrementar la inversión india y el intercambio tecnológico: cartas de intención para la cooperación en biotecnología e investigación médica, MoU sobre cooperación en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, etc. Petro ha seguido fortaleciendo estos vínculos en innovación y desarrollo sostenible: seminario web sobre defensa entre autoridades de defensa y actores de la industria de ambos países, programa de Intercambio Cultural firmado 2023-26, etc.

2.4. CPTPP: transformación y ampliación de miembros, pero...

Este acuerdo tiene sus inicios desde 2005, cuando Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur –miembros de APEC– firman el Acuerdo P4 conocido como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés) que entraría en vigor en 2006 para eliminar casi el 90% de aranceles entre los miembros. Dos años más tarde, Estados Unidos manifiesta interés en participar, pero es solo hasta 2011 que se da el escenario propicio para una negociación con alrededor de doce países, más México, Perú, Canadá, Japón, Malasia, Vietnam y Australia. El acuerdo se firmó en 2016 y ello convertiría al TPP en uno de los acuerdos de libre comercio más amplios y dinámicos de la región Asia-Pacífico. El posterior retiro de Estados Unidos en 2017 conduce a la transformación en CPTPP incorporando por referencia y *mutatis mutandis* el TPP.

El CPTPP es el tercer tratado de libre comercio más grande del mundo. Aunque Colombia no fue invitado como miembro, quizás por no ser parte de APEC, la aspiración es unirse y, de lograrlo, beneficiaría significativamente el comercio y la inversión. Desde 2012 se ha participado en rondas de ampliación, interés fortalecido durante los Gobiernos de Santos y Duque, buscando la obtención de apoyo de los miembros fundadores. Se lograron importantes respaldos de Chile, Perú y Nueva Zelanda, aunque la membresía formal aún no se concreta. El Gobierno de Petro sigue trabajando para conseguir ser miembro pleno.

2.5. La multiplicidad asiática: más diálogo y cooperación

Colombia también ha participado en otros mecanismos, como el Foro de Cooperación Económica del Pacífico (PECC por sus siglas en inglés) desde 1994, y el Foro de Cooperación Asia del Este-América Latina (FOCALAE por sus siglas en inglés) desde 1999. En cuanto al PECC, se ha acercado al proceso de integración de APEC, involucrando la triada: Gobierno, empresa y academia, lo que le ha permitido estar presente en proyectos y agendas para la cooperación económica en el Pacífico. Asimismo, ha sido miembro de FOCALAE participando en reuniones de alto nivel y adoptando iniciativas para mejorar la eficiencia y relevancia del foro, siendo

clave para promover el diálogo y la cooperación entre Asia del Este y América Latina.

La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP por sus siglas en inglés), con cincuenta y tres Estados miembros, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, al igual que la CEPAL, con treinta y tres de América Latina y el Caribe. ESCAP ha representado para los Gobiernos previos la promoción de la innovación empresarial, la inclusión financiera y la transición verde; y para el Gobierno en curso significa la puesta en marcha de economías climáticamente inteligentes con enfoque de género, la cual se encuentra alineada con el enfoque propuesto por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (FAO, 2025).

En síntesis, la PEC hacia los organismos regionales de Asia se ha caracterizado por una estrategia de participación y búsqueda de integración para potenciar el comercio, la inversión y la cooperación económica, sin lograr resultados considerables. A pesar de ello, los esfuerzos diplomáticos y la participación en estos organismos han permitido alcanzar una cierta presencia en la región Asia-Pacífico, aunque la estrategia debería ser más agresiva aprovechando la Alianza del Pacífico.

3. Redireccionamiento hacia mercados emergentes asiáticos

Los mercados asiáticos clasificados como “emergentes” representan oportunidades de crecimiento económico, comercio, inversión y cooperación. Colombia, también categorizado emergente, tiene un interés particular en Medio Oriente: Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y Qatar; y en Asia Pacífico: Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia (MSCI, 2023). No cabe duda de que se ha pasado de los “tigres asiáticos”, que surgen en el contexto de la Guerra Fría, al ascenso del “dragón rojo” en el siglo XXI: el mercado emergente de China, que representa una importancia estratégica para Colombia. Por su parte, Rusia ha sido un aliado clave, sin embargo, se reclasifica como un mercado *stand-alone*, independiente o autónomo; e Israel pasa a mercado desarrollado. De tal forma, la apuesta económica-comercial de Colombia se redirecciona hacia las nuevas economías emergentes.

Con el ánimo de analizar el alcance y las tendencias en el relacionamiento de Colombia en Medio Oriente y Asia Pacífico, se propone una perspectiva con tres enfoques: liberalismo (Hadfield, 2024), narrativas estratégicas (Miskimmon, O’Loughlin y Roselle, 2024), y poderes emergentes (Destradi y Wehner, 2024), en los niveles de análisis: individual, estatal y sistémico internacional (ver cuadro 18). Estos enfoques teóricos parten como subáreas de las relaciones internacionales para comprender los efectos directos de la política exterior con un giro hacia Asia. El liberalismo se fundamenta en las libertades, influenciado por las fuerzas del mercado y el interés nacional (Hadfield, 2024). Las narrativas estratégicas explican cómo la formulación de la política exterior está cambiando mediante la adaptación y respuesta a las presiones internacionales (Miskimmon, O’Loughlin y Roselle, 2024). La relación entre el análisis de la política exterior y los poderes emergentes (Destradi y Wehner, 2024) surge como una nueva subárea de estudio en el contexto del siglo XXI, donde los actores internacionales desafían la posición dominante de los Estados Unidos; y la política exterior es entendida como una estrategia centrada en el actor, donde individualmente o en grupo, como parte de organizaciones –regionales–, dan forma a su diseño e implementación.

Cuadro 18. Colombia y los mercados emergentes asiáticos en el siglo XXI

Enfoques teóricos Niveles de análisis	Liberalismo	Narrativas estratégicas	Poderes emergentes
Individual	Se basa en la libertad moral, igualdad jurídica, derechos cívicos, consentimiento.	Se exploran cuestiones de cómo la historia y la identidad dan forma a la política exterior actual basada en la memoria social y colectiva.	Las ideologías ofrecen orientación e identidad y se puede esperar que influyan en los objetivos y principios normativos de la política exterior de un país.
Estatal	Parte de la propiedad privada y la propiedad de los medios de producción.	Los actores corporativos proyectan efectivamente una narrativa estratégica sobre el futuro de la economía de un país, ya sea local, nacional, regional o global.	La búsqueda de estatus motiva a los mercados emergentes a contribuir en el suministro global de bienes para demostrar que se están comportando como grandes potencias “responsables”.

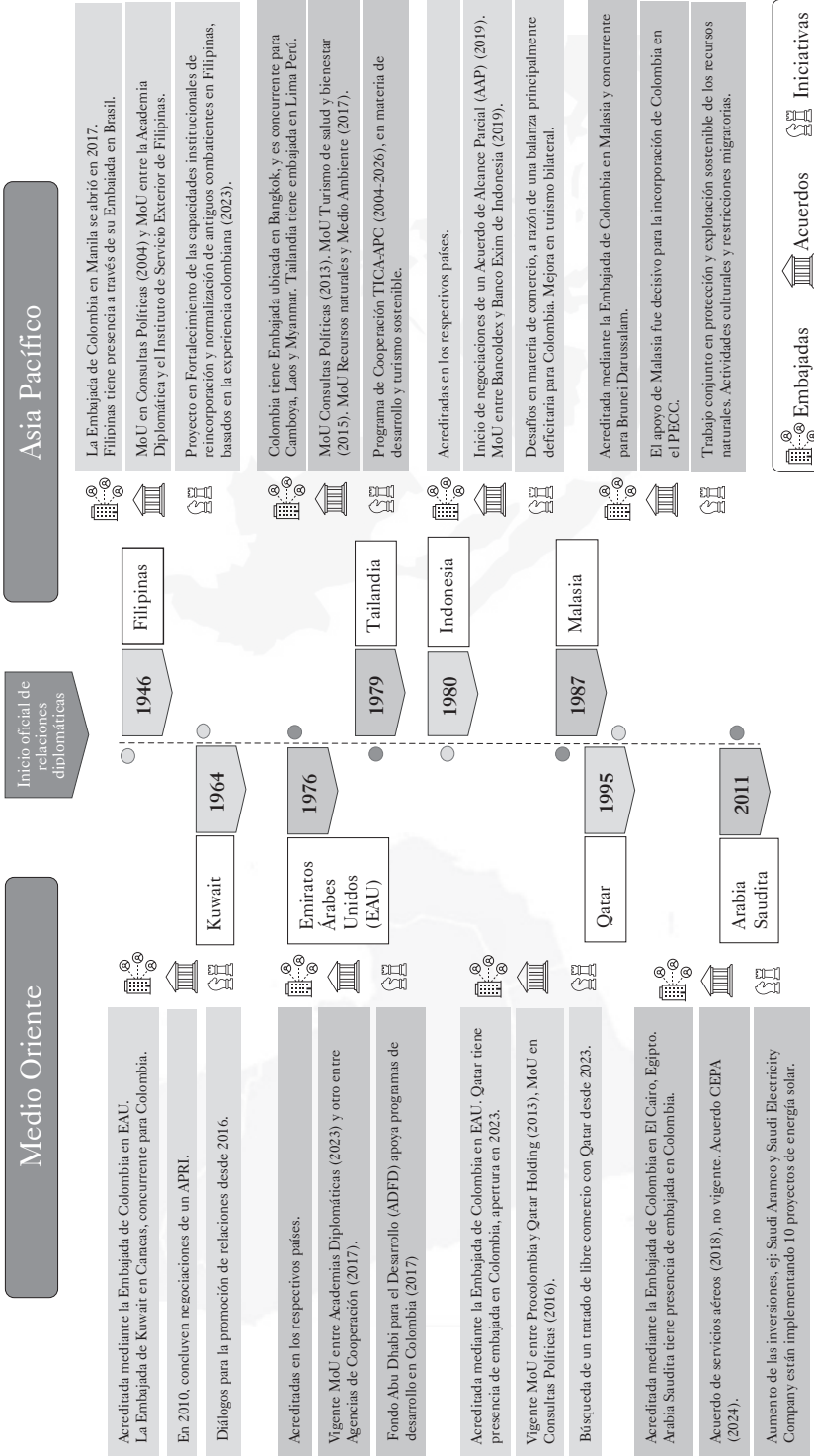
Sistémico internacional	Está sujeta a un Gobierno representativo basado en el consentimiento, estado de derecho, y las instituciones.	Las narrativas con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y gubernamentales también suelen estar distanciadas y a su vez, ser independientes de los Gobiernos.	A medida que las potencias emergentes buscan alcanzar nuevos estatus en el sistema internacional, deben enfrentar el dilema de adoptar una política exterior más autónoma o más dependiente de sus propias regiones, pares regionales o estados clave como Estados Unidos como hegemonía global.
-------------------------	---	---	--

Fuente: elaboración propia, a partir de Hadfield (2024), Miskimmon, O'Loughlin y Roselle (2024), y Destradi y Wehner (2024).

El estudio de las relaciones internacionales de Asia desde la visión de cada uno de los Estados (Acharya, 2017) y del regionalismo asiático desde cada organización o foro regional (Panke y Rüländ, 2022) involucra la aplicación de las teorías predominantes como realismo, liberalismo y constructivismo. No obstante, el direccionamiento hacia esta región puede cambiar la percepción que Colombia tiene de Asia y que demuestra en su PEC en torno a ideas, identidad e instituciones, y de sus intereses: liberalismo, narrativas estratégicas y poderes emergentes. A partir de este se realiza una síntesis del redireccionamiento estratégico (ver gráfica 13).

Las relaciones diplomáticas oficiales con estos países emergentes asiáticos se desarrollan inicialmente en la Guerra Fría, sin duda un aspecto significativo para observar desde un enfoque realista. No obstante, las perspectivas del liberalismo y constructivismo enmarcan periodos de apertura económica y de inserción internacional que en algunos casos los resultados tangibles se observan desde el siglo XXI. Los acercamientos se han dado a través de Cancillería con visitas y encuentros de alto nivel, y las empresas privadas colombianas que buscan internacionalizarse. Cabe señalar que, según el Banco Mundial, estos mercados emergentes ubicados en Medio Oriente alcanzan una población de cincuenta y tres millones a 2023, y se pueden destacar algunos alcances y desafíos. En la subregión del sudeste asiático, los países emergentes de mayor interés poseen una población de quinientos millones de habitantes a 2023.

Gráfica 13. Infografía de Colombia y los mercados emergentes asiáticos potenciales.



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Congreso 2010, 2017-2018, 2021-2022, 2022-2023 y página oficial de la Cancillería de Colombia.

Con Kuwait se han dado diálogos a través de Cancillería, y el incremento del comercio exterior de flores y de productos farmacéuticos veterinarios; es necesario aprovechar el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APRI). Con EAU se han suscrito diferentes acuerdos en asuntos económicos que no han entrado en vigor, sin embargo, hay un APRI vigente en 2017. Para Qatar, la finalización del conflicto armado significó nuevas oportunidades de inversión en Colombia, en 2016 se dieron reuniones y diálogos de Procolombia y empresas qataríes, como el Fondo soberano de inversión de Qatar, entre otras. Con Arabia Saudita se firma en 2024 el *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA), las negociaciones se dieron entre 2021 y 2023, este permitirá fortalecer el comercio y mitigar el cambio climático. En el sudeste asiático, el proceso de paz colombiano representa una buena práctica para países como Filipinas y Malasia. Cabe destacar la presencia en esta subregión a través de Procolombia con oficinas en Yakarta. La cultura y el deporte hacen parte de la agenda bilateral con Malasia, quienes han priorizado el país para el fortalecimiento del español como lengua extranjera entre 2019 y 2021.

El regionalismo asiático se ha visto influenciado por la multiplicidad de actores y organizaciones regionales (Bhagwati, 2008; Acharya, 2017) cuya base ha estado entre la confrontación o asociación; según Kissinger, “[las] influencias culturales, filosóficas y religiosas han trascendido las fronteras geográficas y los conceptos de gobierno hinduista y confuciano han coexistido en el sudeste asiático” (2016, p. 214). Los principales desafíos de acceso a estas subregiones son las distancias geográficas y culturales, la diplomacia y la capacidad de respuesta a las necesidades a países de gran tamaño por su población, extensión y crecimiento económico acelerado.

Conclusión

La política exterior colombiana ha experimentado diversas transformaciones a lo largo de los Gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro. Cada uno de estos Gobiernos ha enfrentado distintas coyunturas nacionales e internacionales que han moldeado

sus agendas y prioridades en las relaciones con otras regiones del mundo, incluyendo Asia. Durante las cuatro administraciones, la agenda de política exterior se ha mantenido más como una política de Gobierno que como una política de Estado.

Los ocho años de administración de Álvaro Uribe se centraron más en el tema de la seguridad nacional y aunque hubo ciertos intentos de acercamiento con la región de Asia, estos no fueron lo suficientemente considerables para proporcionarle al país una presencia significativa en dicha región. Por el contrario, Juan Manuel Santos, con un Gobierno que duró los mismos años que su antecesor, aprovechó el proceso de paz con las FARC y la crisis en Venezuela para impulsar el liderazgo de Colombia en organismos internacionales y fortalecer su presencia buscando un acercamiento estratégico con la región asiática para la búsqueda de nuevos socios. Los cuatro años de Gobierno de Iván Duque, quien enfrentó la pandemia de covid-19, priorizó asuntos en torno a la biodiversidad, la generación de empleo y la lucha contra la corrupción en los foros internacionales, mostrando un desinterés por Asia. En la administración en curso de Gustavo Petro aún es prematuro sacar conclusiones, sin embargo, parece estar más enfocada en buscar un acercamiento con África más que con Asia.

El relacionamiento de Colombia con Asia ha sido principalmente *top-down*, sin embargo, el acercamiento con los organismos regionales y los mercados emergentes asiáticos responde a dinámicas basadas en la productividad y competitividad de actores corporativos, direccionando hacia una estrategia *bottom-up*. El interés para destacarse como un miembro significativo para las organizaciones regionales de Asia y ser un socio clave para los mercados emergentes de mayor interés económico-comercial, requiere de esfuerzos en la creación y fortalecimiento de acuerdos de libre comercio, de cooperación, foros y diálogos que le permitan afrontar el dilema de adoptar una política exterior más autónoma o más dependiente de la Alianza del Pacífico, Estados Unidos y los vecinos latinoamericanos.

Preguntas de reflexión del capítulo

- El liderazgo de cada administración presidencial en Colombia se ha caracterizado por sus contextos particulares, ¿cuáles factores son determinantes para orientar una política exterior de manera bilateral para suscribir nuevos acuerdos comerciales y de cooperación con países asiáticos y propiciar nuevas membresías en los organismos y foros regionales de Asia?
- Tienes un cargo de alta responsabilidad en el Gobierno de Colombia, ¿qué estrategias usarías para el aprovechamiento del APEC y el CPTPP, teniendo en cuenta los acuerdos vigentes de Colombia con Chile, México y Perú en términos de cooperación, comercio e inversión?
- Selecciona una empresa del sector industrial de panificadora y de pastas de Colombia, ¿qué oportunidades podría explorar en los mercados emergentes asiáticos como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia y Tailandia? Demuestra cómo las instituciones Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia han influido en la apertura y ampliación de las relaciones internacionales en estos mercados.
- Teniendo en cuenta que la PEC hacia Asia está sujeta a los intereses de cada Gobierno presidencial, descrita en su plan de desarrollo, ¿cómo podría Colombia promover la expansión de sus relaciones bilaterales con mercados emergentes del Sur Global a mediano y largo plazo?

Referencias

Acharya, A. (2017). Theorising the international relations of Asia: necessity or indulgence? Some reflections. *The Pacific Review*, 30(6), 816–828. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1318163>

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia, 2024). Página oficial. <https://www.apccolombia.gov.co/>

Bhagwati, J. (2008). *Termites in the trading system. How preferential agreements undermine free trade*. Oxford University Press.

Destradi, S. y Wehner, L. E. (2024). Foreign policy of emerging powers. En J. Kaarbo y C.G. Thies (Eds), *The Oxford handbook of foreign policy analysis* (pp. 483-500). Oxford University Press. DOI:10.1093/oxfordhb/9780198843061.001.0001

Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Grupo Editor Latinoamericano.

González Parías, C. H. y Mesa Bedoya, J. C. (2020). Los análisis de la política exterior colombiana: un estado del arte. *Revista Relaciones Internacionales*, 93(1), 41-61. <https://doi.org/10.15359/ri.93-1.2>

Hadfield, A. (2024). Foreign Policy Analysis and Liberalism. En J. Kaarbo y C.G. Thies (Eds), *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis* (pp.25-43). Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198843061.001.0001

Hocking, B. y Smith, M. (2014). *World politics: an introduction to international relations*. Routledge.

Kissinger, H. (2016). *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería de Colombia). Página oficial <https://www.cancilleria.gov.co/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2010). Memorias al Congreso 2010. Jaime Bermúdez Merizalde.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2018). Memorias al Congreso 2017-2018. María Ángela Holguín Cuéllar.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2022). Memorias al Congreso 2021-2022. Marta Lucía Ramírez.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2023). Memorias al Congreso 2022-2023. Álvaro Leyva Durán.

Miskimmon, A., O'Loughlin, B. y Roselle, L. (2024). Strategic narratives, soft power, and foreign policy. En J. Kaarbo y C.G. Thies (Eds). *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis* (pp.446-461). Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198843061.001.0001

MSCI (2023). Clasificación de mercados 2023. <https://www.msci.com/our-solutions/indexes/market-classification>

Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2025, abril). *Género*. <https://surl.li/hyoajf>

Ovando Santana, C. y Aranda Bustamante, G. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel Político*, 18(2), 719–742. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/7430>

Panke, D. y Rüländ, J. (2022). Why Asian states cooperate in regional arrangements: Asian regionalism in comparative perspective. *International Relations*, 36(3), 428-453. <https://doi.org/10.1177/00471178211028970>

Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (1988). *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?* Tercer Mundo Editores y Ediciones Uniandes.

Tokatlian, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional* 1(48), 35-43. <https://doi.org/10.7440/colombiaint48.2000.01>.

Vásquez, I. L. (2018). Los acuerdos comerciales en la integración latinoamericana: implicancias y motivaciones para la convergencia regional. En E. Tremolada (Ed). *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 343-370). Universidad Externado de Colombia.

Capítulo 13

Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch13>

Vladimir Rouvinski

Introducción

Las relaciones entre Bogotá y Moscú no han sido una prioridad, pero han tenido un impacto notable en varios contextos internacionales. Desde las actividades de la Tercera Internacional en Colombia en las décadas entre 1920 y 1940, pasando por el Bogotazo y el apoyo a movimientos de izquierda latinoamericanos durante la Guerra Fría, hasta el respaldo de Rusia al Gobierno de Ernesto Samper en medio de una crisis con Estados Unidos en la segunda mitad de los años noventa, y su apoyo a Venezuela en sus conflictos con Colombia en el siglo XXI, estos son algunos ejemplos clave. La relevancia de estas relaciones se ha intensificado con la invasión rusa a Ucrania en 2022, un hecho que desafió el orden internacional liberal basado en reglas. En este nuevo contexto, Rusia ha emergido como uno de los promotores esenciales de un nuevo orden mundial, fortaleciendo sus alianzas con el Sur Global, al que Colombia pertenece. Desde esta perspectiva, este capítulo revisa episodios destacados de las relaciones bilaterales entre Colombia y Rusia para subrayar su importancia en la actual transformación del orden mundial, y para identificar las oportunidades y desafíos actuales en la relación entre Moscú y Bogotá.

Desde el punto de vista histórico, y pese a las leyendas que circulan en las recepciones diplomáticas de ambos países, las cuales se remontan a la época de la lucha por la independencia a principios del siglo XIX y carecen de una base histórica sólida, el inicio de las relaciones entre Rusia y Colombia puede situarse en 1858, cuando el emperador Alejandro II reconoció la independencia del país. Sin embargo, este reconocimiento tuvo un impacto limitado en el desarrollo de las relaciones entre Colombia y el Imperio ruso.

Para entender la política inicial de Rusia hacia las Américas, incluida Colombia, es importante considerar que, durante la mayor parte del siglo XIX, las grandes potencias europeas, incluido el Imperio ruso, estaban centradas en los acontecimientos en Eurasia, lo que dominaba la política mundial. En este contexto, los intereses rusos en nuestra región estaban vinculados al gran juego de San Petersburgo, la capital del Imperio, en otras partes del mundo. Al apoyar a las jóvenes repúblicas y excolonias europeas, Rusia buscaba debilitar a algunos de sus tradicionales rivales en Europa.

En este contexto, y si bien en el siglo XIX Rusia centró sus contactos con las Américas en América del Norte, la corte del zar envió personal diplomático a algunos países sudamericanos, aunque no a Colombia. Al mismo tiempo, los diplomáticos y científicos rusos reunieron información sobre los territorios en todo el continente, y gracias a estos esfuerzos, el público ruso adquirió un primer conocimiento de tierras tan distantes como Colombia. Sin embargo, en términos de colaboración política y económica, Rusia tenía pocos recursos tangibles para invertir en la región. Las élites rusas no identificaron ningún interés estratégico a largo plazo que motivara al gobierno zarista a expandir las limitadas relaciones diplomáticas hacia algo más significativo. Esta situación cambiaría, sin embargo, tras la caída del Imperio ruso y el nacimiento del nuevo estado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

1. Colombia, la URSS y la Tercera Internacional (1920-1930)

Después de las dos revoluciones de 1917 y la Primera Guerra Mundial, el Imperio ruso dejó de existir. La nueva Rusia Soviética, que surgió de las cenizas del Imperio y el posterior fracaso del gobierno provisional en establecer una república democrática, era un estado socialista sin reconocimiento internacional. Como resultado, los nuevos gobernantes de Rusia no lograron establecer relaciones diplomáticas con las naciones latinoamericanas. Además, los primeros líderes soviéticos no veían cómo un acercamiento de Moscú a América Latina, aunque fuera posible, podría contribuir a resolver los desafíos inmediatos que enfrentaba la nueva república socialista.

Durante el periodo después de la Primera Guerra Mundial hasta después de la Gran Depresión, con prácticamente ninguna representación diplomática en la región, el principal aspecto de las relaciones de Moscú con América Latina se centraba en el trabajo de la Tercera Internacional Comunista (la Comintern). Además de los enviados de la Internacional de Sindicatos Rojos y de la Juventud Comunista Internacional, los agentes del Comintern se enfocaban en coordinar las actividades de las organizaciones comunistas locales y en proporcionar apoyo financiero a sus iniciativas.

En 1927, delegados del movimiento obrero colombiano y del Partido Socialista Revolucionario (PSR) viajaron a Moscú para conmemorar el décimo aniversario de la revolución bolchevique de octubre. Durante su estancia, negociaron con la Comintern y la Internacional Roja de Sindicatos, y regresaron a Colombia con la misión de transformar el PSR en un partido comunista siguiendo el modelo soviético.

Es importante destacar que, en Colombia, la visión dominante entre las élites gobernantes durante el siglo XX sobre las actividades de la Comintern en América Latina y el Caribe, entre 1919 y 1940, era la de una red subversiva ilegal, considerada una de las fuerzas impulsoras de la política exterior soviética en la región. Por lo tanto, se percibía que los socios locales de la Comintern seguían de manera incondicional las órdenes directas de la Unión Soviética.

Los documentos desclasificados de los archivos rusos revelan que, aunque la relación entre Moscú y la izquierda en Colombia no necesariamente siempre era de “jefe y subordinado”, Moscú estaba bien informada sobre las huelgas y protestas en Colombia, ya que recibía informes detallados y realizaba análisis políticos (Meschkat y Rojas, 2009). Además, precisamente fue la influencia soviética sobre los movimientos sindicales en Colombia que resultó en una reacción de la clase política colombiana: la introducción de legislación que obstaculizó el desarrollo democrático de las instituciones políticas en el país durante décadas (Cajas-Sarria, 2020).

A pesar del rechazo continuo hacia la ideología oficial soviética por la mayoría de las élites colombianas, el 25 de junio de 1935, durante el Gobierno de Alfonso López Pumarejo, Colombia y la URSS establecieron relaciones diplomáticas por primera vez. Para comprender las razones

detrás de este hecho, es importante tener en cuenta que ya habían pasado dos años desde que Estados Unidos, bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt, reconoció al Gobierno soviético y estableció relaciones diplomáticas con el Gobierno de Stalin. Además, desde 1934, la URSS era miembro pleno de la Sociedad de Naciones, lo que le otorgaba legitimidad en la arena internacional. Sin embargo, los dos países intercambiaron embajadores solo en 1943, durante la segunda presidencia de López Pumarejo y en un momento crítico de la Segunda Guerra Mundial, cuando la conferencia de Teherán comenzaba a reconfigurar las fuerzas de las principales potencias mundiales.

Otro hecho notable ocurrió en 1944, cuando, con el respaldo de políticos locales y activistas de izquierda, se fundó el Instituto Cultural Colombiano-Soviético, actualmente conocido como el Instituto Leo Tolstoi; está situado en el centro de Bogotá, en La Candelaria, en un edificio adquirido, según la documentación oficial del instituto, con aportes “voluntarios” de la “gente común” de la Unión Soviética, a través del Fondo para la Paz soviético. Tras su apertura, el instituto se convirtió rápidamente en un centro para la difusión de la ideología marxista-leninista, además de ofrecer enseñanza del idioma ruso y la cultura soviética. En este contexto, se observa que desde sus primeros contactos con Colombia, Moscú logró diversificar sus herramientas de relación con el país, yendo más allá de la diplomacia. Esta diversificación demostró ser muy valiosa en las décadas siguientes, cuando la llegada de la Guerra Fría a América Latina y el Caribe impactó de manera dramática las relaciones bilaterales colombo-soviéticas.

2. Colombia, la URSS y la Guerra Fría (1940-1989)

Colombia no fue el único país latinoamericano que experimentó las actividades de la Comintern en su territorio y, como consecuencia, desarrolló una actitud sospechosa hacia la Unión Soviética. No fue sino hasta bien entrada la Segunda Guerra Mundial que los Gobiernos de América Latina comenzaron a cambiar su actitud hacia la Unión Soviética, lo que facilitó, entre otros factores, la aceptación de las políticas soviéticas por lo menos por una parte de la opinión pública en Colombia.

Dado que muchas naciones latinoamericanas y caribeñas eventualmente se unieron a las fuerzas aliadas en la lucha contra la Alemania nazi y el Japón imperial, era natural que los latinoamericanos aceptaran a la URSS como una potencia legítima en esta parte del mundo. Aún más importante, debido a la influencia de Estados Unidos en la región, para Colombia, al igual que para muchos otros países latinoamericanos, era crucial que la narrativa del orden internacional de posguerra promovida por el Gobierno de Franklin Delano Roosevelt incluyera a la Unión Soviética como un socio significativo en la arquitectura del nuevo orden internacional. En este contexto, se consideró en el mejor interés de los países latinoamericanos, como Colombia, comenzar a construir relaciones de trabajo con Moscú, a pesar de que el anticomunismo aún predominaba en la región y los recuerdos asociados con las actividades de la Comintern no desaparecían fácilmente en la mente de las élites colombianas.

Sin embargo, el apogeo de este incipiente acercamiento colombo-soviético fue breve. Una serie de nuevos desarrollos hizo imposible la continuación de las relaciones diplomáticas entre Moscú y Bogotá. Bajo los nuevos ajustes políticos globales del inicio de la Guerra Fría y las directrices establecidas por el famoso “telegrama largo” enviado por George F. Kennan desde Moscú a Washington en 1946, no había manera de que Estados Unidos tolerara la presencia soviética en el hemisferio occidental. Aunque en su extenso telegrama de 5363 palabras, Kennan no hizo referencia específica a América Latina, los patrones del compromiso soviético en los países de la región, incluyendo Colombia, fueron ampliamente percibidos en Washington como similares a los descritos por el diplomático estadounidense ubicado en Moscú. En particular, Kennan señaló que la Unión Soviética buscaría cualquier oportunidad para fomentar disturbios civiles y alteraciones del orden público para causar problemas a Estados Unidos y sus aliados, justificando así la visión marxista de Stalin y el rechazo soviético a las posibilidades de cooperación en el ámbito internacional.

Los sucesos en Colombia, ocurridos solo unos pocos años después del envío del telegrama de Kennan, ofrecieron al gobierno de EE. UU. una oportunidad para validar la visión de Kennan. En abril de 1948, se produjeron

disturbios masivos en Bogotá, la capital colombiana. El centro de la ciudad fue incendiado, y lo que se conoce hoy como el Bogotazo constituyó el punto de partida del conflicto armado interno colombiano, que continúa hasta la actualidad. El Bogotazo fue provocado por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, una figura política extremadamente popular. Al principio, no estaba claro quién era responsable del asesinato, pero el Gobierno colombiano se apresuró a señalar a la Unión Soviética como culpable. Aunque Moscú rápidamente rechazó las acusaciones, el ambiente de la Guerra Fría facilitó que la culpabilidad de los soviéticos fuera aceptada sin necesidad de presentar mayores evidencias.

Además, los disturbios ocurrieron durante la IX Conferencia Panamericana, que estableció la Organización de Estados Americanos (OEA). La OEA declaró como su objetivo principal la defensa de la democracia en el hemisferio occidental, entendida como la detención de la expansión del comunismo, cuyo promotor principal fue considerado el Gobierno de la Unión Soviética. Cuando comenzaron los disturbios, los diplomáticos reunidos de todo el continente y a punto de comenzar a discutir este tema, tuvieron que abandonar el lugar original de la conferencia. Todo esto favoreció la rápida ruptura de las relaciones diplomáticas entre Colombia y la Unión Soviética y añadió a Bogotá a la lista de países que habían suspendido sus vínculos diplomáticos con la URSS.

No obstante, en el periodo posterior, y a pesar de la ausencia de relaciones diplomáticas, Colombia y la URSS mantuvieron contactos comerciales, culturales e incluso políticos, gracias a la diversidad de herramientas de relacionamiento adoptadas por Moscú desde el principio. Por ejemplo, en 1967, un grupo de escritores colombianos asistió al IV Congreso de Escritores Soviéticos en la URSS. Esta visita recibió una amplia cobertura en los medios de comunicación colombianos y ayudó a mejorar la imagen de la URSS en la opinión pública del país, contribuyendo a posicionarla como una alternativa a Estados Unidos en términos de organización social y económica. Los intercambios culturales entre Colombia y la URSS fueron muy activos durante este periodo.

Entre 1959 y 1963, parlamentarios colombianos viajaron a la Unión Soviética para reunirse con dirigentes gubernamentales. Durante este periodo, se mantuvo una comunicación oficial entre Moscú y Bogotá, incluyendo intercambios de mensajes protocolarios entre los jefes de

Estado. Gracias a estos contactos y a la disminución de las tensiones entre Estados Unidos y la URSS en la segunda mitad de la década de los sesenta, tras la Crisis de los Misiles en Cuba, el 25 de julio de 1967 se firmó un acuerdo comercial entre la URSS y Colombia, estableciendo las bases para las relaciones comerciales entre ambos países. Menos de seis meses después, el 19 de enero de 1968, se restablecieron las relaciones diplomáticas. El 3 de junio de ese mismo año, se firmaron un nuevo acuerdo comercial y un protocolo para organizar la misión comercial de la URSS en Colombia y el Departamento de Comercio de la Embajada de Colombia en la URSS.

No cabe duda de que las oportunidades comerciales, que eran fundamentales para la agenda internacional del presidente Carlos Lleras Restrepo en aquel entonces, fueron las que impulsaron el acercamiento de Colombia a la URSS en ese momento. Las negociaciones se llevaron a cabo en Nueva York, con las delegaciones de ambos países ante la ONU liderando las conversaciones. La misión colombiana estuvo encabezada por Julio César Turbay, quien más tarde se convertiría en presidente de Colombia.

Poco después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el intercambio comercial aumentó significativamente (Evanson, 1986). Esto posicionó al país como uno de los cuatro principales socios comerciales de la URSS en la región. Colombia comenzó a vender café y a comprar maquinaria agrícola, turbinas hidroeléctricas (una especialidad soviética en América Latina), tanques de petróleo y otros equipos. Como señala uno de los expertos, “las exportaciones colombianas a la URSS han aumentado modestamente en dólares, pero con porcentajes impresionantes desde la década de los años setenta” (Evanson, 1986, p. 77).

En 1970 se firmó un nuevo acuerdo bilateral para la cooperación científica y cultural entre la URSS y Colombia por un periodo de cinco años, con posibilidad de prórroga automática. Posteriormente, el 10 de septiembre de 1974, Bogotá y Moscú firmaron el primer acuerdo sobre principios de cooperación entre las organizaciones deportivas de ambos países. Estos documentos sentaron las bases legales para el desarrollo de las relaciones bilaterales en los ámbitos político, económico y cultural. De hecho, según un estudio, la Unión Soviética (y la Rusia postsoviética) es uno de los países con los que Colombia ha firmado y ratificado el mayor número de tratados desde 1968 (Milanese y Fernández, 2012).

La caracterización de relaciones colombo-soviéticas durante los tiempos de la Guerra Fría no estaría completa sin mencionar las becas que la URSS ofreció a los estudiantes colombianos para estudiar gratuitamente en casi todas las carreras de pregrado y posgrado en la Unión Soviética. Muchos estudiantes pasaron varios años allá, aprendiendo el idioma y adquiriendo los valores asociados con el estilo de vida soviético. Aunque entre los becarios se encontraban algunos miembros de guerrillas como las FARC, la mayoría de los estudiantes no eran militantes, sino personas que vieron en la URSS una alternativa a la educación en los países del Occidente. Junto con cubanos y mexicanos, los colombianos formaron uno de los tres grupos más numerosos entre los países latinoamericanos que obtuvieron su educación superior en la Unión Soviética. Se trata de miles de personas que, al regresar a Colombia, se integraron en las élites intelectuales y profesionales del país que existen hasta la fecha, y la mayoría de ellos mantiene una fuerte lealtad y afecto hacia el país que les permitió ascender social y profesionalmente.

En resumen, a pesar de que durante la Guerra Fría las relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Soviética no fueron una prioridad para ninguno de los dos países, se puede identificar un legado significativo de esa época en los escenarios actuales. Por un lado, Moscú optó desde el principio por emplear diversas herramientas de relacionamiento con Bogotá, lo que permitió a la URSS avanzar en ciertos objetivos de su política exterior incluso en las condiciones adversas de la ausencia de relaciones diplomáticas. Estas herramientas incluyeron principalmente vínculos con las élites intelectuales y, en menor medida, con sectores políticos y comerciales, aunque el intercambio comercial con la URSS fue modesto en términos absolutos.

Por otro lado, durante el mismo periodo, la Unión Soviética fue vista en Colombia, tanto por la izquierda política como por la opinión pública en general, como la principal alternativa al modelo estadounidense y a otros países occidentales en términos políticos, económicos y sociales. Esta percepción tuvo un impacto en la política exterior colombiana durante la Guerra Fría, particularmente en el contexto de la participación de Colombia en el Movimiento de los Países No Alineados, que comenzó con la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986). Gracias a esta posición de Colombia, Moscú logró mantener una base consistente para

ejercer su influencia ideológica en diversos sectores de la sociedad colombiana sin necesidad de grandes inversiones o de mantener un comercio extensivo. Sin embargo, el colapso de la URSS en 1991 impidió que estos avances se consolidaran. A pesar de ello, el legado de las relaciones colombo-soviéticas sigue siendo significativo en el siglo XXI, especialmente en lo relacionado con la propuesta de no alineamiento activo y las discusiones sobre una “nueva Guerra Fría”, temas que se abordarán en las siguientes secciones de este capítulo.

3. Colombia y Rusia en los años noventa

Durante los últimos años de la Unión Soviética y los primeros años tras su colapso, no se produjeron cambios ni desarrollos significativos en las relaciones bilaterales entre Colombia y Rusia. El comercio bilateral se mantuvo limitado, y no hubo eventos destacados, salvo un episodio notable: en 1992, 813 estudiantes colombianos fueron “evacuados” de lo que se describía como el “caos en Rusia”. La imposibilidad de las autoridades de la ex URSS para cumplir con sus obligaciones hacia los estudiantes extranjeros obligó a los colombianos a abandonar el país con la ayuda del Gobierno colombiano.

Según la observación de un corresponsal de *El Tiempo*, el edificio que albergaba la Embajada de Colombia en Moscú parecía un lugar frío y monótono, con más pisos que funcionarios diplomáticos, quienes manejaban los asuntos a un ritmo tan lento como la propia dinámica de las relaciones entre Colombia y la URSS. Así, la firma por el Gobierno de César Gaviria, el 8 de abril de 1994, de un tratado de amistad entre la República de Colombia y la Federación Rusa, constituyó más un reconocimiento formal de las nuevas realidades del mundo posterior a la Guerra Fría que un avance en las relaciones bilaterales. Sin embargo, el *statu quo* colombo-ruso terminaría en la segunda mitad de la década de los noventa, cuando las relaciones entre el Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y la administración Clinton (1993-2001) empeoraron (Rouvinski, 2014).

Arlene Tickner (2000, p. 46) propone una periodización en tres fases de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos durante la presidencia de Samper. Esta periodización es útil para comprender

mejor la dinámica de las relaciones bilaterales entre Rusia y Colombia en el mismo periodo.

La primera fase, entre agosto de 1994 y agosto de 1995, se denominó “relación de trabajo”. Durante este tiempo, a pesar de las crecientes tensiones entre el Gobierno de Estados Unidos y el presidente Samper por el financiamiento de la campaña electoral de este último, Washington mantuvo la colaboración con el Gobierno colombiano.

La segunda fase, de septiembre de 1995 a febrero de 1997, se caracterizó por el “no reconocimiento”, cuando “el debilitamiento del presidente colombiano [...] se convirtió en el objetivo principal de algunos funcionarios del Departamento de Estado”. En esta fase, Colombia fue descertificada por Washington y se revocó la visa estadounidense de Samper. La tercera fase, de marzo de 1997 a agosto de 1998, fue un periodo de normalización gradual de las relaciones.

Paralelamente, en la segunda mitad de la década de los noventa, ciertos círculos en Rusia comenzaron a buscar una política exterior más acertada. Uno de los promotores de esta política fue Yevgeny Primakov, quien, en 1997, como ministro de Relaciones Internacionales, visitó Colombia y se reunió con el presidente Samper. Simultáneamente, sectores cercanos al complejo militar-industrial ruso intentaron recuperar el mercado de armas que tenía la Unión Soviética, y Colombia entró en la órbita de intereses de la industria militar rusa con la propuesta de vender helicópteros para la policía y el ejército colombianos como alternativa al equipo de producción estadounidense.

En este contexto, el 13 de marzo de 1996, Colombia y Rusia firmaron un acuerdo de cooperación técnico-militar, apenas dos semanas después de que Estados Unidos descertificara a Colombia en su lucha contra el tráfico de drogas. Algunos medios colombianos asociaron directamente el acuerdo con el deterioro de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Por ejemplo, *El Tiempo* afirmó, el 14 de marzo de 1996, que el principal objetivo del acuerdo era mitigar el posible impacto que una descalificación pudiera tener en el país.

Al firmar el acuerdo con Rusia, el presidente colombiano envió una señal a Washington sobre su disposición a considerar escenarios alternativos a las tradicionales relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos. En el ámbito diplomático, Rusia fue una de las pocas naciones

que declaró su respeto por la decisión de la Cámara de Representantes del Congreso colombiano que absolvía al presidente Samper. Además, Rusia criticó a Estados Unidos “por apropiarse del derecho de juzgar a otras naciones” y destacó que “Colombia, como Estado soberano, tomó esta decisión de acuerdo con el procedimiento constitucional”. Moscú también expresó su “preocupación por la reacción de Estados Unidos”, que “no podía considerarse aceptable debido a su tono y su contenido severo y arrogante”.⁶⁷

Como parte del acuerdo de cooperación técnico-militar y la compra de helicópteros, el 26 de noviembre de 1997, Colombia y Rusia acordaron unir esfuerzos en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. Este compromiso podría parecer incómodo para muchos observadores, ya que Rusia carecía de experiencia en el tema. No obstante, esta invitación a Rusia buscaba fortalecer la posición del ejecutivo colombiano en cuanto a los asuntos de política exterior, incluyendo el tema prioritario para la política exterior estadounidense: el tráfico de drogas.

El acercamiento de Colombia a Rusia durante la presidencia de Samper fue temporal y no condujo a un crecimiento sostenible en las relaciones comerciales. Tampoco se extendió a áreas en las que Rusia, debido a su legado soviético, podría, en un principio, haber desempeñado un papel relevante, como educación y colaboración científica. Una vez que Samper dejó el cargo, el nuevo Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) redujo al mínimo los contactos con Moscú, y cualquier colaboración política significativa se detuvo. Rusia, que sufrió un *default* financiero justo cuando el nuevo presidente colombiano asumió el cargo en agosto de 1998, quedó fuera del juego. No obstante, la inusual cercanía entre Bogotá y Moscú durante la crisis de las relaciones del presidente Samper con Estados Unidos demostró a los actores clave de la región que Rusia podría estar dispuesta a aprovechar oportunidades similares para promover sus intereses en América Latina. La próxima vez que esto ocurra, será en un escenario donde los intereses de Colombia y Rusia se opondrán, como en el caso de las crisis en Venezuela.

⁶⁷ El Tiempo (27 de junio 1996). Rusia respeta absolución del presidente Samper.

4. Colombia y Rusia en el siglo XXI

Para caracterizar las relaciones entre Colombia y Rusia en el siglo XXI, es fundamental destacar que, bajo el liderazgo de Vladimir Putin, quien asumió el poder en 2000, Moscú comenzó a concebir el papel de Rusia como “constructor de un orden mundial multipolar” a través de la lógica de la reciprocidad con respecto a Estados Unidos y su política exterior. Las élites rusas vinculan las acciones de EE. UU. con los mayores desafíos para las relaciones de Moscú con su “exterior cercano”, que incluye los territorios de la ex URSS, como Ucrania, Bielorrusia, los países del Cáucaso y Asia Central. En este contexto, el Kremlin ve a América Latina como una pieza clave en la construcción de un nuevo orden mundial multipolar y como una prueba de la capacidad actual de Rusia para ejercer su influencia en una región que las élites rusas consideran el “exterior cercano” de Estados Unidos.

Un primer escenario del “retorno” de Moscú a América Latina que afecta los intereses de Colombia está relacionado con Venezuela. Tras la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos se deterioraron, mientras que sus lazos con Rusia se fortalecieron. Pronto, Venezuela se convirtió en uno de los aliados más importantes de Moscú en el hemisferio occidental, junto con Cuba y Nicaragua.

Dado que los acontecimientos en Venezuela tienen un impacto directo en Colombia, el acercamiento de Rusia al régimen chavista no pasó desapercibido en Bogotá y provocó las primeras tensiones bilaterales durante el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). Por ejemplo, el anuncio de Rusia sobre la construcción de una planta en Venezuela para la producción de fusiles de asalto Kalashnikov AK-47 y municiones para estos armamentos llevó al ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergei Lavrov, a reunirse con el presidente Uribe en Bogotá en 2008 para asegurarle que Rusia no tenía intención de apoyar a la guerrilla en Colombia, que utilizaba el mismo tipo de armamento.

En otro incidente, unos años después, dos bombarderos estratégicos rusos TU-160, capaces de transportar armas nucleares, violaron el espacio aéreo colombiano mientras se dirigían de Venezuela a Nicaragua.

Moscú explicó que se trató de un error involuntario. Sin embargo, en Colombia se interpretó como un apoyo simbólico no solo a Venezuela, sino también a Nicaragua, otro aliado ruso en la región. Esto se debió a que los vuelos ocurrieron sobre un área de disputa territorial con Nicaragua (la isla San Andrés) en un momento de intensos desacuerdos entre Bogotá y Managua.

Al mismo tiempo, desde una perspectiva más amplia, el choque entre las estrategias exteriores de Colombia y Rusia resultó de la prevalencia de visiones contrapuestas sobre el presente y el futuro del orden internacional (Rouvinski, 2022). Durante las presidencias de Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022), Colombia apoyó los esfuerzos de Estados Unidos para mantener un orden internacional liberal basado en reglas. En contraste, Rusia centró sus esfuerzos cada vez más en dismantelar la hegemonía estadounidense y en introducir nuevas reglas en la arena internacional que favorecieran su propia visión de las relaciones internacionales.

Estas diferencias se manifestaron con gran intensidad durante la crisis de 2019, cuando Juan Guaidó se autoproclamó presidente de Venezuela, hecho que ha quedado destacado en el capítulo de Ana María Amaya sobre el bilateralismo con Venezuela. Mientras Moscú respaldó al régimen chavista liderado por Nicolás Maduro, incluso enviando hasta cien “especialistas técnico-militares” para apoyar la operación de los sistemas de defensa aérea rusos utilizados por el ejército venezolano, Colombia asumió el liderazgo del “cerco diplomático” y presionó en diversos frentes para lograr la salida de Maduro y el retorno de la democracia en el país. En un momento crítico, Rusia amenazó directamente a Colombia mediante una carta en la que advertía que cualquier intento de “realizar acciones agresivas contra Venezuela”⁶⁸ provocaría una reacción de parte de Rusia. Además, en 2022, Colombia expulsó a dos diplomáticos rusos acusados de espiar a favor de Venezuela, un hecho inédito en el contexto latinoamericano post-Guerra Fría.

En febrero de 2022, las tropas rusas invadieron Ucrania, dando inicio a una guerra a gran escala que no se había visto en Europa desde el

⁶⁸ El Tiempo, 1 de abril de 2019 “Esta es la carta de Rusia sobre Venezuela que preocupa a la Cámara”.

final de la Segunda Guerra Mundial. El comienzo de la guerra en Ucrania coincidió con los últimos meses del Gobierno de Iván Duque, quien fue uno de los pocos líderes latinoamericanos en respaldar de manera inequívoca la posición de Estados Unidos y sus aliados occidentales sobre el conflicto. Esta postura provocó tensiones entre Bogotá y Moscú en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero no llevó a mayores desacuerdos, ya que en agosto de 2022, Gustavo Petro, un líder de la izquierda con una visión muy diferente a la de su predecesor, asumió el poder en la Casa de Nariño.

El Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) ha adoptado una postura de distanciamiento respecto a la guerra en Ucrania. Aunque Colombia ha votado a favor de varias resoluciones en Naciones Unidas que condenan las violaciones del derecho internacional y los derechos humanos por parte del régimen de Vladimir Putin, en la práctica, el Gobierno de Petro se adhiere a los principios del no alineamiento activo. Este enfoque busca revivir, con algunas modificaciones, el *modus operandi* del Movimiento de Países No Alineados durante la Guerra Fría. En el contexto actual, que se asemeja a una nueva Guerra Fría con el resurgimiento de grandes potencias, el Gobierno de Petro considera que los países como Colombia deben colaborar con naciones del Sur Global para buscar soluciones alternativas, en lugar de aliarse con una de las grandes potencias.

Conclusiones

Desde el reconocimiento de la independencia de Colombia por parte del Imperio ruso en 1858, las relaciones entre Colombia y Rusia han atravesado diversas etapas. Estas incluyen el apoyo de Comintern a las actividades de izquierda en Colombia durante las décadas de 1920 a 1940, el establecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS en 1935 y su posterior ruptura en el contexto de la Guerra Fría. También abarcan la diplomacia cultural y educativa en la segunda mitad del siglo XX, un acercamiento en la segunda mitad de la década de los noventa, tensiones relacionadas con las crisis en Venezuela en las primeras décadas del siglo XXI, y un distanciamiento tras el inicio de la guerra de Rusia en Ucrania en 2022.

La mayor parte de la relación entre Moscú y Bogotá se desarrolló al margen de las grandes rivalidades entre potencias, como la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética en la segunda mitad del siglo XX, o la “nueva guerra fría” que surgió en la segunda década del siglo XXI. En este contexto, la política exterior colombiana hacia Rusia tuvo que ser diseñada e implementada considerando tanto los intereses nacionales como las limitaciones impuestas por los conflictos de intereses de otras potencias. Desde esta perspectiva, la evolución de las relaciones bilaterales entre Colombia y Rusia deja un legado importante, permitiendo identificar tanto los retos como las oportunidades que un país como Colombia puede enfrentar en su relación con potencias externas en momentos críticos de reorganización de los órdenes internacionales.

Para concluir, el análisis de la evolución de las relaciones entre Rusia y Colombia revela varios aprendizajes clave sobre la política exterior colombiana. Primero, es fundamental comprender el contexto global y regional para diseñar e implementar efectivamente esta política. Segundo, los actores externos utilizan diversas herramientas para lograr sus objetivos, más allá de las relaciones oficiales entre Estados, y esta dimensión debe considerarse al proponer cambios o modificaciones en la política exterior. Finalmente, los legados históricos en las relaciones entre Colombia y Rusia/URSS son relevantes, especialmente en relación con las ideas y prácticas del Movimiento de los Países No Alineados en el contexto de una “nueva guerra fría” en el siglo XXI.

Cuadro 19. Evolución de las relaciones colombo-rusas desde 1858

<p>Evolución de las relaciones colombo-rusas desde 1858</p>	<p>Rivalidad del Imperio ruso con otras potencias europeas → reconocimiento de la independencia de Colombia (1858).</p> <p>Actividades de la Tercera Internacional en Colombia → reacción del Estado colombiano y las élites colombianas (1920 a 1940).</p> <p>Gran Depresión, impacto de las políticas de Estados Unidos en Colombia y el logro de la legitimidad internacional por la URSS → establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Moscú (1935).</p> <p>El Bogotazo y la llegada de la Guerra Fría a Colombia → el rompimiento de las relaciones diplomáticas (1948).</p> <p>Uso de las herramientas alternativas del relacionamiento internacional por la URSS → diplomacia cultural y educativa soviética hacia Colombia (1950 a 1969).</p> <p>La política de comercio exterior del Gobierno de Carlos Lleras → el restablecimiento de las relaciones diplomáticas (1968).</p> <p>La crisis de las relaciones entre el Gobierno de Ernesto Samper y Estados Unidos → acercamiento de Colombia a Rusia (1996–1997).</p> <p>Apoyo de los Gobiernos chavistas por Rusia y apoyo de la oposición en Venezuela por Colombia → tensiones entre Colombia y Rusia (2010–2022).</p> <p>Inicio de la guerra de Rusia en Ucrania en el contexto de la transición del orden internacional global → neutralidad de Colombia (2022).</p>
---	--

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿Cuál ha sido el impacto sobre la política colombiana de las actividades de la Tercera Internacional Comunista?
- ¿Por qué el Gobierno de Alfonso López Pumarejo establece relaciones diplomáticas con la Unión Soviética?
- ¿Cuál ha sido el impacto de la Guerra Fría sobre las relaciones bilaterales colombo-soviéticas en la segunda mitad del siglo xx? ¿Qué lecciones podemos extraer de la política exterior colombiana de aquella época para aplicarlas en el contexto internacional actual de una “nueva guerra fría”?
- ¿Por qué ocurre el acercamiento de Colombia a Rusia en la segunda mitad de la década de los noventa?
- ¿Cómo ha sido el impacto del apoyo de Rusia a Venezuela sobre las relaciones bilaterales entre Rusia y Colombia?

Referencias

Cajas-Sarria, M. A. (2020). El derecho contra el comunismo en Colombia, 1920-1956. *Izquierdas*, 49, 1-22.

Evanson, R. K. (1986). Soviet economic and military trade in Latin America: An assessment. *World Affs.*, 149, 75-85.

Meschkat, K. y Rojas, J. M. (Eds.). (2009). *Liquidando el pasado: la izquierda colombiana en los archivos de la Unión Soviética*. Alfaguara.

Milanese, J. P. y Fernández Dusso, J. J. (2012). La política exterior colombiana a la luz de los tratados ratificados por el Congreso entre 1968 y 2011. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 409-428). Konrad Adenauer Stiftung.

Rouvinski, V. (2014). Colombia frente a las potencias extra-hemisféricas: el caso de las relaciones colombo-rusas. *Revista CS*, 14, 77-109.

Rouvinski, V. (2022). Post-Cold War Colombo-Russian relations. In *Rethinking Post-Cold War Russian–Latin American Relations* (pp. 237-253). Routledge.

Tickner, A. B. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia internacional*, (49-50), 40-61.

Capítulo 14

Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch14>

Carolina Cepeda Másmela

Introducción

Las Relaciones Internacionales son una disciplina en proceso de consolidación en Colombia. Si bien sus orígenes pueden rastrearse hasta 1958 cuando se fundó el Instituto de Política Internacional, Historia y Diplomacia en la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, no es sino hasta la primera década del presente siglo que hay un crecimiento en el número de programas de pregrado y posgrado, estudiantes, investigadores y publicaciones. A lo largo de este tiempo, ha habido un proceso de expansión de los estudios internacionales que va de la mano con cambios en la política exterior colombiana, ampliación de su agenda y participación en distintos escenarios internacionales. Esto, por supuesto, no significa que siempre haya un vínculo fuerte entre academia y práctica política, pero sí que hay un interés de la primera por comprender la segunda y buscar incidir en ella.

Durante este periodo también ha habido un ejercicio de reflexión en torno al surgimiento de la disciplina en el país, siendo el trabajo de Pardo y Tokatlian, publicado 1988, uno de los pioneros (Pardo y Tokatlian, 2011); la construcción de una comunidad de internacionalistas (Villa Duarte et al., 2017); su relación con la toma de decisión política (Amaya, 2020; Cepeda-Másmela y Tickner, 2022; Cujabante, 2017); y la construcción de la agenda de investigación (Cepeda-Másmela y Tickner, 2022; Tickner y Borda, 2011). Este capítulo, insertado en ese marco, busca contribuir a la discusión añadiendo información relevante sobre la última década que permite identificar algunas tendencias que se han

reforzado. El capítulo inicia con una breve contextualización de las Relaciones Internacionales en Colombia; sigue con una radiografía de los programas de pregrado y posgrado, enfatizando sus puntos comunes y sus particularidades, así como los principales cambios en los últimos diez años; continúa con la descripción de los académicos colombianos en la disciplina, su producción académica; y cierra con algunas preguntas sobre los principales retos que enfrenta la disciplina en el contexto actual.

1. Relaciones Internacionales en Colombia

Los orígenes de la disciplina en América Latina se pueden rastrear hasta los años sesenta, momento que coincidiría con la apertura del primer programa de pregrado en Colombia. Sin embargo, ello no supone que la disciplina se haya establecido desde entonces en el país, ya que su desarrollo fue más lento que los procesos que se conocen en México, Argentina y Brasil (Tickner, 2002, 2003). Aun así, el recorrido de la disciplina en la región, al igual que en otros países del mundo, implicó una confrontación con la historia diplomática e internacional, el derecho internacional y el análisis geopolítico antes de definir un área de estudio e investigación propiamente dicha (Tomassini, 1985). De igual forma, es posible identificar cómo ciertos hitos de este recorrido coinciden u ocurren en contextos de cambios en la política nacional, la política internacional y la política exterior.

En este recorrido, descrito y analizado en varios trabajos centrales para la temática (Cepeda-Másmela y Tickner, 2022; Cujabante, 2017; Pardo y Tokatlian, 2011; Tickner y Borda, 2011), resaltan la creación de institutos y centros de investigación, así como la apertura de maestrías y pregrados en Relaciones Internacionales. Al identificar estos centros y programas, llama poderosamente la atención el centralismo de la disciplina y el vínculo con los programas y departamentos de Ciencia Política, al igual que en la mayoría de países del mundo.

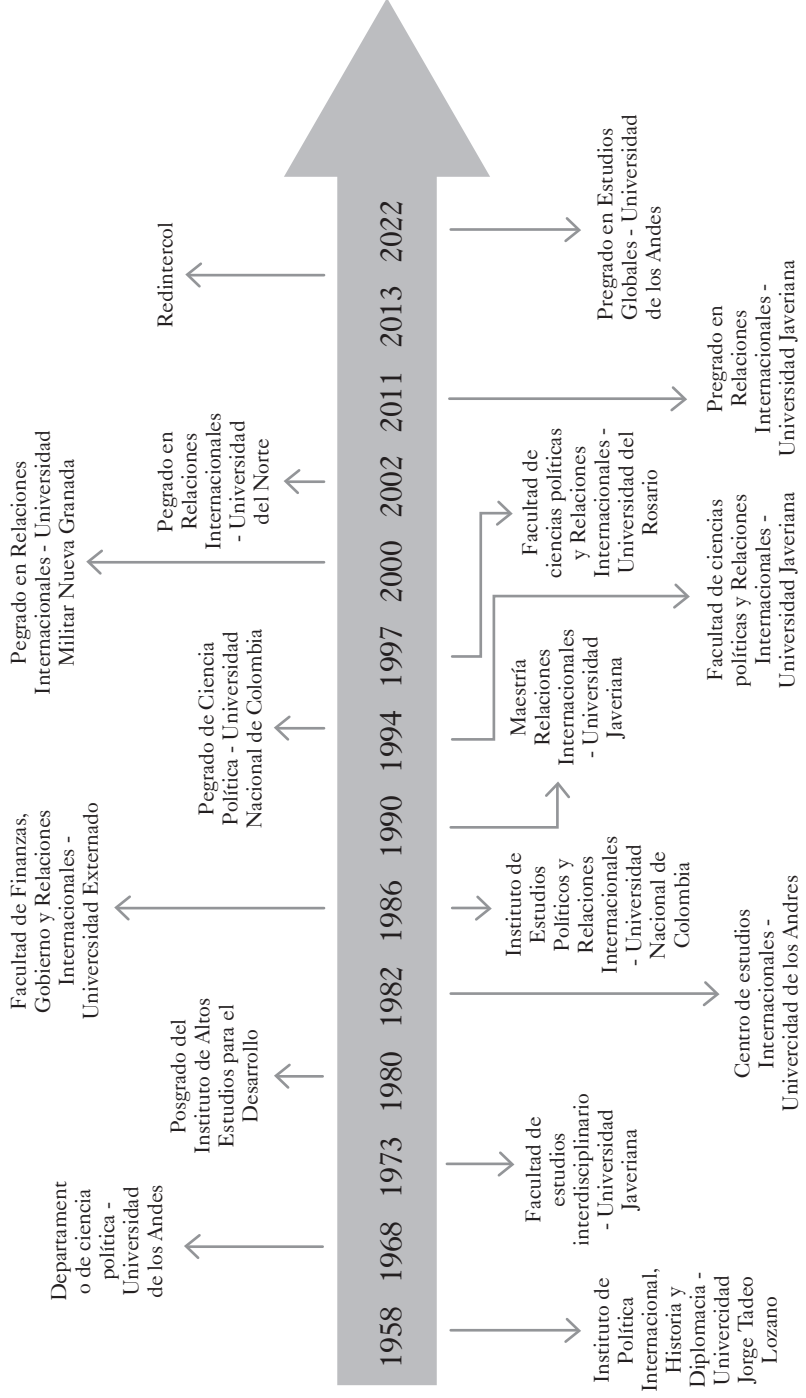
Se puede afirmar que el crecimiento inicial de la disciplina fue lento, ya que entre 1958, momento en el que aparece el primer programa en la Universidad Jorge Tadeo Lozano, y la década de los setenta su desarrollo se limita a Bogotá y a universidades de élite. En 1968 se creó el departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, desde

donde empezaron a proyectarse los primeros estudios internacionales en la universidad, y lo propio ocurrió con la creación de la Facultad de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Javeriana. La década de los ochenta, en cambio, representó un mayor crecimiento con la creación de un posgrado en Relaciones Internacionales ofrecido por el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo en 1980, el Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de Los Andes en 1982, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional en 1986 y la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad Externado de Colombia en el mismo año.

Estos orígenes tardíos y el desarrollo lento entre las décadas de los sesenta y los setenta guarda relación con la posición internacional de Colombia, definida por el expresidente Alfonso López Michelsen como la del “Tíbet suramericano”, con un alineamiento irrestricto con Estados Unidos (Pardo y Tokatlian, 2010). En el mismo sentido, el crecimiento más acelerado en la década de los ochenta, con la creación de centros de investigación y facultades orientadas hacia los temas internacionales, también guarda estrecha relación con cambios en esta posición de Colombia que, a la fuerza, empezó a ocupar un lugar en la política internacional debido a su rol en escenarios multilaterales como el Grupo de Contadora (Drekonja, 2011), la relevancia que empezó a tener la producción y tráfico de cocaína en la relación bilateral con Estados Unidos (Pardo, 1997) y el manejo que los sucesivos Gobiernos le dieron a este asunto (Tickner y Cepeda, 2011).

Ya en la década de los noventa, como se puede observar en la gráfica 14, inició lo que se ha considerado como una explosión de programas de pregrado y maestría en Relaciones Internacionales (Cepeda-Másmela y Tickner, 2022), hecho que permite ver una relación un poco más estrecha entre la investigación y la docencia. Los principales centros de investigación son anteriores a los programas académicos, indicando dos momentos distintos de construcción de la disciplina, así como de su relación con los análisis políticos de coyuntura y con los procesos de toma de decisión. Estos momentos permitieron que tanto la Ciencia Política como las Relaciones Internacionales ganaran espacio y reconocimiento académico contribuyendo a su lenta consolidación (Bejarano y Wills, 2005).

Gráfica 14. Línea de tiempo: evolución programas y centros de investigación en RRII 1958-2022



Fuente: elaboración propia.

Por supuesto, el contexto nacional de la década de los noventa guarda relación con esta fase de expansión. La agudización del conflicto armado y su internacionalización (Borda, 2006; Randall, 2011; Rojas, 2006; Tickner, 2006) demandaron también análisis, reflexiones y recomendaciones que surgieron de dichos centros de investigación y facultades. Tanto el proceso de paz del Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como la política de seguridad democrática del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) implicaron una participación importante de actores internacionales en el conflicto armado a través de distintos programas y proyectos de cooperación militar, fortalecimiento institucional, sustitución de cultivos de uso ilícito, derechos humanos y desarrollo alternativo. Estos procesos no fueron ajenos a los politólogos e internacionalistas colombianos, formados y en formación, que hicieron importantes contribuciones al respecto.

En las dos primeras décadas del siglo XXI el proceso de consolidación se ha mantenido con la creación de programas de pregrado y con la fundación de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol). Esta tuvo lugar en 2013, de la mano de cuarenta y un miembros fundadores comprometidos con una comunidad volcada a “fortalecer los estudios internacionales en Colombia, establecer flujos y conductos regulares de comunicación entre profesores e investigadores de los diferentes programas de relaciones internacionales que existen en el país e incidir positivamente en los debates nacionales sobre los temas de orden global” (Red Colombiana de Relaciones Internacionales, s.f.).

Hasta la fecha, RedIntercol ha realizado siete congresos de orden nacional y un congreso internacional (2023 en asocio con ISA-LAC), en los que ha logrado convocar a importantes académicos de la disciplina en el país, la región y el mundo alrededor de conferencias magistrales, paneles y sesiones de *posters* que dan cuenta de una disciplina en crecimiento, pero cada vez más consolidada.

Los temas centrales de los congresos han sido variados, pero siempre han mostrado una predilección por la discusión del rol de América Latina en la disciplina, como en el caso del VI Congreso “Una década de transformaciones globales: lecturas desde América Latina” en 2019 y del VIII Congreso “Los mundos de América Latina” en 2023. También la coyuntura nacional ha impactado las temáticas centrales de los congresos, como en

el caso del V Congreso “Seguridad en tiempos de paz” en 2017, celebrado durante el inicio de la implementación del Acuerdo de paz entre la otrora guerrilla de las FARC y el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y en el marco de interrogantes alrededor de los retos en construcción de paz, reconciliación y órdenes de seguridad paralelos al del Estado en distintas regiones del país.

Si bien el proceso de paz y su implementación son un asunto central en la vida política nacional contemporánea y en la producción académica del país, este no ha sido el único que ha ocupado los análisis internacionales. Tanto el Gobierno de Juan Manuel Santos como el de Gustavo Petro (2022-actual) han hecho apuestas importantes por la diversificación de las relaciones exteriores del país y por el posicionamiento internacional de Colombia en asuntos como política antidrogas y cambio climático y medio ambiente, temas y decisiones que se ven reflejadas en las publicaciones de las revistas más reconocidas del país, así como en la oferta de asignaturas electivas, de profundización o de libre escogencia en los planes de estudio de los programas vigentes.

2. Programas de pregrado y posgrado

De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior para octubre de 2024, en Colombia existen treinta y seis programas activos de pregrado y posgrado relacionados con Relaciones Internacionales, siendo veinticinco de pregrado y once de posgrado. Entre los posgrados vale la pena especificar que se hace referencia a un programa de doctorado, uno de especialización y nueve de maestría. Cabe aclarar que el único programa que aparece en este registro, consultado por última vez el jueves 3 de octubre de 2024, es el de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI), pero existen otros cuatro programas de doctorado formando académicos en la disciplina: doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, doctorado en Estudios Políticos y Jurídicos de la Universidad Pontificia Bolivariana y doctorado en Estudios Políticos e internacionales de la Universidad del Rosario.

De todos estos programas, únicamente nueve son programas de pregrado en Relaciones Internacionales y otorgan el título de internacionalista o profesional en Relaciones Internacionales, y cuatro son maestrías en Relaciones Internacionales que otorgan el título de magíster en Relaciones Internacionales. Los demás programas son sobre estudios y asuntos internacionales u ofrecen una combinación con gobierno, ciencia política, finanzas, negocios internacionales y derecho.

De los treinta y seis programas, solamente cuatro son de instituciones de educación superior públicas, siendo además una de ellas la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova, que no está abierta al público en general. Los demás están en instituciones de educación superior privadas. Ocho de estos programas han obtenido la acreditación de alta calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional entre 2019 y 2023; los demás cuentan con registros calificados vigentes por siete años y otorgados entre 2018 y 2023. La mayoría de los programas (treinta y dos) son en modalidad presencial; tres de ellos en modalidad virtual (pregrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Militar, pregrado en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de la Salle y pregrado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Unicol); y solamente la maestría en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de la Salle es a distancia.

Como ya se señaló, la oferta de estos programas se concentra en Bogotá con veintidós de los treinta y seis programas (dieciséis pregrados y seis posgrados). Cali cuenta con cuatro programas (un pregrado y tres posgrados), Barranquilla cuenta con dos programas (un pregrado y una maestría), Cartagena con dos (dos pregrados) y los demás programas se dispersan en otras ciudades del país. Ahora bien, esta información oficial contrasta con la existencia de otros programas que no aparecen registrados, como los doctorados mencionados previamente y los programas de negocios internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT en Medellín y el de comercio internacional de la Universidad Francisco de Paula Santander de Cúcuta, que además gozan de gran prestigio.

Adicionalmente, es necesario recordar que la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo imparte el Curso de Formación Diplomática y Consular dirigido a quienes son admitidos para recibir el entrenamiento

previo al ingreso al cuerpo diplomático colombiano. Este no lleva a la obtención de ningún título, dado que la Academia no cuenta con el estatus de Institución de Educación Superior, y está dirigido exclusivamente a las personas que han sido aceptadas para prepararse para el ingreso a la carrera diplomática y consular en Colombia. Sin embargo, este curso está en estrecha relación con el área de Relaciones Internacionales debido a sus contenidos temáticos que abarcan asignaturas como teoría de las Relaciones Internacionales, política exterior colombiana, política latinoamericana y derechos humanos. Adicionalmente, la Academia ha intentado mantener una relación de colaboración y diálogo con distintas facultades y departamentos de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el país, especialmente en los años más recientes.

Finalmente, algunas fundaciones filantrópicas han tenido un rol moderado en el desarrollo de la disciplina en Colombia. La Fundación Ford fue central en las décadas de los ochenta y los noventa para promover los estudios internacionales en América Latina a través de programas de formación, configuración de agendas de investigación y desarrollo institucional, centrándose sobre todo en temas de seguridad durante la década de los noventa (Tickner, 2002). Otra socia importante ha sido la Fundación Open Society, que en años más recientes ha financiado proyectos con distinto alcance y propósito relacionados con temas como política antidrogas, crimen organizado y violencia. En el mismo sentido, pero tal vez con mayor fuerza, es válido mencionar los aportes de las fundaciones de partidos políticos alemanes que operan en Colombia y que le han dado espacio a temas como seguridad y política exterior (Cepeda-Másmela y Tickner, 2022), convocando distintos profesores e investigadores a sus proyectos de publicaciones académicas, de *policy briefs* y eventos de difusión.

3. Profesores e investigadores

De acuerdo con los datos de la última encuesta disponible del programa *Teaching, Research and International Policy* (TRIP), correspondiente al año 2017, hay algunas características de los profesores de universidades colombianas que sigue siendo válido mencionar, pese a la distancia tem-

poral. La mayoría de los profesores son hombres (60%) y con un nivel de formación en aumento (más del 50% tenía un título de doctorado, mostrando un aumento desde el 35% con la encuesta de 2011). La mayoría de los profesores y profesoras reportaban haber obtenido su título de posgrado (maestría o doctorado) en universidades estadounidenses, francesas, españolas, británicas y otros países de Europa Occidental, aunque universidades como el Externado y la Javeriana cuentan en su planta de profesores con un número importante de doctores formados en universidades nacionales, especialmente de los programadas de doctorado del Externado y los Andes.

En términos ideológicos, la mitad de los y las encuestadas se define como de izquierda (moderada o radical) tanto en asuntos sociales como económicos. Sus investigaciones se concentran en temas disciplinares o en asuntos de política internacional enfocados fundamentalmente en Suramérica o América Latina. Pese a que muchos y muchas afirman hacer uso de distintas teorías es posible observar cierta preferencia por el constructivismo y el liberalismo, aunque con algunas menciones a las teorías críticas.

Muchos y muchas también consideran que la academia en América Latina es diferente a la de Estados Unidos pese a usar teorías y puntos de partida epistemológicos similares. La mayoría de los encuestados identifica la Universidad Nacional, la Universidad de los Andes, la Universidad Javeriana, la Universidad del Rosario y la Universidad Externado como las mejores para cursar pregrados y posgrados en Relaciones Internacionales, todas universidades bogotanas, lo que indica una suerte de coherencia con el centralismo identificado en la información oficial del Ministerio de Educación.

En términos de menciones a colegas reconocidos de la región, los nombres que predominan son Mónica Hirst, Diana Tussie y Arlene Tickner, tres mujeres que han contribuido al desarrollo de la disciplina en la región desde áreas como la seguridad, la economía política internacional y las discusiones teóricas y epistemológicas. Otros nombres como los de Juan Gabriel Tokatlian, Roberto Russell y Andrés Serbín también son mencionados, subrayando su relevancia en temas como análisis de política exterior e integración regional.

Varios profesores y profesoras afirman hacer parte de organizaciones profesionales internacionales como *International Studies Association* (ISA) y *Latin American Studies Association* (LASA), en consonancia con su participación en los respectivos congresos. En el caso de ISA, desde 2011 se ha observado un aumento en la participación de profesores de universidades colombianas en sus congresos anuales. Además, es importante recordar que tanto el congreso de ISA para la región de América Latina (ISA-LAC) como el de LASA se organizaron en la Universidad Javeriana en 2023 y 2024 respectivamente, contribuyendo a acercar a varios académicos y estudiantes de posgrado del país a ambas asociaciones y a visibilizar el trabajo producido en las universidades colombianas con colegas de otras regiones del mundo.

La mayoría de estos académicos afirma modificar su agenda de investigación si es necesario hacerlo debido a cambios o eventos mundiales. Así, pueden incluir o excluir temas como libre comercio, migración, paz y conflicto o cambio climático. Pese a ello, no hay un acuerdo sobre si es necesario o no hacer la investigación más relevante para los tomadores de decisión, lo cual es coherente con la distancia tradicional de la mitad de los encuestados de actividades de consultoría con el gobierno nacional, otros gobiernos, ONG, organizaciones internacionales y el sector privado.

Finalmente, y en estrecha relación con las universidades nacionales más reconocidas, hay una tendencia mayoritaria de estos académicos a publicar algunos de sus trabajos en revistas nacionales como *Análisis Político* del IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia; *Colombia Internacional*, del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes; *Desafíos*, de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario; *OASIS*, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado; y *Papel Político*, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana.

4. ¿Qué se publica?

Teniendo en cuenta que estas publicaciones ya fueron analizadas para el periodo 2006-2020 (Cepeda-Másmela y Tickner, 2022), en este capítulo

el enfoque está únicamente en el periodo 2014-2024, que coincide con la búsqueda de diversificación de las relaciones exteriores y de mayor presencia internacional de Colombia. El cuadro 20 sintetiza el número de artículos sobre temas internacionales que fueron publicados para este periodo.

Cuadro 20. Publicaciones en revistas colombianas reconocidas 2014-2024

Año	Colombia Internacional	OASIS	Desafíos	Análisis político	Papel político	Total
2014	6	10	5	4	11	36
2015	7	13	3	7	7	37
2016	5	12	12	8	10	47
2017	3	14	9	8	1	35
2018	6	17	12	11	6	52
2019	6	19	7	1	11	44
2020	13	34	32	10	8	97
2021	12	21	11	3	1	48
2022	10	26	12	4	5	57
2023	8	20	16	0	0	44
2024	2	19	2	0	1	24
Total	78	205	121	56	61	521

Fuente: elaboración propia.

De las cinco revistas revisadas, solamente *Colombia Internacional* y *Análisis Político* están indexadas en Scopus con vigencia a 2023. En el caso de la primera, desde 2019 se encuentra en el primer cuartil para Historia y en el segundo cuartil para Ciencia Política y Relaciones Internacionales (con una interrupción para el primer cuartil en 2020). En el caso de la segunda, su clasificación ha oscilado entre el primer y el segundo cuartil para Historia, estando actualmente clasificada en el primero; para Ciencia Política y Relaciones Internacionales está clasificada en el tercer cuartil desde 2014, aunque en 2019 estuvo en el segundo cuartil.

En el índice nacional de Publindex ambas revistas están en la máxima clasificación, que es A1. *Colombia Internacional* está en esta posición

desde 2020 y *Análisis Político* desde 2021; previo a esto ambas revistas fueron clasificadas como A2. *Desafíos*, por su parte, aparece en la categoría B, pero desde 2011 osciló entre las categorías A2, B y C. *OASIS*, a su vez, no está reconocida en Publindex actualmente y la última vez que estuvo fue en 2014 en la categoría B. Finalmente, *Papel Político* está en la categoría C desde 2020 y fue A2 entre 2009 y 2014.

En ese sentido, resulta llamativo que la mayoría de los artículos sobre temas internacionales del periodo revisado se hayan publicado en *OASIS*, mientras que *Colombia Internacional* y *Análisis Político* cuentan apenas con 78 y 56 respectivamente para el mismo periodo. *Desafíos* es la segunda revista con el mayor número de artículos, con 121, y *Papel Político* se posiciona en cuarto lugar. Posibles explicaciones para esto tienen que ver con que *OASIS* es una revista que se enfoca exclusivamente en temas internacionales y que, además, hace un esfuerzo por publicar artículos relacionados con temas y regiones diversas, contando con un número importante de autores internacionales, mientras que las otras tres revistas incluyen temas tanto de Ciencia Política como de Relaciones Internacionales.

En total, durante la última década se han publicado 521 artículos sobre temas internacionales. Los años de mayor producción de artículos en la disciplina fueron 2018, 2022 y 2020 con 52, 57 y 97 artículos respectivamente. Al intentar identificar acontecimientos mundiales y regionales relevantes para estos tres años es importante mencionar acontecimientos destacados como la elección de Jair Bolsonaro en Brasil y la de Andrés Manuel López Obrador en México en 2018, ambas con efectos importantes sobre procesos de integración regional y la política exterior colombiana, entonces en manos del Gobierno de Iván Duque (2018-2022); la pandemia del covid-19 y la elección de Joe Biden en 2020, temas centrales para los análisis internacionales desde y sobre Colombia; y, el aumento de las migraciones internacionales o fenómenos asociados al cambio climático en 2022, junto con la elección de Gustavo Petro como Presidente de Colombia.

Ahora bien, al analizar cada revista se encuentran algunas diferencias entre los años con mayor producción de artículos relacionados con temas internacionales. *Colombia Internacional* y *OASIS* tienen su pico en 2020, 2021 y 2022; *Análisis Político* 2018, 2020 y 2016; *Desafíos* 2020,

2023 y 2022; y *Papel Político* 2014, 2019 y 2016. Estas diferencias pueden obedecer, más que a cambios en la política internacional, a espacios de difusión de las revistas y convocatorias de números especiales para abordar temáticas concretas como el número especial “Conflicto en Ucrania, guerra global”, de 2023, en *Desafíos*; o “Estudios globales: contribuciones y desafíos en un mundo globalizado”, de 2020, en *Colombia Internacional*.

En cuanto a los temas abordados en los 521 artículos, hay que reconocer una gran diversidad en términos de problemas, asuntos y regiones sobre los que se trabaja. La propuesta de clasificación de este capítulo, al igual que cualquier otra, tiene un cierto grado de arbitrariedad, pero intenta respetar al máximo las palabras clave propuestas por los autores y autoras, así como los contenidos de los resúmenes cuando las primeras resultaban demasiado específicas o particulares. Todos los artículos se clasificaron en veinte grandes temas: política exterior, integración regional, economía política internacional, migración, política internacional, teoría, paradiplomacia, paz y seguridad, movimientos sociales y sociedad civil global, cambio climático y medio ambiente, cooperación internacional, drogas y política antidrogas, gobernanza global y organizaciones internacionales, derechos humanos y derecho internacional, fronteras, libre comercio, cuestiones disciplinares, diplomacia, globalización y pandemia.

Es posible agrupar los temas en cuatro niveles dependiendo de la frecuencia de artículos relacionados con ellos. En el nivel de mayor frecuencia aparece la política exterior como el tema más popular, con más de ochenta artículos relacionados, seguido por integración regional con cerca de cincuenta y cinco. En el nivel de frecuencia alta, en un rango de veinte a cuarenta y cinco artículos, se ubican temas como economía política internacional, migración, política internacional, paz y seguridad, teoría y paradiplomacia. En nivel de frecuencia media, entre diez y veinte artículos, aparecen movimientos sociales y sociedad civil global, cambio climático y medio ambiente, cooperación internacional, drogas y política antidrogas, gobernanza global y organizaciones internacionales, derechos humanos y derecho internacional, y fronteras. Finalmente, en el nivel de frecuencia baja, con menos de diez artículos, aparecen libre comercio, cuestiones disciplinares, globalización, diplomacia y pandemia.

Estos temas reflejan, por un lado, los intereses tan amplios que hay entre los autores, editores y lectores de temas internacionales en las

revistas académicas colombianas de mayor prestigio, al tiempo que indican que las agendas de investigación responden tanto a coyunturas concretas como a cambios más estructurales en la política internacional. En ese aspecto es importante resaltar el hecho de que los dos temas de mayor frecuencia sean política exterior e integración regional, dado que desde los orígenes mismos de la disciplina en el país han ocupado un lugar central en la agenda de internacionalistas y politólogos. De igual forma, temas que van cobrando mayor relevancia a la luz de los acontecimientos internacionales como la migración, el cambio climático y la política antidrogas se ubican en categorías intermedias, mostrando cómo los académicos de la disciplina se van orientando hacia ellos, sobre todo en los años más recientes.

Ahora bien, el análisis del presente capítulo no alcanza a dar cuenta de elementos importantes para seguir entendiendo el objeto de la disciplina desde sus publicaciones como por ejemplo, la regiones del mundo que más concentran la atención, las variaciones temáticas por año, los artículos sobre temas internacionales en otras revistas importantes de ciencias sociales y los libros publicados en la última década.

Conclusión

Este capítulo se mantiene alineado con los trabajos que describen la disciplina en Colombia como un campo joven y en proceso de consolidación, pero resalta algunos elementos que dan cuenta de una fase de maduración en la que hay una comunidad de internacionalistas más sólida que se hace visible a través de la organización de congresos nacionales e internacionales, participación en asociaciones profesionales de distinto alcance y publicaciones académicas reconocidas.

De igual forma, el número de programas académicos activos a 2024 también da cuenta del crecimiento de esta comunidad y del aumento del interés por los temas internacionales. Sin embargo, este panorama abre interrogantes sobre la calidad de dichos programas, la empleabilidad de sus egresados en el sector y su impacto en los procesos de toma de decisión, todos aspectos que deberían ser abordados en discusiones más amplias que las que se pueden dar dentro de los programas y las universidades.

Los asuntos internacionales y la forma en que se produce mucho del conocimiento asociado a estos abren un canal de comunicación, unas veces más tácito que otras, entre la academia y la práctica política. Sin embargo, los profesores colombianos tienden a tener una opinión dividida respecto a la deseabilidad de esa comunicación y la fluidez con la que la información debería circular de un sector a otro. Tradicionalmente, la relación entre académicos y tomadores de decisión ha estado limitada por factores como el hermetismo de estos últimos, el rol central del ejecutivo en la conducción de las relaciones internacionales y en nombramientos clave y un proceso de toma de decisión en política exterior excluyente (Amaya 2020). Pese a ello, durante la última década ha habido esfuerzos por fortalecer la política exterior, no solo en su diversificación, sino también en la profesionalización de la carrera diplomática y el establecimiento de relaciones más estrechas con la academia. Prueba de ello son los diálogos entablados entre la Academia Diplomática y distintas universidades con programas de Relaciones Internacionales, la participación de algunos profesores en procesos de selección y cursos de formación diplomática y consular, y la participación más reciente de académicos y académicos reconocidos en procesos de toma de decisión bajo la figura de asesores o en cargos clave como direcciones de Ministerios, Viceministerios, Embajadas y otras Misiones Diplomáticas.

Referencias

Amaya, R. (2020). *El proceso decisorio de la política exterior de Colombia: abriendo la “caja negra”*. Universidad de los Andes.

Bejarano, A. M. y Wills, M. E. (2005). La Ciencia Política en Colombia: de vocación a disciplina. *Revista de Ciencia Política*, 25(1).

Borda, S. (2006). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional* (65): 66–89.

Cepeda-Másmela, C. y Tickner, A. B. (2022). International Relations (IR) in Colombia. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford

University Press. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-683>.

Cujabante, X. (2017). *La disciplina de las Relaciones Internacionales en México, Brasil y Colombia: un análisis desde la sociología de la ciencia*. Universidad Externado de Colombia.

Drekonja, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. Borda y A. Tickner (eds.) *Relaciones exteriores y política exterior colombiana* (pp. 49–79) Ediciones Uniandes.

Pardo, R. (1997). Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (eds.) *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. la política exterior colombiana en los años 90*. (pp. 296–319). Siglo del hombre editores- IEPRI.

Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En M. T. Calderón e I. Restrepo (eds.) *Colombia 1910-2010*. (pp. 199–274)Taurus.

Pardo, R. y Tokatlian J. G. (2011). Teoría y práctica de las relaciones internacionales: el caso de Colombia. *Estudios Internacionales* 21(81): 94–135. <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15652>.

Randall, S. J. (2011). The continuing pull of the polar star: Colombian foreign policy in the post-Cold War era.” En G. L. Gardini y P. Lambert (eds.) *Latin American foreign policy. Between ideology and pragmatism*. (pp. 139–57). Palgrave MacMillan.

Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del Gobierno Uribe. *Análisis Político* 19,(57): 85–105.

Tickner, A. (2006). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus principales debilidades. *Colombia Internacional* (65): 90–111.

Tickner, A. B. (2002). *Los estudios internacionales en América Latina: ¿hegemonía intelectual o pensamiento emancipatorio?* Alfaomega-Ediciones Uniandes.

———. (2003). Hearing Latin American voices in International Relations studies. *International Studies Perspectives* 4(4): 325–350.

Tickner, A. B. y Borda, S. (2011). Las Relaciones Internacionales en Colombia: creación, consolidación y producción disciplinar. En A. B. Tickner y S. Borda (eds.) *Relaciones Internacionales y Política Exterior de Colombia*. (pp. 21–46). Ediciones Uniandes.

Tickner, A. y Cepeda, C. (2011). Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas. En A. Mejía Gaviria y D. Mejía Gaviria (eds.) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Ediciones Uniandes.

Tomassini, L. (1985). Los estudios internacionales en América Latina: una experiencia regional. En *El estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe*. (pp. 199–223). Grupo Editorial Latinoamericano-GEL.

Villa Duarte, R. A., Souza, M. C., Tickner, A. B. y Cepeda-Másmela, C. (2017). Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: Uma análise das tendências a partir do TRIP 2014. *Carta Internacional* 12(1): 224. <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/553>.

Capítulo 15

La política exterior en prospectiva: consideraciones finales

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch15>

Paula Ruiz Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate

Introducción

Los catorce capítulos anteriores revisaron y analizaron algunos de los temas que han marcado el desarrollo de la política exterior colombiana (PEC). Ahora, el objetivo de este capítulo final es presentar un amplio marco analítico que, desde lo jurídico, institucional y temático, le permita al lector entender el desarrollo de la PEC, en especial de manera prospectiva.

Tal como señalaron Jaramillo y Pantoja en el segundo capítulo de esta obra, desde la Independencia ya se adelantaban acciones de representación internacional que se institucionalizan a través de las denominadas Secretarías de Estado, que en la actualidad es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde el punto de vista institucional es la entidad encargada del diseño, formulación y gestión de la política exterior. No obstante, ello no menoscaba que, tal como se revisó en el capítulo de Cepeda Másmela sobre el avance disciplinar de las relaciones internacionales en Colombia, otros actores, como los académicos, por ejemplo, participen en su estudio y análisis y que, incluso, hagan recomendaciones sobre el manejo de asuntos de crucial importancia para el país.

De ahí que sea del interés de sus autores presentar este trabajo como insumo formativo a la comunidad académica. Brindar diversos aportes, que desde lo histórico y lo coyuntural permitan entender mejor la incorporación de temas y debates en el quehacer diplomático, es un esfuerzo que también se adelanta desde la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (REDINTERCOL), de la cual ya se habló en la introducción de este libro.

Para la realización de este capítulo, se adelantaron dos tipos de actividades. Por un lado, se hizo una amplia búsqueda de artículos académicos, libros y manuales publicados entre el periodo 2020 – 2024. Dicha búsqueda, derivó en la construcción de una matriz de 215⁶⁹ insumos que se clasificaron por año de publicación, autor, título, tipo de publicación, y palabras clave. Paralelamente a este ejercicio, desde REDINTERCOL se propiciaron diferentes espacios de interacción, dentro de los que se destacan un taller y un conversatorio en el que participaron la mayoría de los autores de esta publicación. A través de cuatro preguntas orientadoras, que se enumeran a continuación, se propició el diálogo abierto y el debate para recoger todas las ideas que sirven de insumos para el análisis de este capítulo final:

1. ¿Qué temas se incorporan recientemente en la agenda y que ameritan una revisión/análisis?
2. ¿Hacia dónde va la política exterior del país?
3. ¿Cómo enseñar política exterior?
4. ¿Cómo vincular la academia diplomática con la academia, es decir, en materia de investigación y formación de la PEC?

Para alcanzar el objetivo señalado al inicio, este capítulo se divide en tres apartados. En su primera sección se aborda la estructura institucional de la política exterior en Colombia. A través de este análisis se busca responder a los posibles interrogantes que la regulación y el funcionamiento de las relaciones internacionales del Estado pueden suscitarle al lector. Para el efecto, el texto propone un recorrido general por las principales normas y decretos que estudiantes e interesados en la materia deben conocer para profundizar en esta temática, en el que se incluye también una descripción sobre el rol de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.⁷⁰

⁶⁹ Se privilegió la información existente en motores de búsqueda en línea. Para esta labor se agradece especialmente el trabajo de las asistentes de investigación Isabella Hernández Mesa y Yulieth Andrea Poveda Herrera, estudiantes de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, y quienes estuvieron bajo la supervisión de la Paula Ruiz-Camacho, coeditora del libro y de este capítulo.

⁷⁰ Entre 1992 y 2013 conocida como Academia Diplomática San Carlos. Cambia su nombre a Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo, en conmemoración de

En la sección subsiguiente, sobre los estudios de la política exterior del país, el texto incorpora algunas conclusiones de los hallazgos generales obtenidos del ejercicio de búsqueda, sistematización e identificación de los temas que durante un periodo de veinte años son objeto de investigación y reflexión desde la academia. Un análisis general que sirve de antesala para incluir las conclusiones arrojadas tanto en el taller como en el conversatorio en el que participaron los autores de este libro. Aunque no se trata de una lista extensa sobre los temas y discusiones suscitadas, el ejercicio da cuenta de las preocupaciones y planteamientos que desde la academia se generan al respecto.

El cruce de ambos ejercicios evidencia que, gran parte de la riqueza que el segundo apartado ofrece, gira en torno a las múltiples maneras de abordar el estudio de la PEC. Lo anterior porque a pesar de haber logrado convergencia en el diálogo académico, en realidad los enfoques de los autores mantienen diferencias que singularizan cada análisis expuesto.

Por último, la tercera parte del capítulo, denominada consideraciones finales, plantea nuevos interrogantes que apuntan a ser debatidos y profundizados en el aula de clase; al tiempo que abren nuevos caminos a la investigación científica sobre la política internacional y exterior del Estado colombiano.

1. Estructura institucional de la política exterior en Colombia

El primer capítulo, “Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior”, señala que por política exterior se entenderá el conjunto de estrategias que a nivel interno los Gobiernos diseñan, formulan y ejecutan en los diversos escenarios de las relaciones internacionales. Estas funciones son desempeñadas de manera exclusiva por actores oficiales y, según la normatividad existente en Colombia, recaen en el poder Ejecutivo. De lo anterior se desprende, como lo señala Vargas-Alzate en su texto, la convergencia de intereses,

quien habría sido canciller entre 1984 y 1986, y quien había tenido una destacada vida diplomática.

prioridades, principios y valores nacionales como sustrato base para la construcción del perfil (identidad, si se quiere) internacional del país.

No obstante, más allá de esta definición que plantea el qué, es necesario responder a la pregunta sobre el cómo se regula la práctica internacional en Colombia. En otras palabras, es necesario conocer sobre el funcionamiento institucional a partir de las principales normas, decretos y leyes que regulan las relaciones internacionales de Colombia. Precisamente, es un asunto poco estudiado dentro del campo de las Relaciones Internacionales en Colombia. Algunos trabajos se han ocupado de la descripción del entramado jurídico (González Parías y Muñoz Sánchez, 2020; Vela Orbegozo, 2008), pero pocos se enfocan en el análisis sobre cómo la estructura jurídica facilita o dificulta la maniobrabilidad internacional del país.

Dada la relevancia del marco jurídico y regulador de las relaciones internacionales de Colombia para los procesos de toma de decisión por parte de los altos directivos del Estado, es preciso avanzar en mayores y mejores estudios desde el ámbito del derecho internacional como complemento al abordaje político y decisorio.

El argumento central para defender el anterior postulado se mueve sobre la base que los insumos jurídicos son precisamente los que permiten la comprensión de lo que hay detrás de las declaraciones, comunicados o decisiones que se presentan como hechos cumplidos, pero que se cuestionan por desconocerse en su trasfondo. Así, aunque empezar por lo jurídico sea un tímido avance para la academia colombiana, resulta oportuno y necesario. De ahí que este apartado revise ese marco jurídico, a partir del cual se desglosan todas las acciones analizadas en este libro.

En la línea propuesta, el punto de partida es la Constitución Política de Colombia (1991) que consagra que es función del presidente de la república dirigir las relaciones internacionales y representar directamente los intereses del Estado colombiano. Por su parte, el artículo 9 consagra los que podrían denominarse principios base de la política exterior del país: la preponderancia a la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, el reconocimiento de los principios de derecho internacional, y la integración latinoamericana y caribeña (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 9). Esta última en reconocimiento a las múltiples identidades que tiene el país (pacífico, caribeño, amazónico,

andino). Esto se reafirma en el actual Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), que es ley de la república (Ley 2294 del 19 de mayo de 2023).

Dentro de la misma Carta Magna, el capítulo VIII, “De las Relaciones Internacionales”, contempla tan solo cuatro artículos que hacen mención, de manera muy general, a asuntos que son de vital importancia para el relacionamiento internacional del país, y que se resumen así: art. 224, sobre el manejo de los tratados internacionales; art. 225, sobre la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) y sobre la cual se harán algunas reflexiones más adelante; art. 226, señala que las relaciones internacionales (de todo tipo) se manejarán bajo los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Y, por último, el art. 227, el cual hace mención a la integración de América Latina y el Caribe por la que el país propenderá.

En cuanto al artículo 225, el cual hace mención a las funciones del CARE, le da a este un carácter consultivo. La Comisión Asesora está conformada por expresidentes, tres representantes del Senado, tres de la Cámara, dos miembros asignados por el presidente y, por la Vicepresidencia de la República. Su principal función es “estudiar los asuntos que el presidente remita a su consideración en materia de política exterior, asuntos diplomáticos, seguridad exterior, límites y asuntos relacionados con el servicio diplomático y consular” (González Parias y Muñoz Sánchez, 2020, p. 127).

Sus orígenes se remontan a 1912, y para algunos autores acá referenciados, a lo largo del siglo XX esta comisión tuvo un rol claro e importante para acompañar a los distintos Gobiernos en asuntos de interés nacional. En la Constitución Política del 91 se le da una potestad constitucional, y que mediante la Ley 68 de 1993, se reorganiza.⁷¹ No obstante, a pesar del interés por darle a este órgano consultivo un rol más protagónico en el proceso de toma de decisiones, en la actualidad, mirándolo en retrospectiva, su estructura permite deducir porqué su rol es cuestionado, tal como lo analizan Bitar et. al.,

En la segunda mitad del siglo XX la CARE perdió su carácter técnico y apolítico al ser conformada crecientemente por congresistas

⁷¹ Sobre este particular se recomienda revisar el artículo de Tokatlian (1994) quien analiza los méritos y los defectos de dicha Ley.

–sin garantía de su idoneidad en temas internacionales y sin la confianza de los Gobiernos– y por la presencia de expresidentes, quienes en las últimas décadas se han caracterizado por ventilar sus conflictos personales insuperables y por el constante uso de ataques y asignaciones de culpabilidad, y no por la discusión profunda de las ideas para la continuidad o mejoramiento de la política exterior de Colombia (2022, p. 27).

Continuando con la revisión de las instituciones vinculadas en la gestión de la PEC, la Constitución Política le reconoce al Congreso de la República (artículo 150, numeral 16), la función de aprobar o rechazar los tratados internacionales que el Gobierno, en representación del Estado, suscriba. No obstante, ello no le resta autonomía al presidente para que sea este quien celebre un tratado o convenio internacional. Según la Sentencia C-344 de 1995 de la Corte Constitucional, para hacerlo, el presidente no requiere ninguna autorización por parte de ninguna otra rama del poder público (González Parias y Muñoz Sánchez, 2020). Pero una vez suscrito dicho instrumento sí deberá surtir el proceso ante la Corte para revisión de constitucionalidad, es decir, que no menoscabe los principios señalados en la Constitución de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Hasta este punto, se evidencia que, para la ejecución de la política exterior del país, otros actores, funciones y potestades son otorgadas por la Constitución Política, tal es el caso de la CARE y del Congreso. En el caso de este último, además de la revisión y aprobación de los tratados internacionales suscritos por el Gobierno, a través de la Comisión Segunda o de Relaciones Internacionales, también hace control político, revisa, discute y recomienda sobre temas de diversa naturaleza, en otras palabras, esta comisión ejerce un trabajo permanente en el seguimiento de los asuntos externos del país. Esta comisión está conformada por diecinueve miembros de la Cámara de Representantes y trece miembros del Senado.⁷²

Hasta este punto se da la claridad sobre las potestades constitucionales que se le otorgan al legislativo y al ejecutivo, en cabeza del

⁷² Para más información sobre los temas que revisa y de actualidad visitar la página web: <https://www.camara.gov.co/comision/comision-segunda-o-de-relaciones-internacionales/>

presidente. A continuación, se analiza el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero también de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.⁷³

1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

En algunos de los capítulos anteriores se puede deducir que la institucionalidad en el país, en los distintos campos que se mire, ha tenido profundos e importantes cambios normativos y regulatorios, y este es también el caso de lo que ha sucedido con los asuntos internacionales del país. Debido a su amplio recorrido, no será objeto de esta sección detallar la historia normativa de las relaciones internacionales, por ello, solo se mencionarán aquellos hitos que, a la fecha, definen el rol y determinan el actuar del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

No obstante, antes de ahondar en el rol de la Cancillería, es preciso señalar que la ejecución de la PEC y, en ciertos momentos de la historia del país, otros Ministerios, han sido clave para el definición y ejecución de la política exterior. A manera de ejemplo, y para retomar algunas de las ideas planteadas en los capítulos anteriores, se puede mencionar el Ministerio de Defensa que, particularmente, durante las administraciones de Uribe Vélez (2002-2010), cobró un papel relevante en la materia, que también se mantuvo durante el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018). Fue un eje dentro del análisis de los capítulos cuatro, cinco y seis de la presente obra.

Otro ejemplo, frente al desempeño de este mismo Ministerio en el diseño de la política exterior fue analizado por Ruiz-Camacho y Sanzón, quienes señalaron el rol de este en los asuntos de cooperación internacional del país. La vinculación del Ministerio de Defensa como miembro del consejo directivo en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), obedece a la experticia adquirida en materia de derechos humanos, seguridad ciudadana y convivencia de las fuerzas armadas en el país, que se vuelve un modelo exportable para otros países de la región (Tickner, 2016), constituyéndose en un insumo

⁷³ Institución formadora del servicio exterior colombiano que adoptó su nombre por aprobación del Congreso de la República mediante Ley 1269 del 27 de mayo de 2013.

para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur que el país otorga desde entonces y que se mantiene en la actualidad.

Asimismo, otro Ministerio que cobra relevancia durante las administraciones de Juan Manuel Santos y de Iván Duque es el de Turismo, Industria y Comercio, el cual jalonó parte de la internacionalización del Estado con las negociaciones de libre comercio, que convirtió en su plataforma de política exterior hasta que el proceso de paz copó todos los espacios. Finalmente, podrían señalarse los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Minas y Energía que, durante el Gobierno de Gustavo Petro, son los llamados a coordinar sus acciones con los asuntos internacionales del país. Esto debido al interés del Gobierno de Petro por apostarle a la lucha contra el cambio climático y de acelerar la transición energética, tal como se ve reflejado en su Plan Nacional de Desarrollo, denominado Colombia, potencia mundial de la vida.

Hecha esta importante aclaración, la cual le permite al lector observar cómo, de acuerdo con los intereses trazados por cada Gobierno, se generan alianzas interinstitucionales, a continuación se expone el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuáles son sus funciones, quiénes lo conforman, y cómo lleva a cabo sus múltiples tareas.

En primer lugar, cabe mencionar la Ley 489 de 1998 (art. 59), que señala sus funciones. En el mencionado artículo, el lector podrá analizar en detalle el listado de funciones del Ministerio. Sin embargo, puede indicarse, en términos generales, que estas van dirigidas a preparar proyectos, anteproyectos, así como documentos de interés nacional, a orientar a los distintos órganos del Estado en los asuntos internacionales, y a impulsar y participar en debates, eventos o encuentros sobre la materia.

Posterior a esta Ley, se aprobaron diversos decretos, que fueron siendo derogados por otros, el que rige actualmente la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y dicta otras disposiciones es el Decreto 869 de 2016. El artículo 3 del mencionado decreto, señala que:

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República (Decreto 869, 2016, art. 26).

Asimismo, el capítulo III hace alusión a la dirección, estructura y funciones de sus dependencias, se invita al lector a detenerse a revisar dentro del Decreto la estructura dividida en las siguientes seis instancias, cada una de las cuales, constituida por sus propias direcciones, tiene funciones también ahí descritas: Despacho del ministro (y cinco direcciones); Despacho del viceministro de Relaciones Exteriores (cuatro direcciones geográficas); Viceministro de Asuntos Multilaterales (seis direcciones multilaterales); Secretaría General (cinco direcciones); Misiones colombianas acreditadas en el exterior, y órganos internos de asesoría y coordinación (tres comités, dos comisiones y un consejo).

Entre otras disposiciones del Decreto 869 (2016) el capítulo IV: Organización y funcionamiento de las misiones en el exterior, señala que son dos las misiones diplomáticas (embajadas y delegaciones permanentes ante organismos internacionales), además de los consulados. El artículo 26, por ejemplo, es el que mejor recoge la funcionalidad de estas misiones, así:

Los consulados ejercerán sus funciones bajo la dirección y orientación de los Embajadores designados en el respectivo país de su jurisdicción, con el objeto de garantizar la gestión integral de la política exterior y migratoria, las relaciones bilaterales y multilaterales, la promoción de los intereses del país y la protección de sus nacionales. Para los trámites de orden documental, los cónsules y funcionarios encargados de funciones consulares mantendrán autonomía bajo las directrices de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano (Decreto 869, 2016, art. 26).

Teniendo claridad sobre el andamiaje legislativo que le da sustento a la normatividad existente en materia de política exterior,⁷⁴ el siguiente subapartado describe el rol y las funciones de la Academia Diplomática, entendida como fundamental en el ejercicio formativo de los diplomáticos de carrera en el país.

⁷⁴ Se insta al lector a mantenerse actualizado frente a este campo normativo, pues es potestad de cada Gobierno incorporar las enmiendas, y hacer los justes que considere para el desarrollo de su estrategia de política exterior.

1.2. Capacidad de agencia

Para los autores de este libro, no se puede entender el desarrollo de la política exterior sin comprender el rol de los diplomáticos, específicamente, de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.⁷⁵ Este es un tema que no puede ser ajeno de los estudios, discusiones y reflexiones que sobre la política exterior colombiana se hacen. Por ello, una herramienta fundamental para la comprensión del organigrama y funcionamiento, no solo de la Cancillería sino además de todo el aparato diplomático y consular de Colombia, es el Decreto-Ley 274 del año 2000: Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

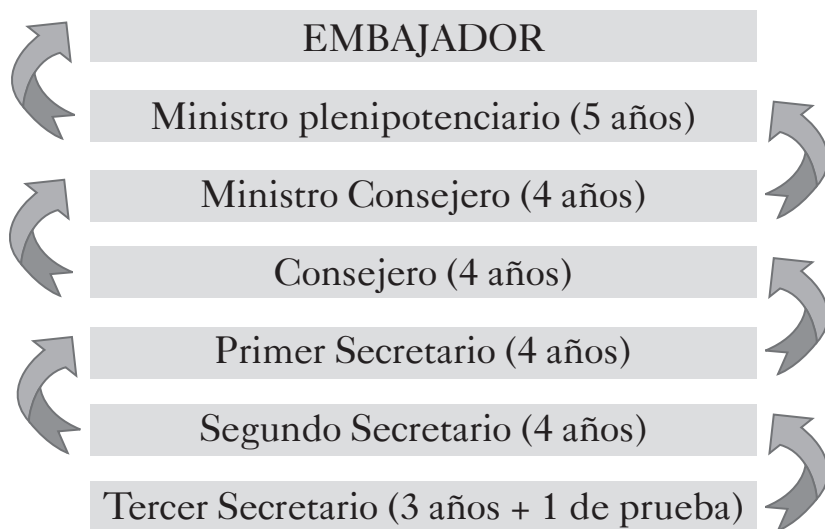
En el artículo 3 se señala que el Servicio Exterior es “la actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia [...], con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior”. Esto es fundamental para comenzar cualquier análisis, estudio o conversación sobre la materia; dicha representación requiere de amplios conocimientos y, por lo tanto, de una constante capacitación, lo que hace del servicio exterior un asunto meritocrático.

Frente a esto último, el Decreto-Ley 274 consagra que, “el ingreso a la Carrera Diplomática y Consular se hará por concurso. Los concursos de ingreso serán abiertos y tendrán por objeto establecer la aptitud e idoneidad de los aspirantes a la Carrera Diplomática y Consular” (art. 14). De lo anterior se deduce que, sumado a la necesidad de conocer la legislación que toca al ejercicio de ejecutar la PEC, aparece la figura del cuerpo diplomático para el manejo de la política exterior del país. “El Servicio Exterior y la Carrera Diplomática y Consular de la República de

⁷⁵ Hace parte de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente está adscrita al despacho del ministro. Inicialmente su estructura y funciones se establecieron mediante la Ley 33 de 1990, en la actualidad se rige por lo establecido en el Decreto 869 de 2016: “Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones”. Entre las funciones establecidas en el artículo 10 se destacan las siguientes: realizar el concurso público para ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, así como promover cursos de formación diplomática y prepara exámenes de idoneidad para el ascenso (Decreto 869, 2016).

Colombia constituyen un régimen especial y jerarquizado, regulado por el Decreto-Ley 274 de 2000” (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.), cuyos ascensos se muestra en la gráfica 15.

Gráfica 15. Categorías de ascenso en la Carrera Diplomática y Consular



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la Carrera Diplomática y Consular (s.f.).

Acá, por ejemplo, en diversas discusiones que se han adelantado al seno de RedIntercol y de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia (Asodiplo), se manifiesta la preocupación por la asignación de cuotas políticas, que todos los Gobiernos le dan al servicio exterior del país. Pues si bien se trata de una carrera de méritos, en la que conforme a los exámenes de suficiencia sus funcionarios avanzan en el escalafón, los nombramientos discrecionales y políticos a cargos equivalentes a los rangos de la carrera son una práctica constante que afecta, de manera directa, el adecuado manejo de los temas internacionales, y que incluso menoscaba el rol de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por tanto, es un debate que continuará presente en la agenda pública del país, y que solo podrá solventarse si el decreto que lo regula es modificado a favor de la Academia Diplomática y de su personal. Acá, por

ejemplo, cabe compartirle al lector que, representantes de la Comisión Segunda e incluso de la propia Cancillería, han hecho intentos por reformarla, pero sin un evidente resultado hasta la fecha.

En este sentido, los autores señalan la importancia de tender puentes entre la Academia Diplomática y las Instituciones de Educación Superior (IES) dedicadas a la formación en Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas o áreas afines. Queda la reflexión sobre la necesidad de aunar esfuerzos entre todos los actores involucrados para beneficiar los procesos formativos, no solo de los funcionarios del Ministerio, que fortalecerían su participación en el Servicio Exterior, sino además de las IES, puesto que les permitiría desempeñar un rol formativo y de asesoramiento que, de alguna manera, otorgaría insumos para las discusiones de fondo en el Congreso de la República.

No obstante, se percibe que, a pesar de los acercamientos que hacen los investigadores a los funcionarios de diversos rangos en la Cancillería, existe cierta desconfianza o hermetismo por parte de la institución al momento de compartir información, mantener el contacto o, incluso, superar obstáculos legales que permita avanzar en el desarrollo de actividades conjuntas. Sigue siendo un reto lograr sinergias entre los académicos y los funcionarios de la Cancillería, y si bien hay algunos acercamientos, más de tipo personal, hay una notable desconexión, que esta publicación invita a reflexionar para poder superar.

Sumado a lo anterior, aparecen en la escena académica las carencias constatables de trabajar desde el Análisis de Política Exterior (APE) como el subcampo de las Relaciones Internacionales que permite avanzar en el estudio de la política exterior. Para ello, es clave el acceso a información de primera mano.

En términos de agencia, es momento de pasar la página de la tradicional narrativa del *parroquialismo* colombiano. Ahora, por ejemplo, no se puede negar el impacto que las tecnologías de la información y la comunicación están teniendo sobre el análisis y comprensión de la política exterior y, por tanto, discernir sobre lo que mandatarios y cancilleres ofrecen desde sus redes sociales es parte del ejercicio de estudiar la PEC.

Este volumen aparece, pues, como una invitación y una oportunidad para empaparse de todo eso que gira en torno al perfil internacional de

Colombia, su Servicio Exterior y las posibilidades de éxito cada vez que un Gobierno opta por trazar y delimitar una nueva estrategia de política exterior.

2. Los estudios de la política exterior

Esta segunda parte es el resultado del análisis obtenido de la revisión de fuentes académicas entre el periodo 2000-2024, así como las reflexiones propiciadas a partir de unas preguntas orientadoras sugeridas por los editores de esta obra a los autores que acá participan. Su objetivo es evidenciar cómo han evolucionado los temas de investigación, y cuáles son las líneas identificadas hacia futuro para, de esta forma, como comunidad epistémica, continuar construyendo a profundidad en el estudio de la política exterior del país.

Para facilitar la exposición de los hallazgos, se divide el análisis en dos subpartes, la primera, va ligada a conocer los temas de la política exterior que han sido objeto de investigación a lo largo del siglo XXI; y de manera transversal, también contribuye a responder a la pregunta de: ¿cómo vincular a la Academia Diplomática con las IES para avanzar en materia de investigación y formación sobre la PEC? Aunque ya se revisó en el apartado anterior, acá se hace un llamado a la necesidad de fortalecer el vínculo entre la investigación y la praxis.

La segunda va dirigida a analizar de manera prospectiva la PEC. A partir de los insumos obtenidos por parte de los otros autores, tanto en el taller como en el conversatorio, se identificaron tres categorías analíticas sobre las cuales se podrían plantear futuras publicaciones sobre el avance y los retos del país en el manejo de sus relaciones exteriores.

2.1. Avances temáticos en el estudio de la PEC (2000-2024)

Uno de los principales hallazgos que este ejercicio de sistematización arroja, y el cual se comprueba tras los análisis de todos los capítulos, es la marcada influencia de los asuntos internos en la definición de las estrategias de política exterior adelantadas por los diversos Gobiernos. No obstante, esto no debe sorprender, pues tal como se ha venido señalando,

cada Gobierno privilegia su agenda política, la cual se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo que es aprobado cada cuatrienio, y dentro del que se incorporan los asuntos internacionales.

Lo que se quiere destacar acá es que la internacionalización de los asuntos internos, o domésticos, influye en la proyección exterior del país, e incluso, tal como lo revisaron Coy y Morales, en la forma como se auto-percibe el país y lo perciben los demás. Por tanto, para sintetizar esta primera idea, las dinámicas internas influyen sustancialmente en las dinámicas de la política exterior y, por tanto, en la investigación académica que sobre el tema se desarrolla. Esto último es lo que permite demostrarle al lector cuáles son los temas de interés académico, e incluso dar luces sobre aquellos en los que podrían desarrollarse mayores análisis.

Para ello, se define una temporalidad de veinte años (entre 2000 y 2024), en la que, por medio de diversos buscadores académicos en línea, se encontraron un total de 215 fuentes académicas (entre libros, manuales y artículos), de los cuales 167 pudieron ser clasificados alrededor de 25 categorías definidas a partir de las palabras clave y el título de estos. Aquellas no incluidas en este estudio, no contaban con información clara sobre el propósito del análisis, o no tenían palabras clave incorporadas.

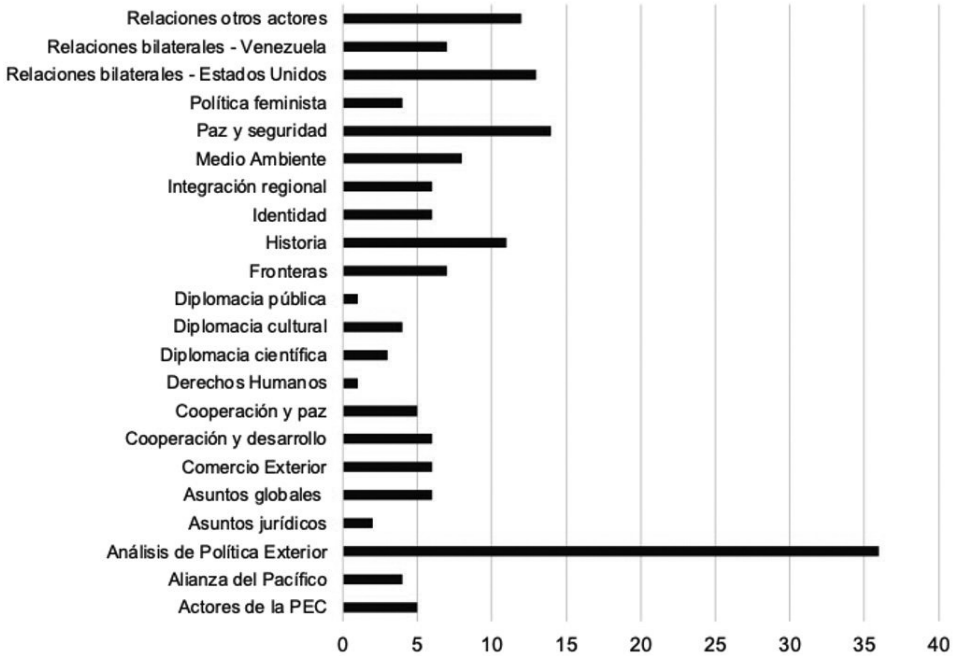
Una vez clasificadas, la gráfica 16 resume los temas más investigados, siendo el primero los análisis coyunturales sobre la política exterior, es decir, en términos generales, la ejecución de los asuntos internacionales de un Gobierno específico. Le siguen, en segundo lugar, los temas de paz y seguridad; y en tercero y cuarto, las relaciones bilaterales con Estados Unidos, y con otros actores (países/regiones) respectivamente.

Frente a los temas de paz y de seguridad es preciso señalar que, en la mayoría de los artículos, se identifica un estrecho vínculo con el avance de las relaciones bilaterales del país con los Estados Unidos. No obstante, en aras de facilitar la clasificación, se privilegia el enfoque principal determinado en el título de estos.

Continuando con el análisis, un ejercicio posterior consistió en organizar la información por temas y periodos de producción, entre los que se pueden señalar cuatro grandes tendencias. La primera entre el 2000 y 2010, un periodo marcado por los asuntos de seguridad, que abarcan parte del periodo de Andrés Pastrana y las negociaciones de paz en el Caguán

(1999-2002), pero muy especialmente la llegada del paquete de ayuda financiera y militar conocido como el Plan Colombia (1999). Este último, es el que habría de sentar las bases para la política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010).

Gráfica 16. Temas de investigación 2000 - 2024



Fuente: creación propia a partir de la información suministrada en la Matriz de análisis sobre política exterior en Colombia.

Dentro de este periodo, se destacan investigaciones ligadas a asuntos de seguridad, del relacionamiento bilateral con los Estados Unidos, y su cooperación militar, así como las relaciones de Colombia con sus vecinos, en especial con Venezuela.

Un segundo periodo comprende 2011-2016, en el que hay una mayor apertura temática, se analiza la integración regional, a partir de la creada Alianza para el Pacífico (2011), de las negociaciones de paz, ligado a una agenda comercial y de apertura económica, así como temas

de desarrollo y el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, analizado en el capítulo siete.

Continuando, el tercer periodo, 2017-2019, abarca parte del segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos y el inicio del Gobierno de Iván Duque, pues la pandemia marcó un punto de inflexión, en el cual las investigaciones se dirigieron a reflexionar y abrir nuevas temáticas como el auge de la diplomacia científica, el rol de otros actores (subestatales, no gubernamentales) en el desarrollo de los asuntos internacionales, así como la necesidad de diversificar la agenda internacional del país, que se evidencia con publicaciones sobre temas medio ambientales, de política exterior feminista, migración y fronteras.

Por último, el periodo 2020-2024, que recoge análisis de la política exterior de Iván Duque y de Gustavo Petro. En cuanto al Gobierno de Petro, resulta interesante observar que entre 2023 y 2024 se ha publicado un total de veintisiete artículos y libros académicos dirigidos a revisar y analizar su política exterior.

Si bien no es objeto de este apartado hacer un análisis minucioso, lo que pretende es dar a conocer al lector de qué forma los temas de investigación se corresponden a las cuestiones coyunturales, tanto del orden nacional como internacional del país. Pero, principalmente, hace un llamado a continuar explorando y ampliando el campo de estudio, con miras a facilitar el proceso de toma de decisión de los agentes encargados del diseño y la ejecución de la política exterior, y de explorar temas prospectivos para la investigación que fortalezca nuestro campo disciplinar.

2.2. Política exterior en prospectiva

A partir de las preguntas: ¿qué temas cree usted se incorporan recientemente en la agenda internacional y que ameritarían una revisión posterior o un mayor análisis? Y, ¿hacia dónde va la política exterior del país?, se recogen en este segundo subapartado las conclusiones del taller y conversatorio organizado por RedIntercol. El siguiente cuadro permite evidenciar de manera clara los temas tratados:

Cuadro 21. Categorías analíticas de la discusión y temas

Convergencia de agendas	Capacidad de agencia/representación	Temas de vieja data
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático y transición energética • Agenda 2030 • Inteligencia artificial • Paz y seguridad (conflictos internacionales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio exterior • Academia Diplomática • Representación internacional (asuntos políticos) • Sinergia con Instituciones de Educación Superior (IES) 	<ul style="list-style-type: none"> • El rol de otros actores en la diplomacia • Drogas, narcotráfico • Conflicto interno – paz • Integración regional (asuntos políticos y comerciales)
¿NUEVOS TEMAS?		
Política exterior feminista Diplomacia científica / digital / científica Diplomacia de ciudades y regiones		

Respecto a la primera categoría de análisis sobre la convergencia de agendas, es importante resaltar que, tal como lo analiza la mayoría de los capítulos, los temas de la agenda internacional del país obedecen a las tendencias y acontecimientos de orden internacional en determinado momento. Así, por ejemplo, hay temas de la política exterior colombiana que son el resultado de los debates y de los encuentros propiciados en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Sobre lo anterior, a manera de ejemplo para el lector, cabe resaltar los temas propuestos en la última Asamblea General de Naciones Unidas: Agenda 2030 de desarrollo sostenible, cambio climático, paz y seguridad (conflictos internacionales e incluso asuntos nucleares), inteligencia artificial y juventud (Naciones Unidas, 2014).

En cuanto a la convergencia con la política exterior colombiana, los ODS, por ejemplo, han sido un eje articulador dentro de los planes nacionales de desarrollo de los tres últimos Gobiernos (Santos Calderón, Duque Márquez, Petro Urrego), los cuales resaltan la importancia que estos tienen para el progreso social del país. Esto, de alguna forma, resalta el compromiso del país con los acuerdos internacionales.

Otro asunto que reviste cada vez más de mayor importancia son los asuntos ambientales, mitigación contra el cambio climático, transición energética y protección de la biodiversidad; son temas de la agenda global que se incorporan en la política exterior del país del Gobierno de Gustavo Petro.

A manera de ejemplo valdría la pena recordar que estamos en la década de los océanos, y desde la política exterior se debería pensar en fortalecer el trabajo alrededor de la diplomacia científica, pues tal como se evidenció en la gráfica 16 solo hay tres publicaciones ligadas al análisis de la diplomacia científica en el país y su vínculo con la política exterior. Esto, por ejemplo, no es un tema exclusivo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, sino que debe ir de la mano de la diplomacia, en tanto la firma de memorandos de entendimiento, priorización de acuerdos internacionales para la protección de la biodiversidad marina y el fortalecimiento de la cooperación en materia de conocimiento científico y el desarrollo de patentes, también son asuntos que la diplomacia colombiana abarca y que merece mayor análisis, seguimiento y acompañamiento desde las IES.

En esta misma línea, por ejemplo, Colombia cuenta con sendas costas sobre los océanos Pacífico y Atlántico, por ello debiera tener un rol más activo en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), tal como lo destacó Martha Ardila en su capítulo. Sin embargo, no es mucho lo que se lidera en el Caribe; al menos debiera jalonar el intercambio de buenas prácticas para la mitigación de riesgos y desastres marítimos. En esa línea, otro tema de interés para el país es la Antártida.

Sin embargo, frente al tema ambiental, por ejemplo, hablar del canje de deuda no es algo novedoso, pero sí es cierto que este Gobierno ha hecho un mayor énfasis en los temas ambientales, y en materia de cooperación hay un alineamiento.

En cuanto a lo regional, a través del seguimiento que se hace al trabajo que adelantan los diversos mecanismos de integración regional en América Latina,⁷⁶ se evidencia un interés por liderar espacios de concertación política. Sin embargo, esto sigue dependiendo de los intereses de cada Gobierno y, por tanto, cambia el foco de los mecanismos o agendas para lograr la integración, pero no el de la integración en sí. A manera de ejemplo, los Gobiernos de Uribe Vélez y de Santos Calderón buscaron

⁷⁶ Paula Ruiz-Camacho, co-editora del libro, coordinó en el segundo semestre de 2024 un diplomado virtual en integración regional de América Latina y el Caribe, en cuyo diseño fue identificando los temas de agenda regional y cuyos hallazgos se comparten en este capítulo.

una mayor participación del país en asuntos económicos y comerciales, mientras que el Gobierno de Petro Urrego muestra una mayor inclinación hacia espacios de integración basados en asuntos ambientales y sociales.

Avanzando con este análisis, entre las discusiones adelantadas con los autores de esta obra colectiva, está que no se deben dejar de lado aquellos que podrían considerarse de vieja data, pero que siguen teniendo algún nivel de vigencia en los asuntos internacionales del país. Ejemplo de ello es la diplomacia deportiva que, por años, décadas quizá, ha servido de elemento vital a la construcción de estrategias de internacionalización, al igual que los temas culturales.

De la misma manera, y como se pudo entender en el capítulo escrito por Diana Rojas, los procesos de internacionalización relacionados con negociaciones de paz se han instalado también en el tiempo desde que, en la década de los años ochenta del siglo anterior, Belisario Betancur participó directamente en las negociaciones en Centroamérica. Esto seguirá siendo objeto de los análisis transversales que desde la política exterior se hace en materia de paz, seguridad y cooperación.

Ante lo anterior, tal como el lector ha podido deducir hasta este punto, el tema de la paz se convirtió gradualmente en uno de los ejes de la política exterior colombiana, y se mantiene vigente a propósito de la Paz Total de la administración de Gustavo Petro.

También, dentro de los temas de vieja data está el manejo de los Gobiernos colombianos, caracterizados por la defensa de la democracia y del Estado de derecho, frente a los regímenes autoritarios y autoritarios. En la actualidad puede señalarse que la región cuenta claramente con dictaduras en Cuba, Nicaragua y Venezuela. A Colombia le corresponde definir cuál será la estrategia de relacionamiento con ese tipo de gobiernos. Al recordar el entonces “cerco diplomático” ejercido contra Nicolás Maduro durante la administración de Iván Duque para alentar la llegada de Guaidó al poder de Caracas, es inevitable que los análisis lleven a recordar lo fallido del ejercicio. Mientras se escriben las últimas líneas de este texto, Nicolás Maduro vuelve a juramentarse como mandatario de los venezolanos, lo que, para Colombia, en materia del manejo de las relaciones bilaterales representa un enorme reto, que invitaría a un verdadero diálogo entre académicos, empresarios, funcionarios y diplomáticos.

Con esto, los temas aparecen como de vieja data, pero las consecuencias pueden derivar en manejos diferenciados de los asuntos internacionales del Estado colombiano si se manejan con el tacto necesario, y así evitar repetir los mismos errores cíclicos de rompimiento de relaciones, anulación de la zona fronteriza y enfrentamiento directo entre los líderes de cada país.

Finalmente, dos grandes conclusiones se desprenden del análisis descriptivo que acompañó este segundo apartado. La primera, es que, al menos a lo largo de este siglo, la PEC se ha movido entre pragmatismo y adaptación a cambios del orden internacional, pero muy especialmente regional. La segunda conclusión, va dirigida a resaltar el peso de la política interna en el manejo político del servicio exterior colombiano, así como los desafíos que estos asuntos domésticos traen par la proyección internacional del país.

De esta forma, se invita a estudiosos e interesados en la PEC a identificar nuevas temáticas de investigación y de reflexión que puedan ser debatidas en el aula de clase.

3. Consideraciones finales

Esta sección final del libro sobre la PEC procura recoger las reflexiones ofrecidas por varios de los autores en las sesiones de trabajo conjunto. En dicho ejercicio, desplegado a manera de taller, convergieron las posturas de la mayoría de los autores en torno a la enseñanza, el aprendizaje, la investigación, las publicaciones y su práctica. De esta manera, la propuesta es dejar acá tales reflexiones con objeto de dar apertura a nuevos ejercicios en torno a la materia.

Un primer aspecto de consideración para acercarse a la política exterior del Estado colombiano en la actual administración de Gustavo Petro se relaciona con el vínculo perceptible entre los contextos interno y externo del ejercicio político del país en los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esto es importante, en tanto dicho plan es la hoja de ruta para adelantar todo el ejercicio político en y del país. Ahora bien, cabe advertir que no por el hecho de estar planteada esa conexión en el PND se garantiza una correcta ejecución de la PEC, pero sí es importante que, al estar allí considerada, sea más claro para los

ejecutores la construcción de la que se ha declarado una política exterior feminista o de género.

Un segundo elemento se relaciona con las que denominaron deudas en la generación de las estrategias de política exterior en el país, para apuntarle a la solución de las diversas problemáticas internas. Tal como quedó planteado en este trabajo, toda estrategia de política exterior debe girar en función de mejorar las condiciones internas del país. Hubo convergencia entre diversos autores sobre el hecho que no siempre ha sido así en Colombia, pues resulta constatable que en diversas ocasiones la generación de la PEC se ha hecho de espaldas a la realidad de la nación y más en beneficio de los intereses de algunas élites que han tenido un sitio de privilegio en la toma de decisiones sobre la materia.

En tercer lugar, se plantea un asunto de la mayor importancia cuando se hace alusión a la PEC: el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería. Esta consideración es fundamental, puesto que dicha cartera ministerial es la encargada de gran parte de la ejecución de la política exterior y cuenta con el componente político central. Sin embargo, en diversas ocasiones la comunicación y el relacionamiento de esta unidad política es poco asertiva, a la vez que padece las dificultades de los nombramientos políticos hechos por el presidente, en tanto la Constitución le otorga dicho poder, quedando supeditada la participación de los diplomáticos de carrera a los intereses de quien ocupa la primera magistratura en el país. Relevante en torno a este aspecto es entender que la Cancillería debe mejorar sus canales comunicativos y puede aprovecharse de la academia para ello, a través de posibles eventos conjuntos y la participación de sus funcionarios en actividades y trabajos como el que en este volumen se desarrolla.

Un cuarto aspecto por considerar se relaciona con el objeto central del presente trabajo. Los autores que han participado del ejercicio son coincidentes en la necesidad de aportar cada vez más elementos para que el conocimiento sobre la PEC se perfeccione y se haga cada vez más riguroso. En tal dirección, algunos de esos elementos serían los siguientes: un primer componente puede ser conceptual, y gira en torno a la adopción de la lectura del mundo multiplex que propone Acharya en sus lecturas, y que fue abordado en el tercer capítulo de Coy y Morales. El segundo elemento es partir del hecho de que el alcance del “interés

nacional” es difuso, tal como lo señalaron estos mismos autores en su capítulo y que se refuerza en el capítulo de Monroy y Cubides. El tercer elemento se relaciona con la autopercepción que la nación tiene de sí misma y del lugar que ocupa Colombia en el mundo, procurando mayor dinamismo y liderazgo de largo plazo en los temas que le interesan al país. Finalmente, queriendo avanzar más en los temas de la agencia, se propuso trabajar en ubicar asuntos internacionales dentro del PND ligados a las necesidades e intereses nacionales.

En quinto lugar, se discutió sobre la necesidad de conocer la realidad nacional. No es posible avanzar en la formulación de una estrategia de política exterior de espaldas a los problemas que aquejan al país. En tal dirección, cualquier persona interesada en entender los asuntos internacionales del país, debe partir por comprender y analizar concienzudamente la realidad interna del mismo. Metodológicamente hablando, es la manera más adecuada y consistente de acercarse al estudio de la agenda internacional de cualquier Estado. Ambos contextos (el interno y el externo) están conectados de manera irremediable, por lo que no es posible entender el uno sin el otro. Así, la enseñanza de la política exterior en las universidades del país debe partir por tres interrogantes básicos, pero centrales. El primero de ellos sería preguntarse qué es Colombia; en segundo lugar, por qué debe generarse una política exterior. Finalmente, cuál es el objeto de generar dicha estrategia. Tres asuntos elementales que, clarificados desde el principio, permiten asimilar de mejor manera el perfil internacional del país.

Además de ello, los autores de esta obra hacen un llamado a incorporar nuevos instrumentos en el estudio y la investigación sobre la PEC. Destacan, entonces, la incorporación de teoría de juegos y teoría del cambio para alcanzar una comprensión más integral del proceso de toma de decisiones en la materia. Deben incluirse ejemplos comunes, actualizados y propios de cada región, pues es preciso cambiar la idea y consideración que la política exterior solo atañe a Bogotá y sus intereses. Las zonas de frontera, por ejemplo, se han quedado relegadas y es necesario volver a ellas, como también acudir a estudios culturales y sociológicos, que permitan generar apropiación del estudiante en áreas más allá de lo meramente político.

Un sexto aspecto que se consideró en las discusiones colegiadas del grupo de autores de esta obra se relaciona con la necesidad de socializar los programas de los diferentes cursos y clases que se ofrecen en Colombia sobre su política exterior y asuntos internacionales en general. Hasta hace algunos años, las personas en la academia se consideraban bastante aisladas unas de otras, máxime quienes se encuentran en ciudades diferentes a Bogotá. Con la labor de RedIntercol y sus esfuerzos para descentralizar los estudios internacionales y conectar tanto a académicos como a sus universidades, se ha avanzado profundamente en la comunicación (difusión) y el conocimiento de lo que se hace en las diferentes instituciones de educación superior.

No obstante, y a pesar del avance significativo, aún falta un esfuerzo mayor en materia de socialización de las actividades y los contenidos que desarrollan las instituciones. Compartir los programas de los cursos permite nivelar puntos en común y también identificar precisamente hacia dónde se está enfocando la enseñanza de la política exterior.

Con la elaboración de este volumen se aspira a dar un paso en tal dirección, pero es preciso ir más allá de este punto de partida y continuar una constante interacción entre todas las personas que se interesaron por participar del ejercicio inicial, mientras se logra que el grupo de interesados en la PEC continúe creciendo cada vez más. La obra que ahora se presenta apunta a diversos temas generales de la política exterior del país, algunos de ellos en retrospectiva, otros basados en el bilateralismo, mientras otros están enfocados en los temas de agenda. Se espera que a futuro pueda avanzarse en un trabajo que incluya sondeos, encuestas y entrevistas sobre las percepciones y la eficacia en la enseñanza de la política exterior en Colombia.

Finalmente, y en línea con lo anterior, en tanto se logre el objetivo de hacer de este texto un material útil al estudio y análisis de la política exterior del país, es preciso avanzar en la configuración de un segundo volumen que abarque en mayor medida varios de esos nuevos temas de la agenda internacional y otros que a raíz del limitado espacio no fueron incluidos en esta edición. La misión trazada por los autores puede considerarse alcanzada si algunas de las dudas existentes al comienzo de la lectura quedaron resueltas, y mucho más si existen ahora nuevas preguntas e inquietudes en torno al quehacer internacional de Colombia.

Referencias

Bitar, S., Llanos, C. y Cano, C. N. (2022). Nacimiento e importancia histórica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de Colombia. *Desafíos*, 34, 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11908>

Constitución Política de Colombia (1991). <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Decreto 869, Decreto 869 de 2016 (2016). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71993>

González Parias, C. H. y Muñoz Sánchez, O. A. (2020). Fundamentación jurídica e instituciones estatales de la política exterior colombiana. *Revista derecho del Estado*, 46, 107-135. <https://doi.org/10.18601/01229893.n46.05>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Carrera Diplomática y Consular*. <https://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/carrera#:~:text=En%20lo%20pertinente%20a%20la,Embajador>

Naciones Unidas (2024). I. Sustainable development and financing for development. En, Pact for the Future, global Digital Compact and Declaration on Future Generations. Disponible en línea https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf

Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>

Tokatlian, J. G. (1994). La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la política exterior de Colombia: ¿revolución o regresión? *Colombia Internacional*, 26, 3-9. <https://doi.org/10.7440/colombiaint26.1994.00>

Vela Orbegozo, B. (2008). La Constitución de 1991 y la política exterior colombiana. *Revista derecho del Estado*, 21, 241-260.

Resúmenes

Capítulo 1. Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior

El capítulo analiza los escenarios en los que el Gobierno nacional interviene cuando genera y ejecuta estrategias de internacionalización, en procura de la consecución de los objetivos nacionales. En esa línea, el texto desglosa diversas realidades procurando ejemplificar algunos casos para mayor comprensión de la propuesta. La primera parte se ocupa del análisis semántico de los términos relaciones internacionales, política internacional y política exterior. Posteriormente, la propuesta aspira brindar claridad en la naturaleza del ejercicio político y lo relativo con la concreción de las estrategias generadas desde el Estado para obtener resultados con el acompañamiento de actores inmersos en el multilateralismo. El objetivo del capítulo es ofrecer un camino para que la discriminación sobre la naturaleza de los escenarios internacionales en los que maniobra el Estado colombiano sea pertinente y más expedita. Las reflexiones desarrolladas en estas líneas posibilitarán herramientas para alcanzar una mejor comprensión sobre la maniobrabilidad internacional de Colombia, al tiempo que ofrece reflexiones útiles a la generación de una política exterior efectiva y eficaz.

Capítulo 2. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021)

Este artículo revisa los dos grandes momentos de la política exterior colombiana. El primero fue el de los altibajos del siglo XIX, momento durante el cual el país tuvo un perfil internacional relativamente alto, como se pudo observar en los congresos americanos de Panamá (1826) y Lima (1847 y 1864). A pesar de que este perfil bajó en algunos momentos, pues fue considerado convertir al país en un protectorado o eliminar la

Cancillería, la diplomacia colombiana fue activa durante estos años, estableció unos principios internacionales para los nuevos Estados independientes, como la solución pacífica de controversias y la delimitación de las fronteras por medio de arbitrajes. El segundo momento se dio por el impacto que tuvo la independencia de Panamá en 1903, que derrumbó los principios promulgados por Colombia durante el siglo XIX e hizo que este país bajara su perfil internacional y se acercara a la nueva potencia norteamericana en un enfoque de intereses. La sincronía de la política exterior colombiana con Estados Unidos durante el siglo XX le permitió al país fomentar sus exportaciones primarias, obtener planes para impulsar programas de desarrollo y conseguir recursos para financiar la lucha contra la insurgencia y el narcotráfico. No obstante, también se analiza que para el siglo XXI, la agenda del país se ha diversificado en temas y actores.

Capítulo 3. Inserción internacional de Colombia en el siglo XXI

El problema central que atraviesa todo el ejercicio de la política exterior colombiana es la inquietud por la inserción de Colombia en un contexto internacional determinado. Este texto, como una reflexión desde el ejercicio profesional y la inquietud por pensar la diplomacia colombiana busca responder la pregunta sobre los elementos que se deberían considerar para evaluar el tipo de inserción de Colombia en el sistema internacional (global) que se está configurando en el siglo XXI. Este ejercicio de prospectiva permite proponer un marco analítico para considerar ciertas rutas de acción frente al cambiante papel de Colombia en el sistema internacional para las próximas décadas, pregunta central en cualquier espacio de enseñanza y debate sobre nuestra política exterior.

Capítulo 4. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana

El capítulo presenta una visión de conjunto del papel que ha tenido la política exterior colombiana en la búsqueda de soluciones a la guerra interna examinando las estrategias desarrolladas por los Gobiernos para

responder a este desafío durante las dos primeras décadas del siglo XXI. El análisis está guiado por la contraposición entre dos visiones antitéticas del conflicto armado interno y de las subsecuentes opciones para solucionarlo: una vía militar, y una vía negociada.

La preferencia por una de estas dos perspectivas ha determinado la agenda de cada administración y, por ende, la estrategia de política internacional para respaldarla. Las dos perspectivas señaladas se configuran en torno a la concepción de la naturaleza del conflicto, sus causas y manifestaciones, así como respecto al modo más adecuado y legítimo de resolverlo. El capítulo concluye señalando los principales impactos de la internacionalización de la guerra y de la paz en la política exterior colombiana.

Capítulo 5. Una paz esquiva: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016

El Acuerdo de paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las FARC no eliminó las dinámicas de violencia preexistentes y, en algunos casos, ha intensificado la inseguridad, especialmente en áreas vulnerables como las zonas fronterizas y periféricas. Estas regiones han visto un resurgimiento de la violencia y la aparición de nuevos actores armados que, aprovechando vacíos de poder, perpetúan el conflicto a través de escenarios de seguridad híbrida. La particularidad de las zonas fronterizas, como espacios donde confluyen el conflicto armado, el narcotráfico y la migración irregular, ha complicado aún más la implementación de medidas de seguridad y paz en estos territorios. En este contexto, se destaca la necesidad de impulsar un enfoque integral centrado en el empoderamiento de las comunidades locales, promoviendo su participación en la construcción de paz y desarrollo que aborden las causas estructurales del conflicto. Finalmente, el artículo subraya que los desafíos de Colombia hacia una paz estable y duradera requiere un compromiso continuo y la implementación efectiva de las disposiciones acordadas y la capacidad de adaptarse a las cambiantes realidades de los territorios nacionales y en las regiones limítrofes.

Capítulo 6. Colombia y la ONU en el posconflicto

El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas estableció en 2017 la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC), con el objetivo de verificar puntos cruciales del Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y las FARC en 2016. Desde entonces, la MVNUC ha desarrollado una agenda de *peacebuilding*, que incluye treinta y un informes trimestrales al Secretario General que dan cuenta de los avances y desafíos con relación al proceso de pacificación del país en cinco puntos cruciales. El capítulo presenta inicialmente la historia y evolución del rol de la ONU en Colombia: ante el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ante el Secretario General. Posteriormente, se analizan los mandatos y logros de las misiones de la ONU en el país en medio de un complejo posconflicto. En tercer lugar, se examinan los informes de la MVNUC durante el periodo 2017-2024. Lo anterior, permite identificar una dependencia positiva entre el país y la ONU, en medio de un proceso de aprendizaje y buenas prácticas que han facilitado implementar parcialmente el Acuerdo de 2016 como una señal de compromiso del país con la paz, la ONU y la comunidad internacional.

Capítulo 7. Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia

La cooperación internacional es una práctica política que tiene sus orígenes después de la Segunda Guerra Mundial, y que se instrumentaliza principalmente en el marco de la Guerra Fría. A lo largo de ocho décadas, la cooperación internacional ha moldeado una estructura institucional que hoy se compone de diversos actores, modalidades e instrumentos para su gestión y en la que Colombia, por ejemplo, ha construido su propia historia. Este capítulo brinda un amplio contexto sobre la historia y funcionamiento de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en el país. Para alcanzarlo, este estudio se estructura en tres partes: la primera, y como introducción del tema, aborda conceptos y hechos históricos de orden internacional, que posteriormente facilitarán la comprensión del caso colombiano. La segunda parte hace un recorrido por la

historia de la cooperación en Colombia, cuyos orígenes se remontan a la década de los sesenta y va hasta 2024. Este apartado cruza los principales hechos que a nivel internacional son un hito en materia de CID, y que permiten entender su incidencia en el país, pero siempre centrándose en la comprensión de los factores nacionales. Por último, se analiza el estrecho vínculo de esta práctica con la gestión de la política exterior y su incidencia en la inserción internacional del país y, a manera de conclusión, se recapitula en las ideas principales que se sugieren que el lector recuerde sobre el tema.

Capítulo 8. Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia

Partiendo de la crisis del multilateralismo, este capítulo busca examinar el significado que tiene para Colombia la integración en la región latinoamericana. Son varios y diversos los organismos en los que participa el país. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido el principal de ellos, no solamente porque la Carta de la OEA se suscribió en Bogotá en 1948, o porque el país ha tenido dos secretarios generales –Alberto Lleras y César Gaviria–, sino porque temas prioritarios para Colombia, como seguridad, drogas y democracia, se manejan en este organismo multilateral. Además, allí se encuentra Estados Unidos que es un “gran” aliado de Colombia. En este capítulo, además de la OEA, y para contestar a la pregunta de qué características tienen y que representan para Colombia, se analizan otros mecanismos de integración como la Asociación de Estados del Caribe (CELAC) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA).

Capítulo 9. Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral

Históricamente la relación entre Colombia y Venezuela ha estado caracterizada por encuentros y desencuentros. Ambos Estados comparten una amplia frontera, establecida tras prácticamente un siglo de negociaciones y acuerdos que no pudieron resolver la cuestión de la delimitación marítima. Dichas zonas fronterizas poseen una dinámica diferente

a la que viven Caracas y Bogotá, dado el nivel de intercambio de bienes, servicios, capitales y personas que diariamente se desplazan de un lado a otro como si no existiera una división territorial. A nivel económico ha habido altibajos, con algunas iniciativas integradoras que han propiciado un impulso al comercio. Si bien puede decirse que lo económico no ha dependido siempre de lo político y viceversa, en ciertos episodios se evidencia que diferencias políticas han ocasionado descensos en el intercambio de bienes y servicios, así como rupturas temporales de las relaciones diplomáticas. Este capítulo exalta los momentos clave en la relación entre ambos Estados, dividiendo la historia entre los siglos XIX, XX y XXI, resaltando especialmente los últimos años de interacciones entre ambas naciones.

Capítulo. 10. Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica

Comprender la forma, el estilo y las preferencias de los tomadores de decisión en política exterior colombiana se presenta como uno de los principales desafíos académicos hoy. Este capítulo busca aclarar los factores que han provocado acercamientos o distanciamientos del país de los intereses de los demás Estados de la región sudamericana. La metodología propuesta resulta de una combinación entre el análisis estratégico del lenguaje, concretamente, del *respice similia* como una figura retórica aplicado al análisis de algunos discursos presidenciales seleccionados. Se concluye que las preferencias de Colombia en el ámbito de su política exterior regional dependen significativamente de la percepción de “semejanza” que expresan los presidentes; también, de motivaciones por factores económicos, político-ideológicos o histórico-culturales, dependiendo de las preferencias personales. El capítulo busca contribuir al análisis del lenguaje como herramienta para el análisis de la política exterior en Colombia.

Capítulo 11. Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica

Las relaciones internacionales de Colombia con Asia, más exactamente China, tienen su antecedente luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando la República de China, Taiwán (RC) y Colombia establecen relaciones diplomáticas entre 1949 y 1980, año en el que Colombia se adhiere al principio de una sola China y reconoce hasta la actualidad a la República Popular China (RPC). Desde entonces, China y Colombia han construido una agenda político-económica bilateral en torno a la identificación del país asiático como una economía de mercado sobre todo después del ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, y la inclusión de la isla de Taiwán como parte del territorio de la RPC, aunque Colombia aún mantiene relaciones económicas de facto con la RC. En prospectiva, las relaciones entre China y Colombia requerirán fortalecer su asociación estratégica en el sentido de que los asuntos político-económicos que han dominado históricamente la agenda tendrán retos complejos como la posición del gigante asiático en el orden internacional de mediados del siglo XXI, el centenario de la RPC en 2049 con el estatus de la isla de Taiwán, junto con la consolidación y profundización de los vínculos culturales en el marco de la gobernanza del Sur Global.

Capítulo. 12. Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI

La transformación de la agenda global, junto con las oportunidades comerciales y económicas para Colombia durante el presente siglo, han configurado sus relaciones diplomáticas hacia nuevas potencias regionales y globales. Sin embargo, el contexto de la política exterior colombiana (PEC) ha estado mediado y permeado por el narcotráfico y el conflicto interno, además de problemáticas relacionadas con el terrorismo y las narcoguerrillas. Esto indica una política construida, en su mayoría, sobre la seguridad nacional, el conflicto y más recientemente, la paz. El rumbo del Estado colombiano en el panorama internacional ha reflejado la importancia que le ha otorgado a su socio estratégico más importante:

Estados Unidos, quien evaluaba no solo las condiciones internacionales sino también las condiciones internas sobre las que se establecería la PEC. Ello implica que otras regiones diferentes a América o Europa difícilmente han estado en sus prioridades. Por esto, este capítulo busca identificar los factores clave del acercamiento entre Colombia y Asia en el periodo 2002-2024 mediante tres enfoques: la liberalización y transformación de la PEC-Asia, la diversificación de aliados a través de organizaciones regionales y la importancia creciente de los mercados emergentes asiáticos, así como comprender los principales desafíos, tendencias y oportunidades de Colombia en esta región.

Capítulo. 13. Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias

Las relaciones bilaterales entre Bogotá y Moscú no han sido una prioridad, pero han tenido un impacto significativo en diversos contextos internacionales. Las actividades de la Tercera Internacional en Colombia durante las décadas de 1920 a 1940, el Bogotazo y el respaldo a movimientos de izquierda latinoamericanos durante la Guerra Fría destacan como ejemplos clave. En la segunda mitad de los años noventa del siglo XX, Rusia apoyó al Gobierno de Ernesto Samper durante una crisis con Estados Unidos, mientras en el siglo XXI, Rusia respaldó a Venezuela en sus disputas con Colombia. La relevancia de estas relaciones ha aumentado en el contexto de la invasión rusa a Ucrania en 2022, que marcó un desafío al orden internacional liberal basado en reglas. Rusia se ha posicionado como uno de los líderes en la creación de un nuevo orden mundial, buscando fortalecer alianzas con el Sur Global, al que pertenece Colombia. En este contexto, este capítulo revisa episodios destacados en las relaciones bilaterales entre Colombia y Rusia para resaltar su importancia en la actual transformación del orden mundial, así como para identificar las oportunidades y desafíos presentes en la relación entre Moscú y Bogotá hoy en día.

Capítulo 14. Relaciones Internacionales en Colombia: una disciplina menos joven

Las Relaciones Internacionales son una disciplina en proceso de consolidación en Colombia. Si bien sus orígenes pueden rastrearse hasta 1958, no es sino hasta la primera década del presente siglo que hay un crecimiento en el número de programas de pregrado y posgrado, estudiantes, investigadores y publicaciones. A lo largo de este tiempo, ha habido un proceso de expansión de los estudios internacionales que va de la mano con cambios en la política exterior colombiana, ampliación de su agenda y participación en distintos escenarios internacionales. El capítulo inicia con una breve contextualización de las Relaciones Internacionales en Colombia; sigue con una radiografía de los programas de pregrado y posgrado, enfatizando sus puntos comunes y sus particularidades, así como los principales cambios en los últimos diez años; continúa con la descripción de los académicos colombianos en la disciplina, su producción académica; y cierra con algunas preguntas sobre los principales retos que enfrenta la disciplina en el contexto actual.

Capítulo 15. La política exterior colombiana de cara al futuro, ¿qué sigue?

El capítulo es una construcción de la mayoría de los autores que participan en esta obra colectiva. Durante dos talleres realizados por el equipo, se identificaron cinco temas (género, medio ambiente, inteligencia artificial, paradiplomacia, e inclusión de otros actores no estatales y minorías en el diseño de la política exterior), alrededor de los cuales se invita a profundizar en próximos estudios y análisis que sobre la política exterior colombiana se hagan. Cabe señalar que, si bien algunos de estos temas ya son objeto de las estrategias de política exterior emprendidas por los últimos Gobiernos, las investigaciones alrededor de estas temáticas continúan siendo muy limitadas. Por ello, de manera general el capítulo analiza lo que desde el punto de vista académico hay, y lo que desde lo institucional se ha hecho, para finalmente plantear interrogantes que permitan continuar la reflexión en futuros proyectos dirigidos a profundizar en estos temas.

Sobre los autores

Alejandro Morales Henao

Politólogo con énfasis en Gobierno y Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Manizales, Colombia). Máster en Economía Política Global de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Segundo Secretario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia. Asesor del Despacho del Viceministerio de Relaciones Exteriores desde agosto de 2022.

Ana María Amaya Alviar

Negociadora Internacional y magíster en Negocios Internacionales de la Universidad EAFIT en Medellín, donde es profesora en el Área Académica de Gestión Global. Candidata a doctora en Estudios Políticos y Jurídicos en la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo electrónico: aamayaa@eafit.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1144-7161>

Ángela Cristina Pinto Quijano

Profesora de la Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible de la Universidad de La Salle (Bogotá, Colombia). Magíster en Estudios Internacionales de University of Montreal (Quebec, Canadá). Correo electrónico: apintoq@unisalle.edu.co; ORCID: 0000-0003-4314-9254

Caren Cubides

Internacionalista y candidata a magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Investigadora del semillero Análisis de Política Exterior Colombiana. Sus temas de investigación se enfocan en el estudio de la política exterior colombiana, inteligencia artificial y diplomacia digital.

Carolina Cepeda Másmela, Ph. D.

Profesora asociada del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Sus áreas de trabajo son movimientos sociales en América Latina, política exterior colombiana y política antidrogas. Correo electrónico: ycepeda@javeriana.edu.co; ORCID: 0000-0002-1809-4573.

Diana Marcela Rojas, Ph. D.

Filósofa e internacionalista. Doctora en Sciences Politiques, Université de Paris-Est (Francia). Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: dmrojasr@unal.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1116-7677>

Diego Jaramillo Mutis

Docente-investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Historia de la Universidad de los Andes. Coeditor del libro *El comportamiento internacional de Colombia en el siglo XIX: interlocutores, actores y temáticas*. Correo electrónico: diego.jaramillo@uexternado.edu.co; ORCID: 0000-0002-3137-7973

Fabio Sánchez, Ph. D.

Profesor titular del Área de Estudios Internacionales y Política, Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales en la Universidad Sergio Arboleda. Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: fabio.sanchez@usa.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0042-9830>

Francisco J. Coy Granados

Economista (Universidad de La Salle, Colombia). Máster en Políticas Públicas Internacionales en la Escuela Paul Nitze de Estudios Internacionales de la Universidad de Johns Hopkins-SAIS (Estados Unidos). Miembro del Carrera Diplomática y Consular desde 1988, embajador

desde 2011. viceministro de Relaciones Exteriores desde agosto de 2022 hasta julio de 2024. Embajador de Colombia en la República Oriental de Uruguay desde septiembre de 2024.

Irma Liliana Vásquez Merchán, Ph. D.

Profesora de la Escuela de Negocios y Desarrollo Internacional del Politécnico Grancolombiano (Bogotá, Colombia). Doctora en Ciencia Política de la Università degli Studi di Pavia (Italia). Correo electrónico: ilvasquez@poligran.edu.co; ORCID: 0000-0002-5357-3537

Julio-César Cepeda-Ladino

Docente de la Escuela de Educación Industrial, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia. Becario “2019 Taiwan Fellowship Scholar”, Ministry of Foreign Affairs Republic of China, Taiwan. Institute of International Relations, National Chengchi University (國立政治大學 國際關係研究中心) Taipéi, Taiwán. Sus temas de investigación son las relaciones internacionales, la economía política internacional y la política exterior en Colombia, América Latina y Asia-Pacífico. Correo electrónico: julio.cepeda@uptc.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7757-6540>

Luis Fernando Vargas-Alzate, Ph. D.

Profesor titular de Carrera Académica y miembro del grupo de investigación en Estudios Internacionales (A1) de la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). Directivo de RedIntercol. Correo electrónico: lvargas3@eafit.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9628-6263>

Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez

Magíster en Gerencia para el Desarrollo de la Universidad Externado, profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la misma universidad y estudiante de Historia en la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: manuel.pantoja@est.uextrenado.edu.co

María Catalina Monroy, Ph. D.

Profesora asociada de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Sus temas de investigación se enfocan en el Análisis de Política Exterior aplicado a Colombia, estudios de género y seguridad internacional, y pedagogías experienciales. Correo electrónico: mariac.monroy@urosario.edu.co; ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7419-6438>

María Fernanda Sanzón

Fue coordinadora de la Especialización en Cooperación internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo (2018–2024) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Asuntos Internacionales de la misma universidad. Correo electrónico: maría.sanzon@uexternado.edu.co

Martha Ardila, Ph. D.

Docente-investigadora de la Universidad Externado de Colombia donde hace parte del Observatorio de Análisis del Sistema Internacional (OASIS). Sus áreas de interés se centran en el estudio de las relaciones internacionales de América Latina. (2024). Correo electrónico: martha.ardila@uexternado.edu.co; ORCID: [0000-0002-7440-9752](https://orcid.org/0000-0002-7440-9752)

Paula Ruiz Camacho, Ph. D.

Docente de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia donde hace parte del Observatorio de Análisis del Sistema Internacional (OASIS). Correo electrónico: paula.ruiz@uexternado.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6848-9936>

Rafael Enrique Piñeros

Docente-investigador de la Universidad Externado de Colombia donde hace parte del Observatorio de Análisis del Sistema Internacional (OASIS). Correo electrónico: rafael.pineros@uexternado.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5539-9395>

Valentina Mosquera Roa

Asistente de investigación (2023-2024), egresada del programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (abril de 2025). Correo electrónico: valentina.mosquera@est.ueexternado.edu.co

Vladimir Rouvinski, Ph. D.

Director del Laboratorio de Política y Relaciones Internacionales y profesor asociado del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi de Cali (Colombia). Correo electrónico: vrouvinski@icesi.edu.co



Queremos que formes parte de la Editorial EAFIT.
Únete a nuestra comunidad de lectores y
recibe información especial sobre novedades,
lanzamientos y actividades culturales.

Universidad
Externado
de Colombia
VEGELADA VIREDDUCACIÓN



RedIntercol
Red Colombiana de Relaciones Internacionales



Este libro se terminó de imprimir en Transparencia Dúo
para la Editorial EAFIT. Medellín, julio de 2025
Fuente: Caslon 540 normal, *Caslon 540 italic*

Esta publicación, que busca propiciar debates en el aula y fomentar futuras investigaciones, se presenta a la comunidad académica no solo como una guía de estudio, sino también como una reflexión sobre la política internacional de Colombia desde la Independencia hasta la actualidad.

Organizada en quince capítulos alrededor de dos ejes principales –la historia y la agenda–, la obra describe y analiza temas como la influencia del conflicto y la seguridad en la política exterior nacional, el funcionamiento institucional del Estado en la formulación de esta política, y el impacto del bilateralismo con Venezuela, así como los procesos de integración regional más relevantes para el país. Además, aborda el rol de Colombia en la cooperación internacional para el desarrollo y sus relaciones bilaterales con China y Rusia, antes de cerrar con una revisión sobre los avances de la disciplina en el país. Este libro es una lectura esencial para quienes se interesan en la política exterior colombiana.