

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

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.

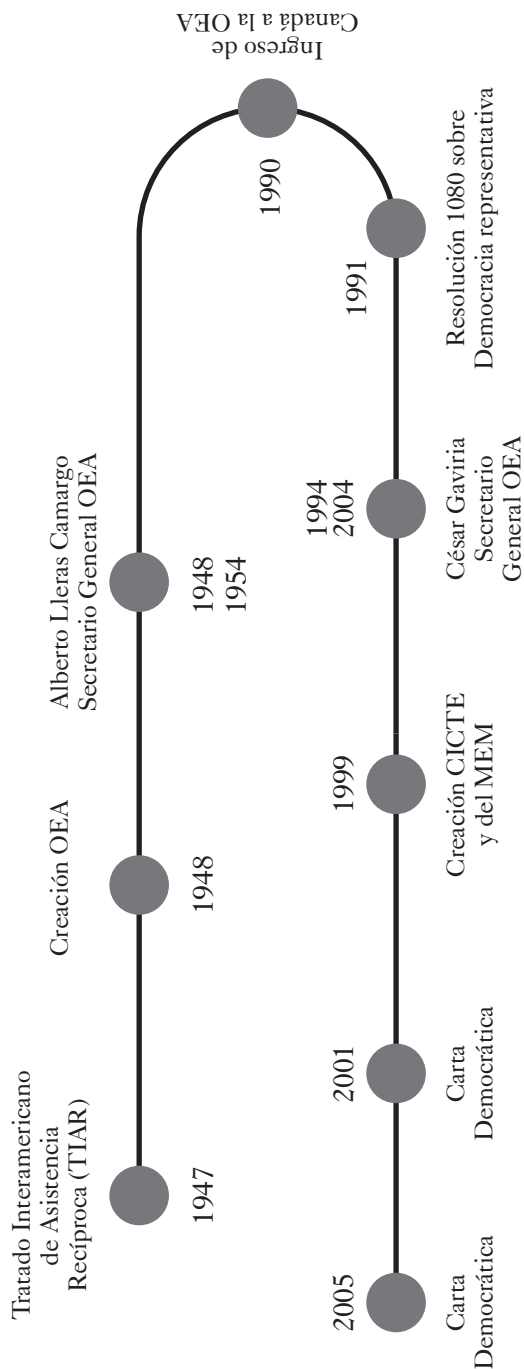
Para la OEA este respaldo constituye un aspecto fundamental para asegurar que todas las acciones de la Organización en Colombia se realicen de conformidad con las obligaciones de sus Estados miembros respecto a la plena vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Esto lo 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.