

**EL PAPEL DE COLOMBIA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN  
POS-HEGEMÓNICOS EN LATINOAMERICA**

Idónea Comunicación de Resultados  
Que para obtener el grado de  
Maestro en Relaciones Internacionales

Presentado por:

Andrés Felipe Bautista Peñaloza

Director de Tesis:

Dra. Ma. Antonia Correa Serrano

Lector Interno:

Mtro. Enrique Catalán Salgado

Lector Externo:

Dr. José Briceño Ruiz

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
GENERACIÓN 2018 - 2019  
CIUDAD DE MÉXICO**

## *Agradecimientos*

A la Sociedad mexicana, al CONACYT y su programa nacional de becas. A la UAM por abrirme las puertas y darme la oportunidad de formarme en la Maestría. A mis lectores el Mtro. Enrique Catalán y al Dr. José Briceño por el conocimiento aportado, a mi asesora, la Dra. Ma. Antonia Correa por su constante apoyo en el desarrollo de la investigación. A mi mamá y mi hermano por su apoyo incondicional. A mi familia y amigos que a la distancia me acompañaron en este proceso, muchas gracias.

## RESUMEN

La política exterior se visualiza como un instrumento de política interna para posicionar el interés nacional fuera de las fronteras nacionales. Es así como esta investigación buscó identificar desde la perspectiva de la política externa de Colombia, las coyunturas que han incidido en el escenario de integración en América Latina -caracterizado por propuestas pos-hegemónicas- durante el periodo que va del año 2000 al 2018. En principio, se revisaron los antecedentes que incluían en su análisis las posturas de Colombia -*Respice Polum* y *Respice Similia*- durante el siglo XX, teniendo en cuenta aportes del neorrealismo, el liberalismo institucional y el constructivismo, como teorías de las relaciones internacionales. Luego, a partir de la transnacionalización, se describió como la relación entre Bogotá y Washington -variable central de la investigación- determinó la estrategia de inserción internacional de Colombia mediante la creación de una élite local. Por último, se explicó el papel de Colombia como país puente-bisagra y sus efectos en la región, desde una lógica gubernamental -mediante los lineamientos de política exterior-. Los resultados muestran que una política externa personalista y alineada a los intereses de Estados Unidos, alteró el escenario de integración regional de manera directa -con la fragmentación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)-, e indirecta -con el impulso de mecanismos dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)-, activando propuestas de integración más autónomas y dotadas de legitimidad ante el ya desgastado sistema interamericano representado por la OEA y la hegemonía estadounidense. Esto constituye un soporte empírico para entender como los cambios de política externa de un país -en este caso Colombia- pueden alterar los procesos de integración a nivel regional.

**Palabras clave:** Política exterior de Colombia, transnacionalización, país puente, procesos de integración pos-hegemónicos.

## ABSTRACT

Foreign policy is viewed as an instrument of domestic policy to position the national interest outside national borders. Thus, this research sought to identify, from the perspective of Colombia's foreign policy, the conjunctures that have influenced the integration scenario in Latin America -characterized by post-hegemonic proposals- during the period from 2000 to 2018. Initially, the antecedents that included the positions of Colombia -Respite Polum and Respite Similia- during the 20th century were reviewed, considering contributions from neorealism, institutional liberalism and constructivism, as theories of international relations. Then, after transnationalization, it was described how the relationship between Bogota and Washington -the central variable of the research- determined Colombia's strategy for international insertion through the creation of a local elite. Finally, the role of Colombia as a bridge-hinge country and its effects in the region were explained, from a governmental logic -through the guidelines of foreign policy-. The results show that a personalistic foreign policy aligned with the interests of the United States, altered the scenario of regional integration directly -with the fragmentation of the Andean Community of Nations (CAN)-, and indirectly -with the promotion of mechanisms within of the Union of South American Nations (UNASUR)-, activating proposals for more autonomous integration and endowed with legitimacy before the already worn out inter-American system represented by the OAS and US hegemony. This constitutes an empirical support to understand how changes in a country's foreign policy -in this case Colombia- can alter integration processes at the regional level.

**Key words:** Colombian foreign policy, transnationalization, bridge country, post-hegemonic integration processes.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I FUNDAMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES	16
<i>Política exterior y Política internacional</i>	16
<i>Neoliberalismo y Posneoliberalismo</i>	17
<i>Hegemonía y pos-hegemonía</i>	18
<i>Respice Polum</i>	19
<i>Respice similia</i>	28
<i>Neorrealismo</i>	31
<i>Liberalismo Institucional</i>	32
<i>Constructivismo</i>	37
CAPITULO II TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA ÉLITE PRIVADA ESTADOUNIDENSE EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO COLOMBIANO.	42
CAPITULO III LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA DEL 2000 AL 2018 RESPECTO A AMÉRICA LATINA	61
CAPITULO IV EL PAPEL DE COLOMBIA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN POS-HEGEMÓNICOS EN LATINOAMÉRICA	82
<i>Coyunturas políticas</i>	85
<i>Coyunturas comerciales</i>	87
<i>Coyunturas de seguridad</i>	92
<i>La formación de nuevos espacios de integración</i>	101
<i>De la internacionalización del conflicto a la internacionalización de la paz: CELAC y el ALBA.</i>	104
<i>Colombia y el proyecto suramericano: UNASUR</i>	105
<i>Reflexiones sobre la actual política exterior de Colombia</i>	109
CONCLUSIONES	113
REFERENCIAS	117

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Balanza comercial de Colombia con sus principales socios comerciales	27
<b>Cuadro 2.</b> Aportes teóricos de diferentes autores respecto a la política exterior de Colombia.	39
<b>Cuadro 3.</b> Alineación de la política exterior de Colombia frente a Estados Unidos en la Asamblea de la ONU.	51
<b>Cuadro 4.</b> Cambio para construir la paz: narcotización de la política exterior	65
<b>Cuadro 5.</b> Formación del Estado comunitario: terrorización de la política exterior	68
<b>Cuadro 6.</b> Prosperidad para todos: reorientación de la política exterior	74
<b>Cuadro 7.</b> Evolución de la participación porcentual de principales destinos de las exportaciones colombianas	78
<b>Cuadro 8.</b> Visitas oficiales al exterior por parte de los presidentes de Colombia del 2002 al 2018	79
<b>Cuadro 9.</b> Visión de la integración regional desde la política exterior de Colombia	98

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Gasto militar de Colombia frente a la región (% del PIB) del 2000 al 2018	21
<b>Gráfico 2.</b> Porcentaje de participación de la asistencia de EE.UU. en el gasto militar de Colombia del 2000 al 2018	23
<b>Gráfico 3.</b> Porcentaje de participación del destino de las exportaciones colombianas del 2000 al 2018	25
<b>Gráfico 4.</b> Porcentaje de participación del origen de las importaciones de Colombia del 2007 al 2018	26
<b>Gráfico 5.</b> Porcentaje de participación de IED de EE. UU en Colombia del 2000 al 2018	27

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación aporta un análisis acerca del papel que desempeñó la política exterior de Colombia frente a los procesos de integración pos-hegemónicos<sup>1</sup> en Latinoamérica del 2000 al 2018, explicando cómo el modelo político y económico de Colombia acorde a los lineamientos del consenso de Washington y determinado por un factor hegemónico de EE. UU. influyó en la heterogeneidad de la integración regional. En cuanto a la periodización del estudio se toma el año 2000 como punto de partida al coincidir con la puesta en marcha del Plan Colombia<sup>2</sup>, hasta el año 2018 tomando como referencia la finalización del segundo mandato de Juan Manuel Santos y con ello la transformación del Plan Colombia en Paz Colombia<sup>3</sup> como resultado del fin del conflicto armado con las FARC<sup>4</sup> mediante un acuerdo de paz.

Hablar de política exterior se asocia con la implementación de la política doméstica fuera de las fronteras nacionales, visualizándola como un medio para alcanzar el interés nacional (Vergara, 2012). Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha definido el papel de Colombia en la región como un eje articulador entre el sur y el norte de América gracias tanto a su ubicación geográfica como a sus potencialidades económicas y políticas (Carvajal, 2012). Con base en lo anterior, el interés de la presente investigación es analizar la estrategia de Colombia para insertarse en su región.

---

<sup>1</sup> En este sentido, se consideran estructuras de integración pos hegemónicas a los procesos regionales caracterizados por prácticas más autónomas como resultado de un desplazamiento parcial de formas dominantes de gobierno neoliberal liderado por Estados Unidos en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y gestión económica de bienes regionales propios que surgen como contraposición a las reglas sistémicas impuestas por excelencia desde los centros industriales del mundo (Riggirozzi y Tussie, 2012).

<sup>2</sup> Estrategia política y militar planteada inicialmente para la lucha contra el narcotráfico financiada por EE.UU. la cual sirvió de base para la política exterior de Colombia durante el periodo de análisis.

<sup>3</sup> Denominado a partir de 2016 como Paz Colombia producto de la reunión bilateral entre Santos y Obama en Washington con motivo de la celebración del 15º aniversario del Plan Colombia (Rojas, 2016).

<sup>4</sup> Principal guerrilla de Colombia surgida en la década de 1950 en el período conocido como: “la violencia” y que con el auge del narcotráfico robusteció tanto su estructura militar y su capacidad de hacer daño que se consideró una grave amenaza a la seguridad nacional del país y se introdujo a la lista de grupos terroristas en los 2000.

En este documento se reconoce que la integración regional durante el periodo de análisis se caracterizó por una mayor autonomía política principalmente frente a la hegemonía de EE. UU. Fue así como Brasil, Venezuela y Argentina lideraron la creación de nuevos espacios de discusión política en Suramérica, no obstante, se analizó, en particular, el papel que ha jugado Colombia -que históricamente se ha caracterizado por mantener una estrecha relación con intereses estadounidenses- en su región y sus efectos sobre el funcionamiento de esta. En relación con lo antes expuesto, dentro de esta investigación se buscó dar respuesta al siguiente interrogante que funciona como guía a lo largo del documento, ¿cómo ha sido definida la política exterior de Colombia y de qué manera los efectos de su implementación han alterado el espacio de integración regional en América Latina?

Como hipótesis central de este trabajo se propone que la política exterior de Colombia ha sido definida desde un gobierno a otro y no desde los intereses del Estado, así como formulada de alianza y repliegue con EE. UU. debido a que las élites que gobiernan Colombia han manejado una agenda neoliberal<sup>5</sup> que protege intereses transnacionales, además de una relación bilateral construida alrededor de la lucha contra las drogas y el terrorismo. Estos intereses son resultado de un proceso histórico de construcción de marcos de entendimiento en el plano de cooperación militar y económica materializados en la ejecución del Plan Colombia y la flexibilización de políticas de inversión extranjera directa. Con esto, Colombia buscó aprovechar su ubicación geográfica y su relación filial con EE. UU. para fungir como país puente de políticas de apertura encontrando como respuesta, países de Suramérica que rompieron con la receta del consenso de Washington y que vieron en EE. UU. -el ALCA específicamente- formas de dominación inaceptables, expresando este malestar por medio de coyunturas políticas tales como el debilitamiento de procesos de integración como la Comunidad Andina de Naciones y el afianzamiento de propuestas pos-hegemónicas.

---

<sup>5</sup> Se toma el concepto de neoliberalismo de Harvey, D. (2007) en el que explica este concepto como la desregularización del mercado y el retroceso del Estado como actor central en el desarrollo económico del país atribuyéndole a la propiedad privada la función de generar riqueza y competencia en iguales condiciones según las leyes del mercado.

La importancia de comprender las posturas de la política externa de un país como Colombia radica en analizar su papel en los procesos de integración regional, brindando una visión política con un soporte histórico y conceptual. La presente investigación tuvo como objetivos analizar la política exterior de Colombia, estableciendo si estuvo sujeta a intereses particulares de una élite neoliberal o si se planteó en respuesta a principios normativos del Estado<sup>6</sup>. Para ello se tomó la relación Bogotá-Washington como una variable central de la investigación, describiendo como la transnacionalización de las élites privadas estadounidenses en el pensamiento político colombiano participaron en el proceso de formulación de su política exterior mediante el análisis de los lineamientos oficiales y así determinar el papel de Colombia en el escenario de integración regional.

Desde la academia se han realizado diversos estudios sobre la integración en América Latina que se abordarán a lo largo del documento. Sin embargo, se buscó conocer aspectos coyunturales que intervinieran en un proceso de integración tomando la política externa de Colombia como referente, abordando formas de integración que tienen dentro de sus objetivos elementos sociales y políticos, es decir, que van más allá del plano económico. De igual manera, la presente investigación exploró roces de menor intensidad, como por ejemplo las crisis diplomáticas que no llegan a una confrontación armada pero que si afectan el grado de cooperación o integración entre dos o más países.

Históricamente la política externa colombiana ha estado orbitando entre dos posturas: *Respice Polum*- mirar a la estrella polar- y *Respice Similia*- mirar a sus semejantes. - La primera fue expuesta por el político colombiano Marco Fidel Suarez en 1914 bajo la cual pretendió definir el interés nacional de Colombia de acuerdo con los intereses de EE. UU. asumiendo en ocasiones posiciones de subordinación. De igual manera, Colombia ha orbitado en los procesos de integración regional apoyada en la doctrina *Respice Similia* atribuida al presidente Alfonso López Michelsen en la década de 1970 y que logró desarrollar una política exterior más autónoma que fortaleció sus relaciones con los países de la región.

---

<sup>6</sup> Entendiéndose esto como el acatamiento a la Constitución Política de Colombia de 1991 que establece en el artículo 9 de los principios fundamentales la integración con América Latina y el Caribe como una prioridad para el país.

En ese orden de ideas, uno de los primeros antecedentes<sup>7</sup> de integración se da en 1960 con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta tenía como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio, en un plazo de doce años, sin embargo, los logros se vieron obstaculizados por la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de sus países miembros y el beneficio desigual que le correspondía a cada uno de ellos, como sucedió en los casos de Argentina, Brasil y México, quienes percibían un beneficio exclusivo por el superávit en sus balanzas comerciales. De esta forma, se avaló la conformación de bloques subregionales, definidos por la necesidad de asegurar un tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico. Países que compartían características como Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia pactaron la creación del Pacto Andino en 1969 con el objetivo de crear un marco de integración más fluido, afirmando que la integración subregional será el primer paso para lograr la integración latinoamericana.

La crisis de la deuda de la década de 1980 como consecuencia del endeudamiento ante las instituciones financieras internacionales representó el fracaso de las ideas cepalinas del regionalismo clásico de 1960. Esto significó una oportunidad para EE. UU. de establecer en América Latina un “salvavidas” que se denominó el Consenso de Washington. En colaboración con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, éste tuvo por consignas la apertura comercial, incentivos a la inversión extranjera, reducción del gasto público y privatización de activos del Estado, como la receta para el crecimiento económico, iniciando lo que ahora se conoce como modelo neoliberal. Así, la transición del siglo XX al siglo XXI trajo consigo nuevos<sup>8</sup> conceptos en el sistema internacional como globalización, terrorismo, seguridad, y el fortalecimiento del rol de las corporaciones transnacionales. No obstante, Vidal y Guillen (2007) refieren que, a pesar de seguir las directrices de estos organismos internacionales, América Latina presentó ritmos de crecimiento mediocres en materia económica y una alta concentración de ingresos.

---

<sup>7</sup> A pesar de que los antecedentes de integración regional datan del siglo XIX con los intentos por establecer una confederación que hiciera frente a la amenaza de la reconquista por parte de España, la ALALC se puede considerar como el primer proceso formal de integración que reunía a prácticamente todo Latinoamérica.

<sup>8</sup> Nuevos en el sentido de darle una nueva interpretación a sus definiciones como sería el caso del concepto de globalización y seguridad.

Por lo anterior, el descontento generalizado por tales resultados llevó al poder en América Latina a gobiernos de izquierda, calificados desde la academia como gobiernos posneoliberales<sup>9</sup> que rechazaban la hegemonía de EE. UU. en la región. En ese contexto, Colombia dirigida por una élite tecnócrata, formuló una política exterior en función de intereses transnacionales e influyó en la integración regional fungiendo como país puente de políticas de apertura económica, generando como contraparte la creación de mecanismos de oposición política mediante propuestas de integración subregionales más autónomas, contrarias al modelo de libre comercio norte-sur. Estos son la Alianza Bolivariana de las Américas-ALBA, la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC.

Como se mencionó anteriormente, el interés nacional ya no solo se define de acuerdo con presiones domésticas sino también por influencias internacionales o multilaterales. Justamente, el presente documento concibe dicho fenómeno en Colombia al momento en que ésta se inserta en la economía mundial implementando el modelo neoliberal como consecuencia de las transformaciones de la corriente cepalina<sup>10</sup> que hicieron posible la mayor participación de actores privados apoyados en la inversión extranjera directa y en un papel moderado del Estado en el modelo de desarrollo (Guerra-Borges, 2002). En efecto, la teoría neo estructuralista explica la definición del interés nacional en función de intereses internacionales expresados en la política exterior.

La política exterior de Colombia durante la primera década del siglo XXI le otorgó la condición de vecino problemático. En este sentido, los dos periodos presidenciales de Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010) se caracterizaron por el afianzamiento del modelo neoliberal y una lucha contra los grupos armados consiguiendo el apoyo de EE.UU. por medio del Plan Colombia como una expresión no solo del interés nacional de golpear

---

<sup>9</sup> López Segrera, F. (2016) explica estos, como Gobiernos de izquierda caracterizados por un nuevo protagonismo del Estado en el ámbito económico con un ánimo redistributivo, su forma de inserción al mercado global, las formas alternativas de integración y cooperación, pero abiertos al comercio exterior. Quizás la más notable característica que compartieron dichos gobiernos fue haber superado el “Consenso de Washington”.

<sup>10</sup> Con esto se hace referencia al modelo cepalino de la década de 1950 y 1960 que promulgaba un crecimiento guiado por medio de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y que fracasó en su intento de lograr el desarrollo en América Latina. Su evolución a la teoría neoestructuralista coincidió con la implementación del consenso de Washington y las reformas estructurales del Estado para los países de la región.

duramente al narcotráfico, sino que fue también el resultado de otras presiones, como por ejemplo, el interés estadounidense de tratar el asunto del narcotráfico por fuera de sus fronteras al considerarlo una amenaza a su seguridad nacional. Por ello, se delimitó la política externa de Colombia hacia América Latina en base a una política de securitización de la democracia. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Uribe refiere:

que la política exterior de Colombia está enfocada en conceptos rectores como la responsabilidad compartida y la gobernabilidad democrática exigiendo el apoyo de la comunidad internacional frente al problema mundial de las drogas, la lucha contra el terrorismo y sus fuentes de financiación, dicha responsabilidad supone el compromiso firme de otros Estados y de todos los actores internacionales con posibilidades de contribuir a la erradicación de estos flagelos (PND, 2003 p. 94).

Un contexto que ubicaba a Colombia bajo el paraguas de Estados Unidos frente al surgimiento de gobiernos posneoliberales en América Latina, produjo un fraccionamiento ideológico en la región, en parte, como consecuencia de la regionalización del conflicto armado colombiano por medio de su política exterior. El debilitamiento de mecanismos de integración como la CAN trajo para Colombia la afectación de sus relaciones políticas y comerciales con sus socios naturales como Venezuela y Ecuador, así como un aislamiento subregional, puesto que en el debate continental se percibió como una amenaza la cercanía política, económica y militar entre Bogotá y Washington.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia en el año 2010, se esperaba una continuidad a la política de su antecesor. Sin embargo, este plasmó en su plan de gobierno una política externa más pragmática, restableciendo vínculos en la región sin afectar su relación con EE. UU. En este sentido, el desarrollo de una política exterior integral para Colombia implicó el relacionamiento en escenarios regionales de integración, así como el fortalecimiento y la diversificación de la cooperación internacional, como país oferente y receptor (PND, 2011). En este nuevo contexto, Colombia buscó una distensión en la relación con su vecindario sin dejar de apoyarse en políticas de apertura comercial como la Alianza del Pacífico, una nueva propuesta subregional de regionalismo abierto 2.0.

Respecto al aspecto metodológico de la investigación, para lograr los objetivos de estudio se acudió al análisis de contenido con enfoque cualitativo por medio del empleo de técnicas de investigación de carácter documental. Por su alcance, la investigación fue de tipo interpretativo, utilizando un método inductivo partiendo del registro de los hechos y análisis de los datos para llegar a una conclusión a partir del estudio de la información obtenida. Sin embargo, es pertinente subrayar que también se buscó apoyó en fuentes de información estadística -variables económicas y de seguridad- suministradas por el gobierno colombiano y por organismos internacionales.

Se basó en el análisis de fuentes de información secundarias determinadas por técnica de muestreo por conveniencia, teniendo en cuenta criterios de interés para la investigación desde una lógica gubernamental como documentos oficiales-públicos que contenían los lineamientos de la política exterior de Colombia en el PND de cada cuatrienio de gobierno, así como la exploración de informes, artículos, tesis, noticias donde se analizaron cuáles fueron las posturas y los alcances del objeto de estudio acudiendo al archivo digital de El Tiempo, con el fin de recopilar las coyunturas que generaron crisis diplomáticas entre Colombia y los países de la región.

Este documento está organizado en cuatro capítulos. En primer lugar, se abordaron los fundamentos teóricos y conceptuales, haciendo referencia a la revisión del tratamiento que se le ha dado desde una visión oficial y académica a las posturas de la política externa de Colombia –contrastadas con datos comerciales y de gasto en seguridad- y su misión en América Latina, basando la discusión teórica en el neorrealismo, el liberalismo institucional y el constructivismo. Una vez atendidos los antecedentes, se consideró oportuno la descripción de la transnacionalización de la élite privada estadounidense en el modelo político y económico colombiano con el fin de explicar cómo se ha visto afectada la visión de integración regional de Colombia como consecuencia de la relación filial entre Bogotá y Washington desde la pérdida de Panamá en 1903.

El tercer capítulo revisó los lineamientos de la política exterior colombiana, analizando la visión de Colombia hacia América Latina, desde una lógica gubernamental contenida en el PND –es la hoja de ruta de cada gobierno que define las políticas que se aplicarán- elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por último, se determinó el

papel de la política externa de Colombia en los procesos de integración pos-hegemónicos – CELAC, UNASUR y ALBA- realizando un análisis de contenido sobre los principales hechos que tensionaron la relación de Colombia con la región, clasificando dichos sucesos en coyunturas políticas, de seguridad y comerciales. Posterior a este análisis se vació dicha información en la definición de la estrategia de inserción de Colombia en América Latina.

## CAPITULO I

### FUNDAMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES

Para determinar la función que ha desempeñado la política exterior de Colombia a nivel regional, es necesario indagar sobre lo que ya se ha hecho a nivel académico y gubernamental. En la primera parte del capítulo se revisó una serie de conceptos clave que se vinculan a lo largo del documento. Posteriormente, se repasaron investigaciones que ya han abordado el objeto de estudio, para luego realizar un análisis teórico -neorrealismo, liberalismo institucional y constructivismo- que permita explicar, por ejemplo, cómo la interdependencia asimétrica de Colombia respecto a EE. UU. le ha servido a este último como fuente de poder e influencia asumiendo dos formas principales: exportación de capital y control del mercado, coincidiendo con la premisa de que Colombia ha sido más objeto que sujeto en el escenario internacional (Dallanegra, 2012). Lo anterior soportado con datos sobre los flujos comerciales, de inversión extranjera directa y de gasto en seguridad por parte del gobierno colombiano. Para empezar, nuestra atención se ocupará de abordar los conceptos clave de la investigación.

#### *Política exterior y Política internacional*

En la parte introductoria del documento se hizo referencia al termino de política exterior como concepto clave en la investigación. Sin embargo, la política exterior y la política internacional tienen definiciones e implicaciones diferentes que se deben subrayar. De acuerdo con Holsti (1995), el investigador que analiza las acciones de un Estado hacia el exterior y las condiciones bajo las cuales se formulan dichas acciones -por intereses domésticos o internacionales-, se ocupa esencialmente de la política externa. No obstante, el investigador que concibe las acciones de un país -incluyendo el Estado y demás actores privados- hacia el exterior está mirando la política internacional.

Como se revisó anteriormente (Véase la p. 12), se ubica el escenario de una política externa en función de intereses transnacionales en Colombia en el momento en que la teoría neoestructuralista de la renovada visión cepalina le da protagonismo al capital privado transnacional en el modelo de desarrollo del país en la década de 1980. Ya no era el Estado

de bienestar el encargado de guiar la economía, ahora sería el modelo neoliberal que permitiría que actores no estatales dirigieran la generación de riqueza y dieran forma a las acciones dirigidas hacia el exterior, ya no solamente desde presiones domésticas sino también por presiones externas -como por ejemplo el FMI, el BM así como empresas transnacionales-.

### ***Neoliberalismo y Posneoliberalismo***

El modelo neoliberal nace ante el ocaso de la edad de oro del capitalismo y como respuesta a la crisis generada a partir de la década de 1970 que empezaba a representar una costosa deuda externa para los países en desarrollo, y con ella, la desaparición del Estado de bienestar. El retroceso del *Leviatan* implicó la reducción del gasto público, privatización de activos del Estado, apertura económica en cuanto a bienes, servicios y flujos de inversión, todo ello, amparado en las reformas estructurales promulgadas desde el Consenso de Washington y legitimadas como la receta para acceder a financiación externa. El neoliberalismo afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio (Harvey, 2007).

La entrada al siglo XXI vino acompañada de crisis económicas y financieras en América Latina. Desde Argentina hasta México se evidenciaba un agotamiento del modelo neoliberal. Los mismos índices desempleo de décadas atrás, tasas de crecimiento mediocres o negativas, mayor desigualdad de ingresos, inestabilidad del tipo de cambio y una economía altamente dependiente de la exportación de materias primas. Es así como Lopez Segrera (2016) destaca la aparición de gobiernos posneoliberales en América Latina a partir de los primeros años de la década del siglo XXI (Véanse las pp. 82-84). Dicho autor menciona que estos gobiernos compartían el rechazo a las consignas del Consenso de Washington promoviendo un ámbito redistributivo de la riqueza y un papel preponderante del Estado en la economía que implicó la nacionalización de sectores estratégicos como los minero-energéticos.

No obstante, el terreno económico no fue el único aspecto que mostró un distanciamiento del modelo neoliberal. Los gobiernos posneoliberales de América Latina también marcaron un distanciamiento político respecto a las iniciativas lideradas desde Washington como un signo de rechazo a la hegemonía estadounidense en la región.

### ***Hegemonía y pos-hegemonía***

Cox (2016) toma el concepto de hegemonía de Gramsci y lo utiliza en el orden mundial para explicar los fenómenos de dominación. Entiende la hegemonía como la legitimación de un liderazgo de orden internacional que promueve la reproducción de patrones de comportamiento social, cultural, económico y político. De esta manera, la hegemonía estadounidense se reafirma en América Latina luego del desmantelamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), expresando este liderazgo en la implementación de un regionalismo abierto enfocado hacia el libre comercio y modelos de desarrollo hacia afuera.

Tras el descontento social por los desalentadores resultados del regionalismo abierto en América Latina, Riggirozzi y Tussie (2012) toman como punto de inflexión la crisis en Argentina y la expresión “Que se vayan todos” (p. 1) como la intención de renovar la política y que puso fin al gobierno de De la Rúa en diciembre de 2001. Las autoras califican como una marea de izquierda e izquierda moderada los gobiernos que defendían ideas para mejorar la redistribución de los ingresos y los servicios sociales. Dichos gobiernos -con sus respectivos matices- obtuvieron la victoria en Venezuela (1998), Brasil (2002, 2006 y 2010), Argentina (2003 y 2008), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006) y Paraguay (2008). Estas administraciones coincidieron en tiempo -durante la primera década del siglo XXI- y en espacio -gran parte de Suramérica y algunos países de Centroamérica-.

Los gobiernos de estos países unieron esfuerzos para la creación de una plataforma de regionalismo que fuera más allá del radar de integración comercial liderado por los Estados Unidos. Países como Brasil y Venezuela -apalancados por el *Boom* de las materias primas- lideraron propuestas de integración que tenían como fin establecer una agenda común en Suramérica en cuanto a infraestructura energética, seguridad y política exterior, manteniendo a raya potencias extra-regionales. Si bien es cierto que Estados Unidos siguió

teniendo injerencia en la región -el Plan Colombia, por citar un ejemplo-, también es cierto que se realizó un serio cuestionamiento a su hegemonía en el sentido de menospreciar instituciones respaldadas por Washington -como la OEA-, y del rechazo a sus propuestas de integración comercial -como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)-. A esto es lo que se le denomina propuestas de integración pos-hegemonicas (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Estructuras regionales que desplazaron formas de dominación -modelo neoliberal- para darle paso a una agenda consensuada, autónoma y con la capacidad de gestionar bienes públicos regionales en los ámbitos de recursos naturales-energéticos -Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)-, de seguridad -Consejo de Defensa Suramericano (CDS)- y financieros -como lo fue el intento por consolidar el Banco del Sur-. Todos estos proyectos con la participación y el impulso de Brasil y su voluntad de consolidarse como la potencia regional bajo el paraguas de UNASUR.

Son varias las limitaciones -tanto exógenas como endógenas- que enfrentaron dichos proyectos. No obstante, la atención del documento se centrará en el papel que desempeñó Colombia en estos procesos de integración y las causas de su actuar en el escenario regional, por lo que es pertinente formular ¿qué intereses ha defendido Colombia en la agenda internacional? ¿es conveniente defender los intereses de una potencia extra regional como EE. UU. en lugar de los intereses de su vecindario? las respuestas a estas y otras preguntas vienen luego de revisar las posturas que Colombia ha tomado para desenvolverse en el sistema internacional.

### ***Respice Polum***

La relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos se debe pasar por ciertos matices durante el siglo XX, desde el distanciamiento causado por la pérdida de Panamá en 1903, hasta el estrecho vínculo entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y de Bill Clinton (1997-2001). Sin embargo, se puede afirmar que la convergencia entre las dos naciones fue el denominador común de los asuntos exteriores de Colombia en el siglo pasado (Camacho, 2010). En la explicación de este proceso histórico, un análisis apoyado en una doctrina local cobró importancia, *Respice Polum* -mirar a la estrella polar-publicada

por primera vez en un artículo de Marco Fidel Suárez -expresidente colombiano- en 1914. Esta se convirtió pronto en la postura externa de la mayoría de los gobiernos colombianos en el siglo XX y cuya estrategia planteaba una actitud de filiación política de Colombia frente a EE. UU.

Hay que tener presente el contexto de las relaciones bilaterales durante el siglo XX para entender lo que significa actualmente Colombia como aliado de EE. UU. en la región. Smith (2010) considera como marco de referencia las políticas de Buena Vecindad, la Doctrina Truman y la Alianza para el Progreso, las cuales tenían como objetivos: encontrar un nuevo mercado para las exportaciones estadounidenses, difundir los valores democráticos mediante la gran estrategia liberal y, quizás, el más importante para EE. UU., contener la amenaza comunista en América Latina que estaba representada en el surgimiento de guerrillas que guardaban afinidad con el bloque soviético.

Desde que EE. UU. apoyo la separación de Panamá, encontró allí un enclave estratégico para su crecimiento económico, posicionamiento militar y liderazgo mundial. Ante tal escenario Colombia tenía dos opciones: ser instrumento o ser sujeto. Esta decisión se explica desde la perspectiva de Dallanegra (2012), quien introduce el concepto de “inserción racional dependiente” de Colombia respecto a la principal potencia mundial:

las relaciones de Colombia con el resto del mundo han estado fuertemente influidas por sus vínculos con EE. UU. Sus relaciones con ese país pueden obedecer a lógicas del orden vigente, además de opciones políticas y decisiones de la élite dominante que arrastran al Estado colombiano en la dirección de sus intereses (p. 39).

Bien decía Morgenthau (1986) en su obra *Política entre las naciones*:

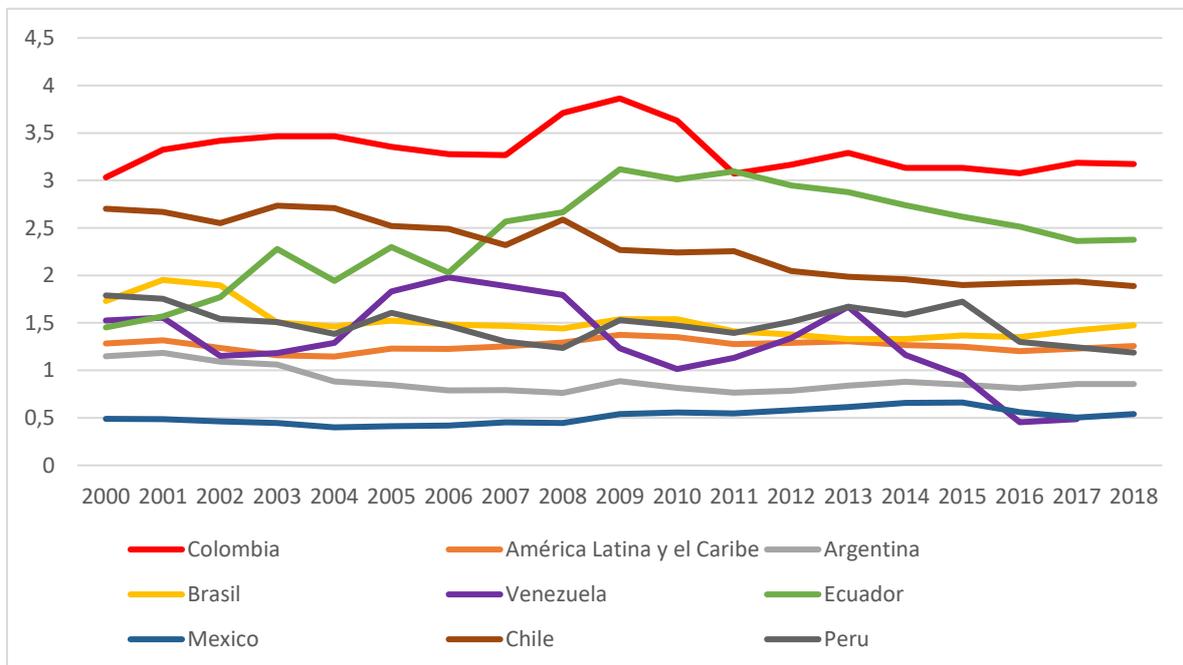
La diplomacia es el cerebro del poder nacional y los estadistas son los representantes del Estado que hablan por él, negocian tratados en su nombre, definen sus objetivos, eligen los medios para lograrlos y tratan de mantener, aumentar y demostrar el poder (p. 177).

El concepto de inserción racional dependiente no solo implica un vínculo de filiación con la potencia hegemónica, sino también la idea de mantener lazos de subordinación es

más adecuada para los intereses del país, que adoptar conductas autonómicas, lo que le ha dado a Colombia un papel de introversión a lo largo de la historia reciente. Randall (2011) coincide al señalar que la política exterior de Colombia tiene una gran debilidad institucional y es el elitismo extremo de su formulación, originada exclusivamente en el presidente y un círculo de consejeros -expresidentes y algunos senadores-, dándole mayor importancia al ministerio de defensa que a la propia cancillería.

Adicional a esto, el autor afirma que históricamente hay dos factores que orientan la política externa de Colombia. El primero, es su relación con Estados Unidos que la define como estratégica, y más pragmática que ideológica. Según Randall (2011) esta íntima relación no se hubiera dado sin el segundo factor fundamental, la insurgencia y el narcotráfico. Estos factores han traído inestabilidad política y económica a nivel local, así como retos de seguridad regional. En el Gráfico 1 se puede apreciar el porcentaje del PIB de Colombia destinado al gasto militar comparado con algunos países de América Latina. Esto confirma que Colombia es el país de la región que más recursos destina al sector defensa en busca de eliminar amenazas a su seguridad nacional.

**Gráfico 1. Gasto militar de Colombia frente a la región (% del PIB) del 2000 al 2018**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. [https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2014&locations=CO&start=2000&view=chart&year\\_low\\_desc=false](https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2014&locations=CO&start=2000&view=chart&year_low_desc=false)

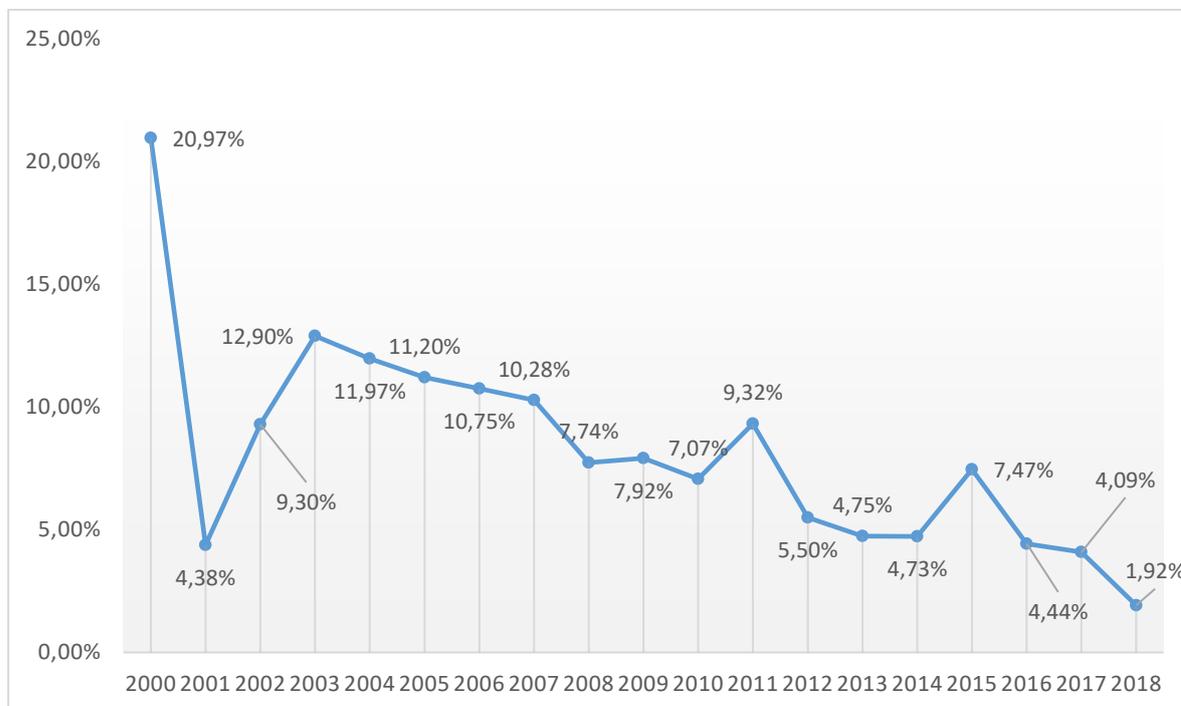
Para afrontar estos desafíos, Randall (2011) se refiere a Colombia como una potencia mediana en la región que decide fortalecer sus lazos con Estados Unidos para satisfacer sus intereses sin romper con la agenda del sistema internacional. Esta orientación puede ser expresada como una *realpolitik*. Para el caso de Colombia, con la crisis de la deuda y la necesidad de un financiamiento internacional a finales de la década de 1980, acordó con organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y con el apoyo de EE. UU. una serie de ajustes macroeconómicos como receta para superar la crisis, estimular el crecimiento económico y poder ser receptor de recursos financieros. El resultado de esta decisión se traduce en una libertad al movimiento de capitales que les dio mayor poder a corporaciones transnacionales, impulsó modelos de gobierno tecnócratas, y generó una interdependencia asimétrica en el ámbito económico y de seguridad con Estados Unidos siendo este el principal socio comercial y mayor aportante de recursos destinados al conflicto interno colombiano.

Randall (2011), luego de revisar las administraciones de Pastrana y Uribe pone en evidencia que la formulación e implementación del Plan Colombia para luchar contra los grupos armados y el narcotráfico -ambas amenazas para la seguridad nacional de EE. UU (El Tiempo, 1995)- le brindó a Washington la oportunidad de ejercer una mayor injerencia en la política interna colombiana, en donde se desarrolló el concepto de la internacionalización del conflicto armado como una “intervención por invitación”, socavando la autonomía y comprometiendo las relaciones de Colombia con su región (Tickner, 2007). La relación entre estos dos países giró en torno a la lucha contra el terror luego de los atentados del 9/11 durante las administraciones Bush-Uribe y en la cual Colombia apoyó la invasión a Irak en 2003 -siendo el único país en Latinoamérica que respaldó esa guerra-.

Los recursos destinados desde Estados Unidos para la implementación del Plan Colombia del 2000 al 2018 fueron de 11,355.13 millones de dólares según los datos publicados por la Oficina de Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos (GAO por sus siglas en inglés) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). En el Gráfico 2 se puede apreciar el porcentaje de la participación de los recursos de EE. UU. en el total del gasto militar de Colombia. En

promedio el 7.57% del total del gasto militar de Colombia ha proveniendo de la asistencia<sup>11</sup> por parte de EE. UU. siendo el aporte más alto en el año 2000 con un valor de 1,018.90 millones de dólares que coincide con la puesta en marcha de dicho programa.

**Gráfico 2. Porcentaje de participación de la asistencia de EE. UU. en el gasto militar de Colombia del 2000 al 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de GAO – USAID [https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal\\_year=2016&measure=Disbursements](https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2016&measure=Disbursements)

En contraste, los aportes han disminuido desde que se iniciaron los diálogos de paz con las FARC en el 2011. el portal web de la USAID<sup>12</sup> permite observar que mientras para el año 2001 los aportes destinados a asistencia militar eran del 71% y para la asistencia económica 29%, para el año 2014 los mismos rubros destinados a asistencia militar fueron del 17% y para la asistencia económica de un 83%. Para el año 2018 dichos aportes fueron destinados 100% a la asistencia económica, cifras que coinciden con el des escalamiento del conflicto con las FARC. Estos datos prueban el interés de Colombia por mantener una estrecha relación con EE. UU. ya que de ello depende el flujo de recursos para combatir las

<sup>11</sup> Vale resaltar que USAID clasifica la asistencia por origen y por tipos, siendo el departamento de estado y el departamento de defensa las principales agencias aportantes de recursos; en los tipos de asistencia las clasifica en militares (cualquier asistencia que beneficie principalmente la capacidad militar de un país receptor) y económicas (cualquier ayuda con un objetivo humanitario o de desarrollo humano).

<sup>12</sup> Al respecto, revisar [https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal\\_year=2014&measure=Disbursements](https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2014&measure=Disbursements)

amenazas a su supervivencia como Estado, en perjuicio de su relación cada vez más desgastada con América Latina.

Para Colombia, la estrella polar además de ser su principal aliado político es también su principal socio comercial, lo que respaldó la formación de una élite neoliberal que alcanzó su mayor logro con la implementación de la apertura económica en 1991 como consecuencia del consenso de Washington. En este sentido es válido abordar lo expuesto por Gómez, V., Gonzales, L. y Forero, R. (2007) quienes muestran el papel de la tecnocracia en el funcionamiento del Estado colombiano, determinado por una puerta giratoria entre los directivos del DNP<sup>13</sup>, la Universidad de los Andes y prestigiosas universidades en EE. UU. De igual manera es importante resaltar el papel de corporaciones transnacionales en la formación de *Think Tanks* como Fedesarrollo (Véanse las pp. 55-57) en Colombia a medida que la inversión extranjera directa ha aumentado apoyadas en la libre movilidad de capital.

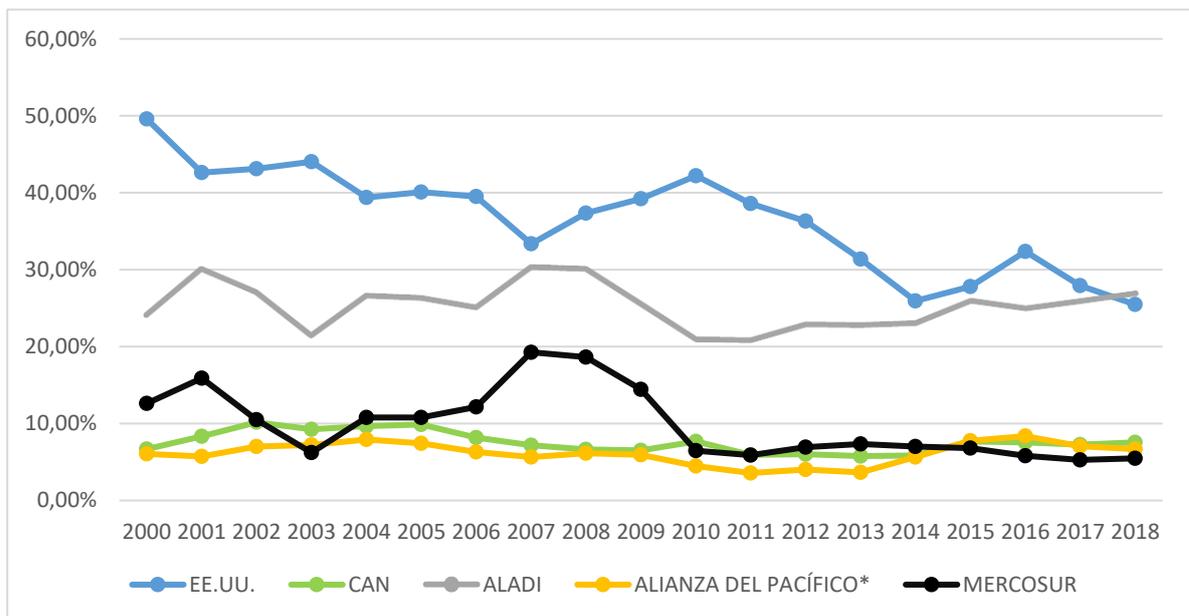
El Gráfico 3 muestra la diversificación comercial de Colombia al concentrar una parte importante de sus exportaciones en EE. UU. siendo este su principal socio comercial por encima de bloques comerciales como la ALADI -área de libre comercio de 12 países-, o la CAN -y su medio siglo de integración comercial-, los que podrían ser sus principales referentes por afinidades culturales y geográficas. En promedio, el 37% de las exportaciones colombianas tuvieron como destino EE. UU. manteniendo una tendencia lineal que ha empezado a disminuir desde el año 2010. En tanto que las exportaciones de EE. UU. con destino a Colombia no superan en promedio el 1% del total de sus exportaciones al mundo según los datos publicados<sup>14</sup> por la Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de los EE. UU. (BEA por sus siglas en inglés).

---

<sup>13</sup> El Departamento Nacional de Planeación es un organismo administrativo del poder ejecutivo encargado de formular e implementar las políticas públicas a nivel nacional.

<sup>14</sup> Al respecto véase: <https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services>

**Gráfico 3. Porcentaje de participación del destino de las exportaciones colombianas del 2000 al 2018**

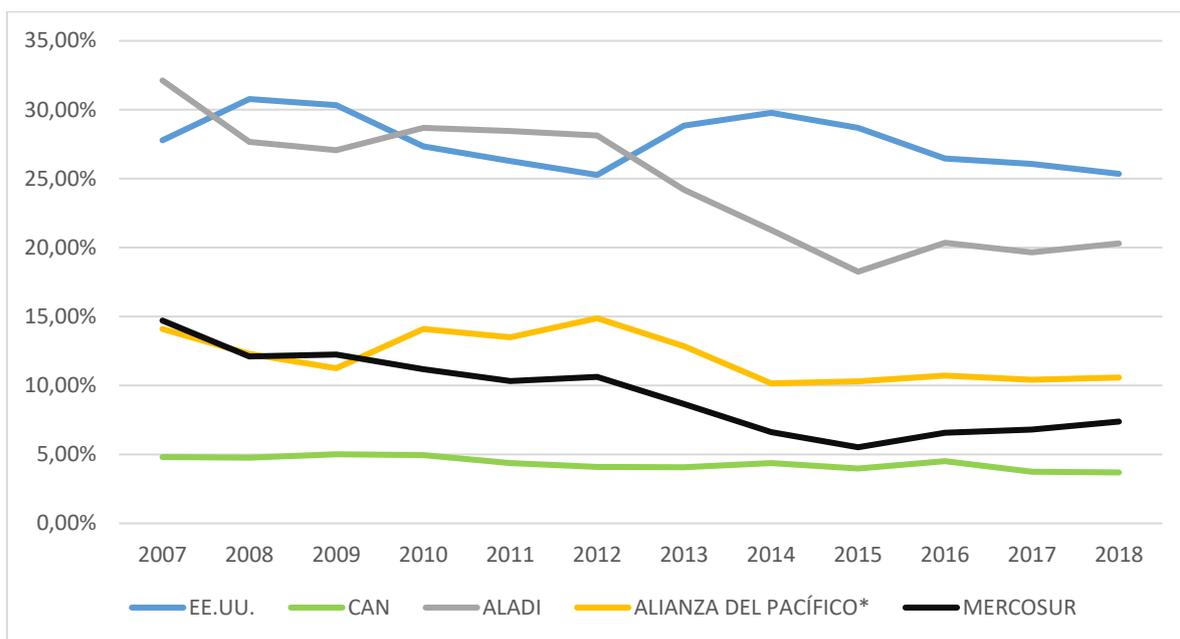


Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional> \*Los datos de la Alianza del Pacífico -exportaciones hacia México, Perú y Chile- se tuvieron en cuenta a pesar de que esta inició formalmente su existencia en el 2012.

La Alianza del Pacífico -con clara inclinación al regionalismo abierto- tiene una tendencia de comportamiento similar a la CAN como destino de las exportaciones colombianas durante todo el período de estudio y termina a la par que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el año 2018.

En el Gráfico 4 se observa el origen de las importaciones de Colombia teniendo la misma tendencia del Gráfico 3. El principal proveedor de productos desde el exterior es EE.UU seguido de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La Alianza del Pacífico -que para el año 2007 aún no existía como tal- para el año 2018 representó casi tres veces más que las importaciones desde la CAN que durante todo el período no representó más del 5%.

**Gráfico 4. Porcentaje de participación del origen de las importaciones de Colombia del 2007 al 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional> \*Los datos de la Alianza del Pacífico -importaciones desde México, Perú y Chile- se tuvieron en cuenta a pesar de que esta inició formalmente su existencia en el 2012.

Para tener una mejor visualización del intercambio comercial de Colombia, el Cuadro 1 muestra la balanza comercial con sus principales socios comerciales, teniendo que es positiva con la CAN, la ALADI y con la Alianza del Pacífico -que para el año 2018 rompe la racha de déficit que venía arrastrando-. Con la entrada en vigor del TLC con EE. UU en el año 2012, las importaciones desde ese país se han visto impulsadas evidenciando una balanza comercial deficitaria en los años 2016 y 2018.

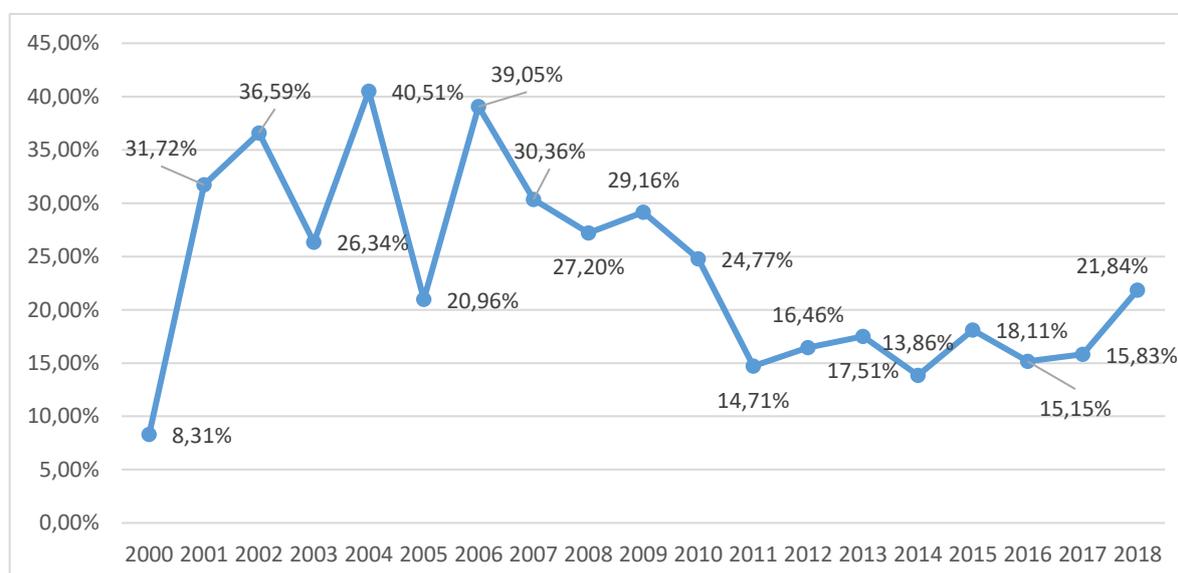
**Cuadro 1. Balanza comercial de Colombia con sus principales socios comerciales en millones de dólares CIF**

AÑO	EE. UU.	CAN	MERCOSUR	ALADI	AP*
2000	2646	250	138	230	619
2004	1526	828	-472	-1800	354
2008	2303	740	2680	1391	4811
2012	7655	1393	-1399	-1276	-1283
2016	-1007	460	-967	-1168	-1675
2018	-1669	1340	-1314	1269	1295

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>  
 \*Los datos de la Alianza del Pacífico -importaciones desde México, Perú y Chile- se tuvieron en cuenta a pesar de que esta inició formalmente su existencia en el 2012.

Es posible analizar en el Gráfico 5 que en promedio un 24% del total de IED realizada en Colombia es proveniente de EE. UU. lo que explica su influencia en la economía y la política de acuerdo con lo explicado por E.H. Carr y su argumento de la exportación de capital, condicionando así el actuar de Colombia en función de intereses transnacionales.

**Gráfico 5. Porcentaje de participación de IED de EE. UU en Colombia del 2000 al 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Banco de la República de Colombia.  
<http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>

La doctrina *Respice Polum* ha demostrado ser capaz de moldear una Colombia fiel a los intereses y al mercado estadounidense antes que a cualquier otro país o bloque comercial. Si bien es cierto que el tamaño de la economía y del mercado de EE. UU es enorme, la decisión de centrar los aspectos comerciales, de inversión y de seguridad en un solo país pone en riesgo la soberanía y condiciona su actuar en el escenario regional y mundial.

### ***Respice similia***

La otra postura que históricamente ha empleado Colombia en cuanto a su política exterior se apoya en la doctrina *Respice Similia* -mirar a sus semejantes- acuñada por Alfonso López Michelsen -entonces ministro de Relaciones exteriores del presidente Lleras Restrepo (1968-1970)- con el fin de que Colombia fortaleciera sus vínculos regionales, así como lograr una mayor autonomía en el sistema internacional respondiendo a un criterio sur-sur. Para esto, es necesario retomar los aportes de Dallanegra (2012) quien afirma que la aplicación de tal doctrina ha sido más simbólica que real, ya que esos momentos han sido fugaces y débiles, demostrando qué tan cerca ha estado Colombia de EE. UU. sin salir de su esfera de influencia.

Desde una perspectiva gubernamental, es pertinente tomar como antecedente el documento elaborado por Carvajal (2012) y publicada por el Centro de Pensamiento Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia donde el autor sugiere que el país se ha configurado en los últimos años y especialmente durante la administración de Juan Manuel Santos, como un puente, bisagra o articulador en la región -concepto clave para entender el papel de Colombia a nivel regional-. En el documento citado se hace un análisis comparativo entre Colombia y Turquía como la bisagra que sostiene las interacciones en la región euroasiática. Así, este concepto que no es nuevo para Colombia -en los PND del octenio de Uribe se menciona en repetidas ocasiones la interlocución de Colombia entre EE. UU., la Unión Europea y los países de América Latina respecto a la negociación de Acuerdos de libre comercio (PND, 2003; PND, 2007)-, tuvo una función diferente en la administración de Santos.

Carvajal (2012) atribuye esta función -bisagra- como una característica de *Respice similia* y rastrea algunos de sus logros durante el siglo XX. El autor cita como ejemplos de

esta postura el hecho de que Colombia se posicionara como un actor importante en la aplicación del derecho internacional y la solución pacífica de controversias, en la articulación de mecanismos multilaterales como la Fuerza Multinacional de Paz y Observadores en el Sinaí desde 1981, el Grupo de Contadora creado en 1983 y el rol facilitador en negociaciones del Tratado Torrijos-Carter de 1977 para el retorno de la soberanía panameña sobre el Canal en el año 2000.

Esto infiere que Colombia sin salir de la esfera de influencia de EE. UU. generó una política exterior más autónoma, orbitando en los procesos de integración regional desde la ALALC -con el sistema de sustitución de importaciones-, pasando por la CAN -con el modelo de regionalismo abierto- hasta llegar a ser miembro de la CELAC –como expresión de un regionalismo autónomo pos-hegemónico-. Esto se acerca más a una política externa fundada en principios normativos del Estado como indica la Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 9 del título los principios fundamentales:

las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (p. 15).

Carvajal (2012) hace un seguimiento detallado a los factores económicos y políticos que apoyan la tesis de una mayor autonomía de la política exterior colombiana:

Colombia tiene atributos geográficos que le facilitan una inserción internacional múltiple y diversa. Así mismo, por su crecimiento económico ha sido considerado por la comunidad internacional como país emergente, condición que lo llevó a ser incluido en los denominados CIVETS (p. 10).

El autor explica que Colombia materializó estos instrumentos –durante el octenio de Santos- en una política externa autónoma, capaz de ser mediadora en conflictos regionales como el retorno de Honduras en la OEA en el año 2011, estar a favor del derecho de los

palestinos a la autodeterminación en el año 2007<sup>15</sup> y organizar la VI cumbre de las Américas, en el que se planteó su papel bisagra de la región al encontrarse entre el Norte y el Sur de América. Es pertinente asumir que una postura más pragmática de la política exterior de Colombia implica una transición de los tiempos del *Respice Polum* y de *Respice Similia*, a una etapa en la que las relaciones con los Estados Unidos y los vínculos con Latinoamérica no se vean como prioridades excluyentes, sino como objetivos complementarios fundada en una *Respice Orbis* (Carvajal, 2012).

Haciendo énfasis en la reorientación de la política externa de Colombia, González, Mesa y Londoño (2016) señalan que la diversificación de socios comerciales, la participación activa en instancias multilaterales y el protagonismo en temas álgidos de la región, se configuran como prácticas y métodos de mantenimiento de poder político tendientes a lograr márgenes de autonomía sin confrontar a EE. UU.

Se reconoce que durante la administración de Juan Manuel Santos se implementó una segunda apertura comercial, que tuvo como objetivo la diversificación de los mercados internacionales para los productos colombianos y, por ende, disminuir las asimetrías frente a Estados Unidos, el cual continúa siendo el principal socio comercial, pero en una proporción cada vez menor. Esta afirmación coincide con lo demostrado en el Gráfico 3 (Véase la p. 25) en el que se puede apreciar que, a partir del 2010, año en el que EE. UU representaba el 42,21% del destino de las exportaciones colombianas, para el año 2018 representó el 25,47% con 10.674 millones de dólares FOB. Esto quiere decir que las exportaciones colombianas se diversificaron como producto de la entrada en vigor de tratados de libre comercio con Canadá (2010), la Asociación Europea de Libre Comercio – EFTA (2011), la Unión Europea (2012) y Corea del sur (2014).

---

<sup>15</sup> Si bien es cierto que durante la presidencia de Juan Manuel Santos Colombia pudo haber tomado un segundo aire en su inserción internacional que le pudiera generar un mayor nivel de autonomía, es importante resaltar que durante su séptima participación como miembro no permanente del consejo de seguridad de la ONU en el año 2012 se abstuvo de votar favorablemente a la petición de Palestina de ser reconocido como Estado permanente en las Naciones Unidas, suceso que contradice lo argumentado por Carvajal. Sin embargo, un día aaborantes de terminar su mandato en el 2018 Santos reconoció a Palestina como un Estado autónomo.

## **Discusión teórica**

Abordado el marco conceptual y los antecedentes acerca del objeto de estudio, lo que sigue es la contextualización del problema de investigación en los fundamentos teóricos del neorrealismo, el liberalismo institucional y el constructivismo considerando el enfoque de las relaciones internacionales en la formulación de la política exterior de Colombia y sus implicaciones regionales.

### ***Neorrealismo***

El manejo de la política exterior de Colombia frente al sistema internacional según lo expresado por Forero (2011) es útil para describir el nuevo orden mundial –unipolar luego del desmantelamiento de la URSS- caracterizado por una hegemonía indiscutible –al menos en cuanto al modelo económico- de Estados Unidos que se consolidó como el líder del mundo y en el que la estructura de poder internacional se organizó a su favor. Lo anterior es de suma importancia, dado que los cambios en la polaridad del sistema afectan la forma en que los Estados consiguen su seguridad (De Alba, 2016). En ese sentido, el aporte teórico es esencial sobre la idea que el interés nacional ha mutado desde el realismo clásico, definido no solamente por intereses domésticos, sino también por los cambios en la estructura del sistema internacional, sucesos que son explicados por el neorrealismo.

Waltz (2007), explica que el neorrealismo analiza los eventos internacionales desde un nivel sistémico, en donde los actos de grandes potencias –que son las unidades que interactúan dentro de la estructura–, influyen en el resto de los Estados, dictando el orden y los equilibrios de fuerzas. En el caso de Colombia, se cita el ejemplo del Plan Colombia como eje fundamental de la política exterior de la administración de Uribe y que respondió en primer lugar a la lucha contra el narcotráfico para luego hacer parte de la estrategia global contra el terrorismo. Según este aporte teórico, se debe tener en cuenta que Colombia pertenece a la categoría de Estados débiles, que son más propensos a guerras civiles y ser blanco de intervenciones –económicas, políticas o militares- por parte de los Estados fuertes, así como en función de los intereses de estos.

Tras la pérdida de Panamá en 1903, Colombia desarrolló una estrategia de inserción internacional ligada hacia Washington en materia política, económica y de seguridad.

Incluso, durante la guerra fría -sistema bipolar-, Colombia se configuró como un aliado estratégico de Estados Unidos a nivel regional principalmente por la amenaza que significaban las guerrillas pro-soviéticas. Al término de este periodo, cambiaron las capacidades dentro del sistema. La bipolaridad se transformó en un sistema unipolar bajo el dominio de Estados Unidos. Esto significaba que dicho país gozaba de grandes capacidades relativas, es decir, contaba con un alto grado de poder, que usaría para obtener seguridad. Así fue como el narcotráfico y más tarde el terrorismo pasaron a ser serias amenazas para la seguridad nacional, y, por ende, Colombia fue objeto de la política exterior de EE. UU.

Dicho aporte teórico -neorrealista- responde a las nuevas realidades mundiales en donde se define a la autonomía como la máxima capacidad de decisión propia que puede tener un actor, teniendo en cuenta los condicionamientos del sistema internacional<sup>16</sup>. Por consiguiente, se reconocen intereses contrapuestos entre los Estados débiles y los fuertes. Los primeros, con el fin de lograr su proyecto de desarrollo, requieren de una mayor autonomía frente a los segundos. En efecto, Colombia paso durante la administración de Santos del alineamiento automático a un alineamiento moderado en un intento por reinsertar al país en Sudamérica, así como la participación en nuevos espacios multilaterales enfocados al Asia-pacífico.

### ***Liberalismo Institucional***

A diferencia del realismo clásico e incluso del neorrealismo, esta corriente teórica basa sus premisas en el reconocimiento de actores no estatales -de carácter gubernamental o no- y en la cooperación internacional como mecanismo idóneo de solución de conflictos. Para Prado (2016) aunque los individuos son competitivos entre sí, los liberales argumentan que las personas, sociedades y países, al compartir intereses comunes, son proclives a colaborar unos con otros. El liberalismo institucional establece que las instituciones nacionales e internacionales determinan la cooperación internacional funcionando por medio de diferentes esquemas -multilaterales, bilaterales, triangulares y subregionales, del orden

---

<sup>16</sup> Para ello, se establece el término de autonomía heterodoxa la cual rechaza la imposición dogmática en nombre del bloque, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica (Puig, 1986).

global o regional, con la interacción de países desarrollados (Norte-Norte), en desarrollo (Sur-Sur), o entre ambos (Norte-Sur)- (Prado, 2016).

De acuerdo con lo anterior, es válido preguntarse ¿Qué son las instituciones internacionales? Para Keohane (2005) son “el conjunto de reglas -formales e informales- persistentes e interconectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen actividades y moldean expectativas” (p. 3). Es decir, las instituciones son mecanismos normativos de las relaciones internacionales que pretenden influir en la conducta de sus actores.

En ese sentido, Fukuyama (1989) auguraba, que, tras el término de la Guerra Fría, en el marco del triunfo de Estados Unidos -auge del Estado liberal, de los valores democráticos y de libre mercado-, la probabilidad de conflictos a gran escala entre Estados disminuye, incrementándose en consecuencia la colaboración entre los actores del sistema internacional, convirtiendo la amenaza del uso de la fuerza como innecesaria. Bajo ese mismo argumento, E.H. Carr vincula el poder económico con el poder militar, pues aquellos países que posean una fuerte economía están en condiciones de sustentar el pesado aparato de la guerra contemporánea donde no predomina el uso de la fuerza sino el uso del arma económica para adquirir poder e influencia en el exterior (Ortiz, 2011).

Como se observó en el apartado de antecedentes, Colombia es un Estado con amplia participación en el sistema multilateral –defensor a ultranza del sistema interamericano, participación activa en consejo de seguridad de la ONU y apoyo a solución pacífica de conflictos-. De igual manera, la recién creada Alianza del Pacífico, promovida por Colombia, Chile, México y Perú, puede ser estudiada mediante el liberalismo institucional, al ser vista como una estrategia de cooperación Sur-Sur, lo cual, desde la perspectiva de *Résipice Similia*, profundiza relaciones de confianza con socios estratégicos con nivel de desarrollo similar, en búsqueda de formar coaliciones en defensa de intereses comunes, adquiriendo mayor margen de maniobra internacional (Keohane, R. y Nye, J. 1988).

No obstante, Colombia en lugar de generar mecanismos para construir poder que le permitan alcanzar mayor capacidad de negociación a nivel regional, ha utilizado el sistema

multilateral como instrumento privilegiado de la política exterior. En palabras de Dallanegra (2012):

la mayoría de los analistas de la política externa colombiana coinciden en afirmar que su actuación internacional ha tenido un enfoque legalista el cual concibe que las relaciones internacionales se basan en la adopción de acuerdos y tratados ante instancias multilaterales, llegando a la defensa de principios jurídicos por encima de actuaciones de conveniencia política y de construcción de poder para lograr una mayor autonomía de desempeño (Pág. 41).

El autor considera esencial el hecho que, desde la política exterior de Colombia, el concepto de integración sea de libre comercio, sin contemplar alianzas políticas para maximizar la capacidad de desempeño orientada a la construcción de poder, configurando su papel regional en una dependencia pasiva de organismos internacionales. Así, Colombia, como socio estratégico de Estados Unidos en Suramérica, en un contexto donde actores no estatales como empresas transnacionales y grupos armados al margen de la ley coparon la agenda bilateral, el liberalismo institucional aporta la teoría de la interdependencia como un importante elemento explicativo en las relaciones económicas y políticas entre ambos países.

Para entender este aporte, es necesario definir sus conceptos centrales. La interdependencia significa dependencia mutua entre dos o más actores. Ahora bien, en el sistema internacional, la interdependencia implica la mutua dependencia entre actores internacionales –Estados, aunque también organizaciones internacionales, empresas transnacionales, etc–, la cual se caracteriza por la existencia de efectos recíprocos –incluyendo costos y beneficios– entre dichos actores (Schiavon, 2016). Estos efectos recíprocos aumentan en la medida en que se acelere la globalización de la mano de los intercambios internacionales –crecimiento de los flujos de bienes, servicios, capital, personas e información–, generando un mundo cada vez más interdependiente.

En la interdependencia, los efectos recíprocos pueden ser simétricos o asimétricos. Keohane y Nye (1988) precisan que se debe tener cuidado al entenderse la interdependencia como dependencia mutua equilibrada. En efecto, “son las asimetrías en la

dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás” (p. 24). Por ejemplo, la interdependencia simétrica se presenta cuando las capacidades de los países en cuestión son similares y existe cierto equilibrio en la relación. En tanto que la interdependencia asimétrica se da al momento en que los lazos no son equitativos y uno depende más en el otro. Los actores menos dependientes son más poderosos, al asumir menos costos o perder menos beneficios en el caso de rompimiento de una determinada relación.

La interdependencia es cuantificable gracias a dos elementos, la sensibilidad, definida como la capacidad de reacción de un actor –en el corto plazo, manteniendo sin cambios su estructura política- ante una situación adversa en el sistema internacional. Y la vulnerabilidad, definida como la disponibilidad relativa y el costo de las alternativas –en el mediano plazo y aún después de haber modificado la estructura política- que los actores deben encarar. La vulnerabilidad refleja mejor que la sensibilidad la asimetría de poder en la mutua dependencia –es decir, el poder– en una relación interdependiente, ya que incluye la capacidad de reacción de un país ante una crisis internacional (Keohane y Nye, 1988).

El aporte teórico del liberalismo institucional explica la relación política y económica entre estos dos países por medio de la interdependencia compleja de carácter asimétrico de Colombia respecto a EE.UU. que le ha servido a este último como fuente de poder e influencia asumiendo dos formas principales: exportación de capital y control del mercado en donde los actores transnacionales han adquirido mayor preponderancia en el sistema internacional socavando la autonomía de Estados débiles como Colombia en un mundo caracterizado por la globalización (Keohane, R. y Nye, J. 1988) y condicionando su actuar y su visión de los procesos de integración regional.

Con el fin de ejemplificar cómo funciona la teoría de la interdependencia, se analiza la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, caracterizada por una gran asimetría de poder –al menos en el ámbito comercial y de seguridad-. Según la teoría realista, dado que Estados Unidos tiene más recursos y capacidades en el sistema internacional que Colombia, las preferencias de política de Washington siempre se impondrían sobre las de Bogotá, en todo momento y tema de la agenda bilateral. Sin embargo, lo que se observa desde la teoría de la interdependencia es que, durante algunos períodos concretos del siglo XX, la

creciente interacción entre ambos países ha multiplicado los actores, temas, instrumentos y las instituciones que son relevantes en la relación bilateral y, dependiendo del momento histórico, Colombia ha podido diversificar sus relaciones con su región<sup>17</sup> –practicando *Respice Similia-*, generando espacios de cooperación Sur-Sur sin salir de la esfera de influencia de Washington, a pesar de la gran asimetría de poder entre ellos.

Los gráficos del presente capítulo (Véanse las pp. 21-27) son útiles para observar la interdependencia asimétrica entre ambos países, siendo Colombia más dependiente que Estados Unidos. No obstante, en caso de una crisis diplomática. ¿Cuál país se vería más afectado, tanto en el corto como en el largo plazo? la respuesta es clara: Colombia es más sensible en el corto plazo y vulnerable en el mediano plazo. En el corto plazo, Colombia perdería el mercado para el 25% de sus exportaciones y carecería de recursos importantes en el rubro del gasto militar. Además, perdería alrededor de 2 mil 478 millones de dólares en inversión extranjera directa, 21% del total en el país. Esto representaría un serio problema para el crecimiento económico y la estabilidad política. Por su parte, Estados Unidos también resultaría afectado, pero en mucho menor medida, ya que sólo perdería mercado para el 1.4% de sus exportaciones. La pérdida de un aliado político como Colombia en una región que representa una despensa importante de materias primas y en la que China ocupa mayores espacios es el costo más importante para Washington.

En el mediano plazo, una vez que ambos países tengan la posibilidad de modificar sus estructuras e instituciones internas, el impacto para Estados Unidos y, por tanto, su grado de vulnerabilidad, sería limitado, ya que para una potencia mundial es relativamente sencillo encontrar mercados para sus exportaciones e importaciones. Además, dado el tamaño de su mercado interno, el comercio internacional sólo representa una pequeña parte del PIB, lo que hace a Estados Unidos menos dependiente del sector externo que Colombia. En contraposición, la vulnerabilidad colombiana aún sería muy elevada, ya que tendría que enfocar una modificación de sus estructuras internas para encontrar mercados y proveedores para sus exportaciones, sumado a la pérdida de 21% de la inversión extranjera.

---

<sup>17</sup> La Fuerza Multinacional de Paz y Observadores en el Sinaí desde 1981, el Grupo de Contadora creado en 1983 y el rol facilitador en negociaciones del Tratado Torrijos-Carter de 1977 para el retorno de la soberanía panameña sobre el Canal en el año 2000, así como la integración de Colombia al Movimiento de Países no Alineados –MNOAL-.

Colombia tendría que hacer un gran esfuerzo comercial y diplomático para establecer o fortalecer sus relaciones económicas con otras regiones del mundo.

En suma, para EE. UU. su conexión con Colombia está definida por sus intereses basados en la seguridad y lo económico-comercial mientras que, para Colombia, está centrada en la viabilidad de la agenda interna. Lo que para EE. UU. es una relación pragmática y no vital, para Colombia se ha convertido en requisito de supervivencia interna representados en grandes recursos en cooperación económica-militar con el fin de garantizar su viabilidad como nación en perjuicio de su relación con América Latina.

### ***Constructivismo***

El marco analítico que ocupa esta corriente teórica tiene como conceptos centrales a las estructuras sociales, normas, identidades e intereses de los actores internacionales. El constructivismo investiga el surgimiento o modificación de normas internacionales y la conformación o transformación de la identidad de un Estado. Esto aplica para casos de transiciones de régimen, cambios en los modelos económicos, adscripción o pertenencia a distintas regiones, establecimiento de alianzas (Bravo y Sigala, 2016).

Para Santa Cruz (2009) la normatividad de las instituciones internacionales son expectativas colectivas acerca del comportamiento adecuado constituyendo a los actores del sistema internacional -Estados soberanos- y contribuyendo a la formación de sus identidades. Esta actitud de acatamiento de las normas internacionales por parte de Colombia lo constituiría como un aliado y no como un enemigo del sistema multilateral, lo cual es esencial para su inserción internacional. De esta forma, Wendt (1992) sugiere que las instituciones internacionales pueden transformar tanto la identidad como los intereses de los Estados.

Para analizar este argumento, Hurd (1999), sugiere que el acatamiento de las normas internacionales se puede dar por coerción y el temor a retribuciones -escuela neorrealista-, por interés propio, dada por el cálculo de intereses nacionales -escuela neoliberal- o por legitimidad, dada por un consenso interno para seguir una conducta sin necesidad de coerción -escuela constructivista-. Respecto a la legitimidad, el autor infiere que esta sucede cuando un Estado interioriza una norma que le hace reconsiderar sus intereses, sin

embargo, aclara que es poco común ver estas formas de acatamiento de manera separada, generalmente se relacionan entre sí, primero, a partir de relaciones de coerción, y una vez establecidas, bases de legitimidad.

El concepto de legitimidad del constructivismo explica la cimentación de valores desde el gobierno colombiano trayendo a colación el análisis de Weldes (1996) en el que argumenta que tanto los intereses del Estado, como sus identidades no se basan solamente en la estructura de poder internacional sino también en los significados colectivos de quienes organizan la acción del Estado. En este punto, es clave subrayar que el interés nacional se produce como objeto significativo por medio de los funcionarios del Estado y su visión del sistema internacional. La autora explica que estos funcionarios estatales enfrentan la política externa con una apreciación amplia y elaborada del mundo y del lugar que el Estado ocupa en él, enfatizando:

de manera que en contraste con la concepción realista de los “intereses nacionales”, mi argumento consiste en que estos son construcciones sociales creadas como objetos significativos a partir de significados y valores culturalmente establecidos con los cuales es comprendido el mundo a través de los cuales los funcionarios del Estado y otros individuos encuentran sentido en el mundo que los rodea (Weldes, 1996. p. 375).

De acuerdo con lo anterior, los individuos que ocupan cargos en el Estado desempeñan un papel crucial en la construcción del interés nacional. La premisa del liberalismo institucional -al considerar la importancia de actores no estatales en el sistema internacional y su influencia en la política exterior de Colombia-, sirven de complemento al análisis constructivista sobre la cimentación del interés nacional que es definido por una élite local en función de intereses transnacionales mediante una cascada normativa<sup>18</sup>. Sin embargo, el análisis desde la perspectiva del liberalismo doméstico desarrollado por Moravcsik, en Merke (2013) va más allá, afirmando que la relación entre Estado y sociedad es un factor

---

<sup>18</sup> Las normas operan en dos sentidos: por un lado, de manera constitutiva, es decir, creando identidad; por otro, en un sentido regulativo, manteniendo identidad. Así pues, las normas establecen expectativas sobre quién es un actor y sobre cómo se comportará de acuerdo a una identidad construida (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 1996).

central que configura la acción externa de los primeros y que esta articulación se desarrolla de tres formas: articulación de valores, intereses y representaciones políticas.

El concepto de preferencias estatales desarrollado por el autor sugiere que estas responden a las preferencias domésticas de los actores más importantes dentro de un país. Es decir, un Estado representa algún conjunto de la sociedad -la élite en el poder-, cuyos intereses define las preferencias estatales y la acción internacional. Así, las preferencias de un país en política externa serán el resultado de las preferencias internas sostenidas por la cancillería, los grupos económicos dominantes, la élite política cercana al gobierno y los militares. Es muy probable que las preferencias de estos grupos converjan en torno al desarrollo y la autonomía, pero también es probable que estos grupos consideren distintas estrategias para alcanzar estos objetivos siendo tarea del gobierno lograr un equilibrio que satisfaga a todos los actores.

*Como parte de una conclusión* del capítulo, en el Cuadro 2 se tomaron los aportes de los autores analizados y se caracterizó la política externa de Colombia frente a los postulados teóricos y así determinar por qué se toma una postura y no otra en el escenario internacional.

**Cuadro 2. Aportes teóricos de diferentes autores respecto a la política exterior de Colombia.**

<i>Autor</i>	<i>Caracterización de la política exterior de Colombia</i>	<i>Confrontación teórica</i>
<i>Dallanegra (2012)</i>	Explica la existencia de factores que hacen imposible la realización de alianzas de carácter estratégico entre miembros periféricos, como la creencia de que los vínculos con EE. UU. son más ventajosos que la inestabilidad o discontinuidad de las políticas y/o gobiernos de la región.	Desde el neorealismo, la estructura unipolar del sistema internacional se puede interpretar desde la visión de Colombia como el sentirse bajo la protección del Estado fuerte (bajo relaciones de poder) por medio de la aceptación de su hegemonía con el fin de asegurar la seguridad de la nación.  Desde el constructivismo, la creación del interés nacional como conjunto de valores y costumbres de funcionarios estatales y su visión del sistema internacional.
	Plantea como debilidades de la política externa colombiana:	Desde el liberalismo institucional se puede explicar de mejor

<p><i>Forero (2011)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una excesiva alineación de políticas con Estados Unidos generando en ocasiones una subordinación activa y relaciones de dependencia.</li> <li>• Ausencia de un diseño general o parcial de la política exterior, de planes anuales o bienales. O planes de “gestión por parte de los ministerios o demás oficinas del Estado, es decir la política se va definiendo por resultado, no por planeación.</li> <li>• Un papel secundario de la cancillería y carrera diplomática en la formulación y ejecución de la política exterior.</li> </ul>	<p>manera en el sentido de la creación y profundización de una interdependencia asimétrica entre Colombia y EE. UU. así como el papel de la tecnocracia en la formulación de la política exterior y/o demás políticas públicas.</p> <p>Desde el punto de vista constructivista, la alineación con EE. UU. se explica por la toma de decisiones legítimas por parte de Colombia al asumir como propio el interés nacional del Estado Fuerte.</p>
<p><i>Carvajal (2012)</i></p>	<p>Colombia se configura como país puente, bisagra o articulador en la región debido a factores como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geográficos</li> <li>• Económicos</li> <li>• Políticos</li> <li>• Sociales</li> </ul>	<p>El liberalismo institucional afirma que potencias medianas pueden utilizar a las organizaciones internacionales como instrumentos para lograr un equilibrio de poder en el sistema internacional.</p>
<p><i>Randall (2016)</i></p>	<p>Interés nacional de Colombia es definido en función de EE. UU formando una profunda interdependencia asimétrica traducida en una relación vital del primero con el segundo derivado de cooperación económica y militar.</p>	<p>La teoría de la interdependencia explica la vulnerabilidad y la sensibilidad de Colombia frente a EE. UU. dejando ver la asimetría de capacidades</p> <p>Así mismo, el constructivismo explica la definición del interés nacional de Colombia en función del interés nacional de EE. UU. por medio de una gama de recursos culturales y académicos reproducidos desde la élite gobernante.</p>

Fuente: elaboración propia en base a los autores citados.

Para terminar, es importante resaltar que gran parte de los autores coinciden en que la política exterior de Colombia durante el siglo XX giró en torno a Estados Unidos como consecuencia de la estructura del sistema internacional -bipolar- que configuró a Bogotá como un aliado importante para Washington -y su lucha anticomunista- a nivel global. Mas tarde, con un contexto de terrorismo internacional, una estructura de poder unipolar y la situación de orden público que amenazaba la supervivencia del Estado colombiano

terminaron por alinear a Colombia como un objeto de los intereses estadounidenses en América Latina. Por su parte, Carvajal (2012), parece ser el único que matiza la postura de Colombia a nivel regional resaltando las potencialidades de este como puente-bisagra en el hemisferio. No obstante, es evidente que dicho autor refleja una visión gubernamental más que un espejo de la realidad.

## CAPITULO II

### **TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA ÉLITE PRIVADA ESTADOUNIDENSE EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO COLOMBIANO.**

Abordar los antecedentes de la política exterior de Colombia fue importante en el sentido de conocer cuáles han sido las posturas respecto a su esfera de influencia -América Latina-. Como resultado de dicha labor investigativa, se tiene que, las estrategias de inserción internacional de Colombia -*Respice Polum o Respice Similia*- han orbitado alrededor de la relación bilateral con Estados Unidos -solo algunas excepciones a la regla llevan a Colombia a considerar su región como elemento fundamental-, lo que induce que la longitud y amplitud del puente que une a Colombia con Latinoamérica está sujeto a los intereses de Washington.

Si bien es cierto que el objetivo de la investigación no es analizar la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, si se considera pertinente revisar como se ha construido esta relación en base a los efectos que ha generado dicho vínculo en América Latina mediante la visión colombiana de los recientes esquemas de integración. Por ello se realizó una contextualización desde la pérdida de Panamá en 1903, pasando por la Guerra Fría y el respectivo desmantelamiento de la URSS, hasta llegar a la consolidación del proceso de paz con las FARC en el 2018. Los 115 años transcurridos -entre la separación de Panamá y el des escalamiento del conflicto interno- no constituyen una etapa homogénea. Sin embargo, la caracterización de este periodo siguió un patrón que configura a Colombia como un aliado estratégico de Estados Unidos, describiendo tal comportamiento en el sistema internacional mediante el tamiz de la transnacionalización, concepto que ocupará nuestra atención en las siguientes líneas.

Las relaciones transnacionales son movimientos tangibles e intangibles a través de las fronteras de los Estados y que están fuera del control de los organismos gubernamentales de política exterior en donde al menos uno de los actores no es un agente de gobierno (Keohane y Nye, 1971). La transnacionalización es uno de los efectos de la globalización ya que influye directa o indirectamente en todos los Estados del mundo al fungir como

vehículo de la migración, valores culturales, inversión extranjera, intercambio comercial y crecimiento económico, con implicaciones en la agenda nacional por parte de organismos multilaterales o corporaciones transnacionales, -es decir, actores no estatales-. En consecuencia, es pertinente describir como los valores políticos y económicos estadounidenses han llegado en la sociedad colombiana, al menos en principio por medio de tres variables para tener en cuenta: la élite intelectual, los *Think Tanks* y la academia.

McDougall (2006) reconoce como la base de la economía transnacional de EE. UU. a los grandes corporativos propios de ese país encargados de difundir por el mundo los valores occidentales. El autor remite el origen de estos corporativos a una conjugación de factores: las guerras napoleónicas -que centraron toda la atención de los británicos en Europa- y la doctrina del destino manifiesto en el siglo XIX. Esto jugó a favor de la joven nación estadounidense, puesto que, al no tener ninguna amenaza inmediata que viniera del exterior, no vio límites para sus fronteras. No obstante, se necesitó más que una alegoría para lograr su expansionismo político, económico y geográfico.

El gran desarrollo económico del noroeste de Estados Unidos impulsado por los valores protestantes referentes al individualismo y apoyado en un sistema confederado herencia del imperio británico, logro consolidar un Estado regulador que proporciono un hábitat propicia -educación pública de calidad como soporte de innovación- para el desarrollo de la agricultura y la industria, lo que a su vez trajo consigo tasas de crecimiento económico sin precedentes. La ausencia de una amenaza europea elimino la posibilidad de una reconquista, lo que fue clave para impulsar el deseo de los estadounidenses de llegar hasta la costa oeste. Cabe destacar que en esta expansión jugó un papel importante la empresa privada de la mano de una intervención estratégica por parte del gobierno estadounidense - como el encargado de crear el marco regulatorio para incentivar determinadas actividades económicas-.

Desde la perspectiva del siglo XXI, es posible distinguir otras características sociales, políticas y económicas que ayudan a explicar cómo EE. UU. logró aprovechar este potencial y acumular enorme poder durante los últimos 200 años. Un aspecto clave para este éxito fue el impulso a las leyes y regulaciones relacionadas con la economía, especialmente con respecto al surgimiento de una nueva forma de empresa comercial: la

corporación verticalmente integrada a gran escala. En efecto, leyes corporativas adoptadas por varios estados durante los últimos 30 años del siglo XIX sentaron las bases para los grandes corporativos conocidos hoy en día. Sin embargo, también proporcionaron la base para una economía transnacional, primero a lo largo y ancho de los Estados Unidos y luego en todo el continente por medio de inversiones de empresas estadounidenses en diferentes países de la región (McDougall, 2006).

Según el autor, la expansión industrial y geográfica de los EE. UU. desde mediados del siglo XIX está relacionada con el papel y el creciente poder de las corporaciones transnacionales, una tendencia alentada desde las autoridades estatales a las empresas privadas. Especialmente después del final de la Guerra Civil (1865), el proceso de industrialización estuvo marcado por una combinación de libre empresa y creencia en los beneficios del desarrollo económico y la era de la "transnacional estadounidense" pronto siguió.

El contexto del siglo XIX ubica a una América Latina que trataba de consolidar las jóvenes republicas luego de vencer en la lucha independentista al reino español. No obstante, el temor a una reconquista era evidente, por lo que un sentimiento antieuropeo se apoderó de gran parte de los nuevos Estados, principalmente ante las posturas bélicas de Francia y España –no tanto así de Inglaterra, que, en su afán de encontrar nuevos mercados para sus exportaciones reconoció rápidamente a las nuevas repúblicas (Bulmer-Thomas, 2010)-. Estados Unidos aprovechó este contexto y fue así que proclamó la Doctrina Monroe, con el fin de erigir su hegemonía en una región necesitada de aliados poderosos frente a las amenazas que provenían desde Europa.

Como se explicó en el primer capítulo, para Colombia la entrada al siglo XX fue difícil tras la pérdida de Panamá en 1903 alentada por Estados Unidos, que llevó al país a una especie de introversión en el plano internacional que se tradujo en una frágil política exterior. Como consecuencia, la clase dirigente colombiana justificó la estrecha relación con Washington mediante la doctrina *Réspice Polum*. Una de las razones por las que el entonces presidente colombiano (1918 – 1921) Marco Fidel Suárez impulsaba este vínculo filial se debió a que la Primera Guerra Mundial afectó gravemente el centro de poder europeo, mientras que, Estados Unidos se había fortalecido, por lo que, desde Bogotá, se

consideró que la inversión que necesitaba para su desarrollo sólo podía venir de Estados Unidos. Como lo explica Dallanegra (2012):

como consecuencia de los problemas económicos de Alemania, Inglaterra y Francia por la Gran depresión económica de la época, las exportaciones colombianas descendieron sensiblemente, contribuyendo a la crisis financiera. Por esa razón se desarrolló una política exterior muy cercana a Estados Unidos (p. 54).

Fue así como, en 1924, y por invitación del gobierno colombiano, arribó al país la misión de expertos extranjeros, dirigida por Edwin Walter Kemmerer, un asesor económico estadounidense y promotor de políticas monetarias (Dallanegra, 2012). Esta misión tuvo una gran importancia en cuanto a la estructuración del Ministerio de Hacienda, así como la creación de la Contraloría General y el Banco de la República, es decir, esta misión jugó un papel clave en la estructuración del aparato económico-financiero estatal.

El periodo de Alfonso López Pumarejo (1934 – 1938) coincidió con el *New Deal* de Estados Unidos al tratar de intervenir la economía ante la gran depresión de 1929. Tuvo, al igual que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, una visión juricista de la política exterior ya que durante su segundo periodo de gobierno (1942 – 1945), puso énfasis en la participación de Colombia en la construcción del marco institucional que dio origen a la ONU, el FMI y el BIRF.

Fue así, como, durante la primera mitad del siglo XX Colombia realizó cálculos costo-beneficio de su política exterior -pragmática- frente a su relación con Estados Unidos. Luego de la segunda guerra mundial y más tarde durante la guerra fría el *Respice Polum* se convirtió en un dogma para Colombia intensificando la relación con Washington y en donde en repetidas ocasiones se tomaron decisiones sin analizar costos políticos o económicos (Borda, 2019). Esa gravitación racional, reforzada por las dinámicas propias de la bipolaridad -durante la guerra fría-, implicó una restricción tácita, a veces, y otras expresa, en su relacionamiento con actores y foros extra-regionales.

Con la victoria de los aliados sobre el movimiento fascista, la segunda guerra mundial acabó y dio paso a una época que casi de inmediato polarizó el mundo dominado por las

superpotencias en dos bandos claramente divididos -sistema bipolar conformado por los Estados Unidos y la URSS-. La diplomacia internacional le dio el adjetivo del tercer mundo a aquellos países atrasados que no tenían la capacidad de alterar la estructura de poder y en un contexto que les sugería imitar el modelo occidental para alcanzar el progreso por medio de la “modernización” (Hobsbawm, 2014), y Colombia sería vitrina de este tipo de comportamientos, como, por ejemplo, su papel en la alianza para el Progreso.

El alineamiento con EE. UU. durante la guerra fría tuvo contadas excepciones. Hubo administraciones que pasaron por matices comparadas con otras que fueron claramente subordinadas a Washington. La administración de Turbay Ayala (1978 – 1982) que, si fueron eso, alineamiento irrestricto, o, la presidencia de Laureano Gómez (1950 - 1953) es otro ejemplo de ello, puesto que, decidió enviar un batallón colombiano a luchar en la guerra de Corea, siendo el único país en América Latina en enviar tropas. En ese sentido, la administración de Lleras Camargo (1958 – 1962), que, fue un alineamiento mucho más estratégico que busco no solamente acercarse a EE. UU. sino tratar de transformar el comportamiento de Washington en el hemisferio por medio de la creación de una institucionalidad -el sistema interamericano-.

Borda (2019), apunta que, el papel de Lleras Camargo en la conformación de la OEA dice mucho de los liderazgos individuales y la capacidad de hacer diplomacia a título personal. El papel de Colombia en la gestación de la OEA, era una estrategia compleja en la era de la guerra fría tratando de contrabalancear los intentos de EE.UU. de realizar una intervención unilateral creando un cerco multilateral que llevara a Washington. a lidiar con el hemisferio en formas institucionalizadas y no mediante intervenciones bilaterales - objetivo de la OEA y el aparataje institucional hemisférico que se creó en ese momento-.

Un matiz durante la guerra fría se refleja en el canciller del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966 - 1970), Alfonso López Michelsen, quien se apropió a su manera de *Respice Polum*. No sólo por cuestiones geográficas sino también por los intereses comerciales. *Respice similia*, en su formulación original, tenía un énfasis comercial y un radio limitado. El objetivo de López Michelsen, era que Colombia dejase de ser un peón de

la guerra fría<sup>19</sup>, por ello, como presidente (1974 – 1978) su tarea fue luchar en pro de universalizar la política exterior que estaba determinada por las relaciones económicas, por lo que diseñó una postura orientada a procurar la emancipación económica, configurándose así, como un crítico de la alianza para el progreso.

Durante el gobierno estadounidense de Ronald Reagan (1981 – 1989), la subordinación total se evidenció en el rechazo colombiano a la declaración franco-mexicana, que recomendaba una negociación entre la guerrilla y el gobierno salvadoreño así como el apoyo por parte de Colombia a Inglaterra, Estados Unidos y Chile con la dictadura de Pinochet en la Guerra de las Malvinas en 1982; el envío de tropas al Sinaí y la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, fueron sucesos que marcaron el rumbo de la política exterior de Colombia<sup>20</sup>.

El gobierno de Belisario Betancur (1982 - 1986) -el principal matiz de Colombia durante la guerra fría (Borda, 2019)- trata de ajustar la política exterior a las necesidades que le plantea el proceso de paz<sup>21</sup> a nivel interno, dejando de entender las guerrillas colombianas como un producto de la influencia soviética y más como un problema interno de Colombia. Empieza a usar la política exterior para vender la idea de la paz. De igual manera, bajo esta administración, Colombia ingreso en la Organización de Países No Alineados (MNOAL) y empezó a desempeñar un papel protagónico en la cuenca del Caribe al propiciar los diálogos de paz en Centroamérica conformando el grupo de Contadora.

La búsqueda de salidas multilaterales a problemas latinoamericanos como la deuda externa y el conflicto centroamericano, fueron audaces políticas que allanaron el camino

---

<sup>19</sup> Conviene recordar asimismo el protagonismo de este gobierno en la búsqueda de la suscripción del tratado Carter-Torrijos, a fin de que Panamá pudiera asumir el control del canal interoceánico manejado por Estados Unidos (Dallanegra, 2012).

<sup>20</sup> Como hecho relevante cabe resaltar la Enmienda de Concini de 1978 la cual es el instrumento más letal que posee Estados Unidos para intervenir militarmente en los asuntos internos de Colombia y su origen se remonta a los Tratados Torrijos-Carter entre Panamá y Estados Unidos la cual consiste en asegurar que el Canal de Panamá permanezca abierto y seguro ante cualquier amenaza interna o externa dándole el derecho a cualquiera de las partes de intervenir en determinada situación de manera unilateral (Tokatlian, 2000). Esto significa que, por ejemplo, si guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes colombianos debido a sus enfrentamientos llegasen a afectar o poner en riesgo el normal funcionamiento del canal de Panamá, Estados Unidos podría invocar la Enmienda para defenderse y sería una excusa para la utilización de la fuerza.

<sup>21</sup> Durante este período Colombia decidió entablar negociaciones con la guerrilla urbana del M-19 que años después terminaría siendo parte de la asamblea constituyente de 1991.

para que Colombia lograra un liderazgo regional. Estas nuevas orientaciones admitían las ventajas para el país de una política externa más autónoma respecto a Washington.

En la década de 1980 llegaron al poder gobiernos de la derecha ideológica comprometidos con una forma extrema de libre mercado, entre ellos Reagan y Thatcher - los que más destacaron-. Para esta derecha neoliberal, la sociedad del bienestar de la posguerra bajo la tutela estatal ya no contaba con el sostén del éxito económico. Fue así como el gobierno de Virgilio Barco, (1986 – 1990), se caracterizó por un esfuerzo programático de ampliación de las relaciones exteriores, “sin consideraciones ideológicas”, considerando que la mayor autonomía se determinaba por elementos económicos y no políticos -la tecnocracia-. Buscó un equilibrio entre las aspiraciones de una mayor autonomía y la resolución de los problemas económico-financieros de Colombia manteniendo la presencia del país en el MNOAL, definiéndolo como un elemento de equilibrio en el sistema internacional entre los países industrializados y en desarrollo.

Para Borda (2019) hay varios factores que coinciden con el fin de la guerra fría y que tienen lugar en Colombia. La transición entre la década de 1980 y 1990 se dio en un contexto convulsionado para el país, al mismo tiempo que terminaba la guerra fría –en teoría, habría un mayor margen de maniobra y más autonomía en el sistema internacional-. No obstante, en una coyuntura donde se podría ganar autonomía se recrudece la guerra contra el narcotráfico, con lo que el gobierno colombiano se acerca aún más a EE. UU. en búsqueda de recursos y apoyo a los desafíos de seguridad.

La administración de César Gaviria (1990-1994) manifestó que Colombia debería ajustarse a las nuevas realidades de la política exterior, por ello, llevó a cabo una estrategia de internacionalización de la economía, a la vez que procuró el fortalecimiento de la capacidad negociadora de la región. En su gobierno apoyó la Iniciativa para las Américas del presidente George H. W. Bush que luego Bill Clinton denominó Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Más tarde con el gobierno de Samper (1994 - 1998), *Respice Polum* se profundizó aún más debido al peso creciente de Estados Unidos en el sistema internacional en la etapa posbipolar.

La administración de Andrés Pastrana (1998 - 2002) tuvo como eje central la búsqueda de la paz con los grupos alzados en armas por lo que se involucró a la comunidad internacional en la formulación e implementación del Plan Colombia. Esta iniciativa fue el resultado de la convergencia de intereses estratégicos entre el gobierno del presidente Clinton y su homólogo colombiano, quienes en 1998 suscribirían la llamada Alianza contra las drogas ilícitas, la cual sería el eje de las relaciones bilaterales durante ese cuatrienio. Como condición para continuar apoyando a Colombia en todos los aspectos de interés, Estados Unidos proponía que en este país suramericano se diseñara un plan coherente para la lucha contra el narcotráfico.

El gobierno colombiano aceptó, y de allí se redactaría lo que se conoce como el Plan Colombia. Todo lo anterior guardaba correspondencia con la nueva prioridad en materia de política exterior estadounidense, pues una vez culminada la Guerra Fría, se orientaría en la lucha contra el narcotráfico, y como bien lo anotó el presidente Bush, Colombia era el epicentro mundial del narcotráfico, y por tanto representaba una amenaza extraordinaria a la seguridad nacional de los Estados Unidos (González, 2004). Las implicaciones internas para Colombia de esta relación bilateral fue el fracaso del proceso de paz con las FARC, ya que la guerrilla veía con mucho recelo la intromisión del gobierno de Estados Unidos en la militarización del país y las implicaciones externas, el deterioro de su relación con América Latina al dejar fuera a esta región de su estrategia de seguridad.

Con la llegada a la presidencia de Uribe Vélez (2002 - 2010) y la ruptura del proceso de paz con las FARC en 2002 suscitó la articulación de un nuevo discurso de carácter antiterrorista, vinculándolo a la guerra contra el terror liderada por Estados Unidos. Es decir, conjugó la política de seguridad democrática con la política exterior que no era otra cosa que vincular el conflicto armado a la cruzada liderada por el presidente Bush contra el terrorismo a lo que Tickner (2007), denominaría intervención por invitación. Esta etapa se caracterizó por el personalismo como rasgo sobresaliente, haciendo de la política exterior un ejercicio primario y parroquial (Dallanegra, 2012).

Durante sus primeros cuatro años de su gobierno, el objetivo prioritario fue el respaldo político, económico y militar de Estados Unidos. Según Borda (2012a), el primer obstáculo para la estrategia de internacionalización de Uribe fue cuando Estados Unidos solicitó

oficialmente a Colombia la firma de un acuerdo que garantizara la inmunidad de los ciudadanos estadounidenses en Colombia ante la jurisdicción de la Corte Penal Internacional<sup>22</sup> a lo que Uribe accedió con el fin de consolidar la alianza entre ambos países; es por ello que Colombia reanudó las fumigaciones con glifosato sobre cultivos de droga, siguiendo las instrucciones de Washington a cambio mantener y expandir el Plan Colombia pero con serias implicaciones sociales a nivel interno (Borda, 2012a) como el desplazamiento forzado que a su vez generó implicaciones externas en las fronteras con países vecinos.

El estrechamiento de esta relación se consideró vital para Uribe con el fin de poder asumir los retos de seguridad que implicaba el conflicto armado. El vecindario asumió las consecuencias de la política exterior de Colombia. Uribe modificó el uso tradicional del *Respice Polum* al intensificar la guerra contra las drogas siguiendo las pautas establecidas por el gobierno estadounidense, configurando a Colombia como una amenaza para la seguridad regional. Todas sus políticas distanciaron al país de Suramérica por diferentes motivos: con Hugo Chávez por causas ideológicas y desencuentros respecto del manejo del conflicto interno, con Rafael Correa por el ataque, sin previo aviso, del campamento de las FARC en la frontera entre ambos países y con el cono sur por el férreo apoyo de Colombia a los intereses comerciales de Washington en la región.

Durante la administración de Santos (2010 – 2018) se mostró un nuevo estilo, especialmente en lo que América Latina se refiere utilizando el *Respice Similia* para bajar el nivel de tensiones con los países vecinos, que se habían creado en la gestión de Uribe, sin que ello signifique una posición netamente latinoamericanista. La reforma principal de Santos fue una política externa más integrada con su región natural, pero sin descuidar los vínculos con Estados Unidos. En el año 2011, Santos reconoció que en Colombia existía un conflicto armado y no una amenaza terrorista, lo que se tradujo en la transformación del Plan Colombia en Paz Colombia y por supuesto, en recursos desde Washington que garantizaran la correcta implementación de los acuerdos de paz con las FARC.

---

<sup>22</sup> Dicha solicitud respondía a la necesidad de proteger a ciudadanos estadounidenses que se encontraban en Colombia como parte de los programas de ayuda militar.

A pesar de la existencia de gobiernos que favorecieron las relaciones Sur-Sur, aunque de manera más pragmática que realista, sus decisiones fueron anuladas por políticas de gobiernos posteriores, por lo que se habla de una política exterior personalista y no de Estado. Respecto al alineamiento de la política externa de Colombia con la de Estados Unidos, se toma como un indicador el informe elaborado por el Departamento de Estado<sup>23</sup> el cual es analizado en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Alineación de la política exterior de Colombia frente a Estados Unidos en la Asamblea de la ONU.**

<i>Administración</i>	<i>Año</i>	<i>% Coincidencia votación temas generales</i>	<i>%Coincidencia votación temas prioritarios</i>
<b><i>Andrés Pastrana</i></b>	1999	34.7	53.8
	2000	37.7	44.4
	2001	25.4	22.2
	2002	28.6	38.5
<b><i>Álvaro Uribe</i></b>	2003	20.0	41.7
	2004	10.6	25.0
	2005	8.7	25.0
	2006	15.2	0.0
	2007	7.4	20.0
	2008	20.0	16.7
	2009	33.3	60.0
	2010	36.1	50.0
<b><i>Juan Manuel Santos</i></b>	2011	51.9	83.3
	2012	40.0	75.0
	2013	47.4	87.5
	2014	40.0	80.0

Fuente: elaboración propia con datos de los informes desde 1999 hasta 2014 del US Department of State, Report to Congress on Voting Practices in the United Nations, Washington D.C.: <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations/>

La administración Pastrana que buscó y alcanzó una mayor proximidad a EE. UU por requerir cada vez más apoyo de ese país durante sus 4 años de gobierno en los temas prioritarios para el interés nacional de Estados Unidos, Colombia sólo acompañó en promedio en el 40.0% de los casos. Durante los ocho años de la administración de Álvaro

<sup>23</sup> Relaciona las votaciones de todos los países en Naciones Unidas. El propósito de ese informe es ofrecer al legislativo estadounidense un índice de la actitud diplomática de las naciones para que, a la hora de aprobar o promover cualquier tipo de cooperación, los congresistas sepan cuan cerca o lejos de Washington, en materia de política exterior, están los potenciales receptores de ayuda.

Uribe, Colombia solo acompañó en promedio en el 30.0% de las votaciones de temas prioritarios para Estados Unidos, mientras que, en el periodo de Juan Manuel Santos, los votos entre los dos países en temas prioritarios coincidieron en promedio en un 81.45%, claramente el más alto durante el periodo de análisis.

Esto indica, que, a pesar de que Colombia no haya estado del todo alineado con Estados Unidos en las votaciones de la asamblea de la ONU durante las administraciones de Pastrana y Uribe, esto no fue impedimento para que Estados Unidos considerara a Colombia como un actor clave en la región y sus problemas internos -de Colombia- como una verdadera amenaza para su seguridad nacional. Ahora bien, esta relación filial no se construyó de manera unilateral. Tras revisar la relación política entre Colombia y su estrella polar, cabe resaltar el papel desempeñado por élite local y su visión del sistema internacional.

En Colombia se ha instalado un proyecto político-económico neoliberal, que luego de varias décadas ha influido en la estructura del Estado. Estas nuevas formas de poder coincidieron con el surgimiento de un nuevo actor de producción política conocido como élite intelectual -economistas formados en la renovada teoría neoclásica en universidades estadounidenses-. La función de esta llamada élite intelectual colombiana es la creación de un discurso legitimador del modelo neoliberal mediante la producción de política económica que legitime la reforma estructural desde la época de la apertura económica en 1991.

Sin embargo, Colombia ha estado en la esfera de influencia de Estados Unidos mucho antes del proceso de apertura, desde las misiones internacionales en educación y finanzas en 1920 con la llegada a Colombia de la misión Kemmerer (Véase la p. 45). De acuerdo con Roldán (1999), después de la Segunda Guerra Mundial, la enseñanza y el desarrollo de las ciencias en Colombia fue de orientación estadounidense, a partir de los textos, manuales y las relaciones con universidades de Estados Unidos que permitieron la creación de nuevos programas académicos en la Universidad Nacional -como economía-, canalizada mediante la Fundación Rockefeller.

Como lo señala Guillen (Sf), la crisis de la deuda externa en la década de 1980 marcó el fin del modelo de desarrollo hacia adentro y el tránsito al modelo orientado hacia las exportaciones. Pero cómo todos los quiebres históricos, este cambio tuvo antecedentes, puesto que, varios países de América Latina fueron laboratorios de las políticas neoliberales emitidas por Reagan y Thatcher. Siguiendo su análisis:

El Consenso de Washington no consistió meramente en un decálogo de política económica impuesto desde Washington, con la colaboración del FMI y el Banco Mundial, ni refleja únicamente una convergencia de ideas, sino que expresa, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses, entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina (p. 23).

El papel de las élites, así como su concepto, ocuparán nuestra atención en las líneas siguientes. Estrada (2005), las define como:

Una fuerza productiva social de la generación de política económica, más específicamente, de políticas de reforma y ajuste estructural, intérprete del “interés capitalista general” de la época. Se trata del proceso de construcción de la hegemonía de los proyectos político-económicos inspirados en la teoría neoclásica y en el neoliberalismo (p. 263).

De acuerdo con lo expuesto por el autor, la élite intelectual es una fuerza política, económica y social del espíritu capitalista que se retroalimenta transnacionalmente, que construye hegemonía mediante proyectos político-económicos los cuales están presentes -o aparentan estarlo- en el pensamiento y la acción de grupos económicos, el Estado, los poderes públicos, los partidos, las universidades, los centros de investigación, los *think tanks* y los medios de comunicación.

Para Conaghan (2005) “es de gran importancia comprender cómo las percepciones de los equipos económicos inciden en la implementación del modelo y el estilo de los procesos públicos” (p. 107). Según esta autora, las respuestas de los gobiernos de América Latina ante las crisis económicas se han realizado gracias al trabajo intelectual, consciente y

organizado, de un grupo de tecnócratas transformados en gestores políticos que profesan una independencia y neutralidad política pero que, a la postre, apoyan intereses corporativos destacando el papel de las ideas y su organización en las relaciones entre los grupos empresariales.

Bull y Kasahara (2017) encuentran en el término de élite que “se emplea para referirse a las clases dominantes, incluyendo al empresariado, a los terratenientes y a las élites políticas que, se considera, funcionan en estrecha alianza entre sí, y también aliadas a las élites político-económicas internacionales” (p. 39).

Estrada (2005) identifica ciertos periodos o etapas de transformación de la élite intelectual en Colombia con el fin de caracterizar este fenómeno. El autor explica que el modelo económico colombiano paso de un régimen de acumulación basado en el mercado interno e ideas keynesianas hacia un nuevo régimen de capitalización de la economía. Ese nuevo régimen surge como respuesta a actores transnacionales del capitalismo, en un contexto mundial que tiende a la superación del predominio de formas de organización nacional-estatal. “se trató del tránsito de la industrialización por sustitución de importaciones a la apertura económica y modernización del Estado” (p. 265).

#### *Etapas de constitución y configuración (1966-1984)*

Este periodo se caracterizó por el surgimiento de una élite intelectual local, no así autónoma, como fuerza productiva del proceso de producción de política económica, en un contexto de crisis del modelo de sustitución de importaciones que conllevó a una apropiación de la técnica de la economía y su incorporación en la conducción del Estado. El surgimiento de la élite se expresa según Estrada (2005), como resultado de la profesionalización de la economía, la culminación de la formación doctoral de miembros del ejecutivo en universidades estadounidenses, la incorporación al aparato estatal de un número importante de técnicos con formación económica -tecnócratas- y por último, la creación de centros de pensamiento para el diseño de políticas económicas, como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, (Fedesarrollo) en 1970.

### *Etapa de estabilización y consolidación (1985-1990)*

En este periodo se consolidó la élite intelectual en el contexto de la crisis de la deuda externa. En esta etapa la creación de políticas estuvo inmersa bajo la influencia de actores transnacionales los cuales impusieron medidas de estabilización macroeconómica como requisito para acceder a préstamos y garantizar el funcionamiento del sistema financiero. Según Estrada (2005), el replanteamiento del modelo -el ocaso del modelo hacia adentro por el ascenso del modelo orientado por las exportaciones- fue fruto de un debate entre diferentes facciones de la élite en el que predominaron las concepciones ortodoxas -con una clara influencia neoliberal- sobre los enfoques heterodoxos -con arraigo cepalino y keynesiano- de la política económica. El proyecto de los neoliberales se concretaría en el plan de modernización de la economía colombiana, lanzado en 1990, sobre el supuesto de que la estabilidad macroeconómica constituía una condición para las reformas estructurales.

Además de los organismos multilaterales, el gobierno de Estados Unidos jugó un papel importante en el fortalecimiento de la facción ortodoxa de la élite intelectual colombiana mediante sus agencias de comercio (Estrada, 2005). Considerando lo anterior, puede afirmarse que en esta etapa se configuró la dimensión transnacional de la élite intelectual, que se expresó en doble vía: por una parte, al adoptar las políticas de los organismos multilaterales; por otra, al internalizar tales políticas a las particularidades nacionales.

### *Etapa de expansión y profundización (1990 a la actualidad).*

En esta etapa se implementan las reformas estructurales, configurando este periodo como la profundización de la élite intelectual y el marco de actuación de la economía y del Estado basadas en una organización social con libertad económica. Para entonces, ya se había llevado a cabo el Consenso de Washington que sistematizó la agenda de reformas neoliberales y la construcción de un nuevo sistema de poder transnacional.

Las reformas de 1990 aunque aparecían como una respuesta formulada desde adentro de Colombia, mostraron una notoria coincidencia con la agenda de reformas propuesta por el Consenso de Washington. Estas fueron soporte para el apalancamiento transnacional en sectores de las élites dominantes, interesados en los negocios de la globalización y en su

inserción en el nuevo sistema de poder. El gobierno de Pastrana (1998-2002) se caracterizó como la segunda ola de reformas. Este nunca ocultó la estrecha relación con el proyecto político-económico neoliberal incluyendo una agenda legislativa para favorecer al capital extranjero mediante la redefinición del contrato petrolero que habría de favorecer a las multinacionales del sector (Estrada, 2005).

El gobierno de Uribe (2002-2010), además de representar un proyecto político de construcción de un Estado autoritario y los intereses del gobierno de Bush en la región, dio continuidad a la política neoliberal -aunado a la negociación del TLC con Estados Unidos-. Una de las cualidades del gabinete ministerial de este gobierno fue la habilidad casi indispensable que debían tener al momento de sustentar técnicamente la relación entre seguridad y crecimiento económico para construir una perspectiva económica de la política de seguridad democrática, una de las banderas de la administración. La firma del acuerdo de paz con las FARC y la obtención del nobel de paz por este logro podrían caracterizar la presidencia de Santos (2010-2018). Sin embargo, es válido subrayar que su administración llevó a cabo una ola adicional de reformas estructurales –mayor apertura económica y privatización de activos del Estado, sobre todo del sector energético- además de inyectarle gran cantidad de recursos públicos a la universidad privada -mediante el programa “ser pilo paga”-, en especial a la universidad de los Andes, bastión académico de la élite colombiana.

No obstante, las élites pueden incomodar en las sociedades, por ello la legitimidad de las políticas debe ser muy importante. El papel de los Centros de Pensamiento como instrumentos en la estrategia de las élites para transformar la opinión pública a su favor es importante. En este sentido, lo dicho por McGann en Leal y Roll (2013) es esencial para definirlos: “entiéndase por centro de pensamiento aquella organización dedicada a la investigación en el área de las políticas públicas cuyo objetivo principal es influenciar las decisiones del gobierno en materias domésticas y/o internacionales; ello mediante la provisión de información especializada” (p. 91).

De esta manera, los centros de pensamiento movilizan opiniones y conocimientos para crear un clima de opinión favorable frente a un proceso de reforma o política mediante las ideas, las cuales son capaces de legitimar y crear el poder. La proliferación de *think tanks* en el sistema internacional pareciera demostrar la creciente necesidad de impulsar ideas y

normas para legitimar cualquier acción. Un ejemplo de su importancia fue el desmantelamiento de la URSS no gracias a una victoria militar, sino ideológica por parte de occidente. Fue la victoria del capitalismo sobre el comunismo.

Con la desaparición de la URSS, Joseph Nye lanzó su concepto de *soft power* resaltando la importancia de generar ideas como herramienta para proyectar poder. Si el poder, es en esencia, un acto de comunicación, la producción de ideas debe ser considerada necesariamente como un activo estratégico para fortalecer la posición internacional de los Estados (Mourelle, 2018). Es por esto que los *think tanks* son agentes con una gran relevancia en la producción de ideas, pero más allá de esta función, su objetivo es influir, producir efectos concretos, crear opinión y proponer políticas apoyados en una relación entre la academia y la función pública.

En el caso colombiano, un centro de pensamiento reconocido es Fedesarrollo. Posicionado en el año 2017 como el segundo centro de pensamiento más importante en Latinoamérica<sup>24</sup> solamente por detrás de la Fundación Getulio Vargas y ocupando el puesto 20 a nivel mundial en cuanto política económica doméstica. Fedesarrollo se enfoca a realizar estudios sobre distintas áreas de la política pública -vivienda, macroeconomía y finanzas-, hasta relaciones internacionales. En cuanto a su financiación, hay entidades particulares, como Asobancaria; públicas, como los Ministerios de Vivienda o de Relaciones Exteriores; e internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, JP Morgan y la fundación Ford<sup>25</sup> (Fedesarrollo, 2018).

Mauricio Cárdenas, el más reciente exdirector de Fedesarrollo -y quien fuera el último ministro de Hacienda de la administración de Santos-, ejemplifica los vínculos existentes entre los centros de pensamiento y las altas esferas del poder ejecutivo colombiano. En una entrevista realizada a Juan Fernando Londoño (ex viceministro del Interior colombiano) por Leal y Roll (2013), apoya la idea:

---

<sup>24</sup> Según el *Think Tank Index Report* creado por *Think Tanks and Civil Societies Program* (TTSCP) de la Universidad de Pensilvania.

<sup>25</sup> Tal como lo explican Tickner y Borda (2011) el interés por parte de Ford de apoyar el fortalecimiento del estudio de las relaciones internacionales en Colombia coincidió no sólo para aumentar el conocimiento latinoamericano sobre los temas mundiales sino para equilibrar los términos de su interacción con Estados Unidos

Sí, yo creo que los centros de pensamiento en general tienen relevancia, no tanto en un impacto de corto plazo, pero sí mucho en el largo y mediano, para poner temas sobre la agenda política, para ir ayudando a madurar el debate. Cuando hay una política pública, muchas veces las ideas que se discuten son los discursos que se han ido forjando en el debate de los centros de pensamiento; creo que sí tienen una importancia en Colombia (p. 103).

De acuerdo con lo anterior, el contexto en el que los *think tanks* se desenvuelven es el de la formulación y evaluación de políticas públicas. Por ende, cualquier esfuerzo por legitimar un discurso es justamente una de las formas en que estas instituciones moldean el pensamiento político, como, por ejemplo, el hecho de asimilar como lo ideal para la industria nacional un TLC con los Estados Unidos en lugar de un TLC con países de la región, con los que se comparte un nivel de desarrollo similar.

Este documento reconoce la existencia de un tridente formado por los *Think Tanks*, las élites y algún sector de la academia que velan por los intereses de la propiedad privada local en representación de un poder transnacional. Este último elemento consiste en el papel que algunas universidades desempeñan en la alimentación de la élite tecnócrata en Colombia. Gómez, Gonzales y Forero (2007) determinan una relación muy cercana entre las universidades de élite colombianas y las instituciones detentadoras del poder estatal, donde entran en juego, principalmente, el capital económico y el cultural.

Su investigación argumenta una inequidad de oportunidades que se presenta en la diferenciación social establecida entre los que terminan una carrera en una universidad pública y los que la terminan en una universidad privada; citan ejemplos tomando como muestra directores técnicos del DNP, donde se aprecia que a pesar de que todos tienen un nivel educativo de maestría nacional o internacional, solo aquellos que hicieron su pregrado en la Universidad de los Andes, lograron acceder a una beca para realizar un doctorado en una universidad internacional. El papel de la Universidad de los Andes como centro de capacitación de la élite que, mediante las redes que posee con centros de formación y *think tanks*, brinda a sus egresados posibilidades de circular por entidades estatales y centros de investigación:

la investigación muestra que la Universidad de los Andes tiene una gran importancia dentro del objeto de estudio y existen unos canales de movilidad entre la Universidad y el DNP, si se considera, por ejemplo, que los últimos cuatro directores generales son egresados de la Facultad de Economía de esta universidad; que los últimos seis subdirectores generales tienen este mismo título o al menos maestría en economía de esta universidad; y que de la muestra recogida sobre los directores de unidad (21 en total), trece son egresados de la Universidad de los Andes. Pero este canal es de doble vía, porque directores y subdirectores del DNP han salido de la institución a ocupar cargos importantes en la Facultad de Economía (p. 171).

De igual manera, la existencia del sistema de becas de Fonade-DNP permite que sus funcionarios accedan a una formación de posgrado en universidades internacionales de prestigio; esta posibilidad de formación se convierte en la principal motivación que tienen los tecnócratas para ingresar en la entidad y ha permitido que de allí salgan a ocupar altos cargos en los sectores público y privado. Finalmente, la investigación reconoce la existencia de un grupo selecto que rota por los cargos de dirección de las entidades estatales de planeación económica, *think tanks* y universidades, monopolizando la ocupación de estos puestos.

***Como parte de una conclusión del capítulo***, es pertinente resaltar la importancia del proceso de cooptación de élites tecnócratas en Colombia dado el papel que ciertos funcionarios tienen en la toma de decisiones de política económica. Es claro que la Universidad de los Andes ha entablado una relación directa con el DNP, brindando a determinados individuos los canales y medios legítimos para ocupar posiciones dentro de la estructura estatal.

De igual manera, a partir del inicio de la guerra fría y en el marco de la estructuración del aparato económico-financiero del sistema internacional, Colombia dejó de realizar cálculos políticos al momento de alinearse con EE. UU. Esta postura consistió en adoptar un comportamiento acorde a la doctrina *Respice Polum* como regla, siendo *Respice Similia* la excepción, en contadas ocasiones. Esto consistió en los intentos por parte de las élites de imitar el modelo económico-político establecido en occidente, percibido como sinónimo de

progreso en forma de crecimiento económico mediante un modelo de desarrollo orientado al libre comercio. El Estado de bienestar, producto del *new deal* roosveltiano encontró su final en la década de 1980 con la crisis de la deuda externa, por lo que el modelo neoliberal, ansioso de implementar las reformas estructurales, legitimó el retroceso del Estado. Los centros de pensamiento -Fedesarrollo en Colombia- fueron el vehículo necesario para blindar dichas reformas formuladas por instituciones financieras internacionales e implementadas por élites locales.

La adjudicación de Colombia como país puente-bisagra en América Latina no se da por sí sola. Su visión frente a los esquemas de integración regional está ligada a su modelo político y económico que ha sido penetrado y construido mediante una estructura transnacional. Es por ello que, al asignarse así mismo el papel de ser un interlocutor entre América Latina y Estados Unidos en la negociación de acuerdos comerciales, esta decisión se asume como producto de la transnacionalización de la élite privada estadounidense en Colombia y dicha interlocución no es más que una extensión del interés de un regionalismo abierto que tanto malestar causó en un regionalismo pos-hegemónico.

### **CAPITULO III**

#### **LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA DEL 2000 AL 2018 RESPECTO A AMÉRICA LATINA**

Este apartado analiza los lineamientos oficiales de la política exterior de Colombia durante el periodo de estudio que abarca las administraciones de Andrés Pastrana (1998 – 2002), Álvaro Uribe (2002 – 2010) y Juan Manuel Santos (2010 – 2018) basándose en lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada cuatrienio, el cual hace las veces de hoja de ruta de las políticas a ejecutar por cada gobierno, incluyendo su estrategia de inserción internacional.

Como se observó en el apartado de antecedentes (Véanse las pp. 19-30), se parte de la premisa, de que, históricamente, la política externa de Colombia ha estado fuertemente demarcada por dos factores fundamentales: su relación bilateral con Estados Unidos y la lucha contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros. Partiendo de estos dos elementos es pertinente describir el contexto en el que se definen los lineamientos de su política exterior durante el periodo de estudio para poder entender su actuación en América Latina.

Durante la segunda mitad del siglo XX el gobierno colombiano mantuvo una política de solución doméstica al conflicto armado y de no injerencia por parte de otros actores internacionales donde estos solo cumplían un papel de asistencia o apoyo logístico (Rojas, 2006). Sin embargo, esta postura cambio a mediados de la década de 1990 donde un nuevo contexto aparecía como consecuencia del fin de la guerra fría, así como la conformación de una diversa agenda internacional -tráfico ilícito de drogas, derechos humanos, crisis humanitarias, migraciones, cambio climático etc.-, que se posicionaron en la política exterior de una cantidad considerable de países, especialmente de Estados Unidos, el cual desde el período de Clinton, definió a las drogas como la amenaza número uno a la seguridad nacional de ese país (El Tiempo, 1995).

El contexto económico internacional en la década de 1990 determinó la política exterior de Colombia hasta el día de hoy. La implosión de la URSS posicionó a Estados Unidos y su política neoliberal a la cabeza del mundo utilizando la globalización como instrumento del capital y empresas transnacionales. En primer lugar, cabe destacar que el proceso de apertura comercial en Colombia se da en 1991 y que Mantilla (2012) entiende como una reconfiguración de la estructura productiva del país al pasar de ser eminentemente productor de café en la década de 1970 a convertirse en productor de minerales y de cocaína en 1990 en función de un aumento en la inversión extranjera y de movimientos transnacionales que facilitaban el comercio de mercancías legales e ilegales por los puertos marítimos. El autor adjudica este cambio en la estructura productiva del país a los retos que tuvo que enfrentar la economía colombiana de cara a un contexto cada vez más abierto, flexible y competitivo traído por el impulso liberalizador de la globalización.

De acuerdo con Estay (2002), la economía estadounidense durante la década de 1990 fue una especie de locomotora del crecimiento económico mundial ante la ralentización de Japón y Alemania -producto de la crisis financiera del sudeste asiático y el proceso de reunificación, respectivamente-, impulsando además procesos de apertura comercial alrededor del mundo que requirieron reformas estructurales. No obstante, el multilateralismo impulsado por Clinton vino a ser reemplazado con el intervencionismo unilateral de Bush, que, junto con la crisis de “la nueva economía” y la burbuja puntocom echaron al traste diez años de un importante crecimiento económico de Estados Unidos, incluso antes de los atentados del 11 de septiembre. (Estay, 2002; Bennis, 2002), coyuntura de la cual Colombia no salió ilesa.

La nueva orientación del sector productivo vinculada a la economía internacional configuró un escenario que fue aprovechado por los grupos al margen de la ley que se fueron expandiendo hacia nuevas zonas de riquezas reconocidas ya no por ser fuente de productos agrícolas sino de valiosos minerales apetecidos por multinacionales. Así se configuró una relación entre recursos mineros y el conflicto armado colombiano al ser estas empresas multinacionales objeto de extorsión por parte de las guerrillas y grupos paramilitares que con dichos recursos dinamizaron su economía de guerra y para lo cual

Mantilla (2012) adjudica este fenómeno como uno de los efectos globalizadores de la economía transnacional.

Una profunda crisis nacional alimentada por el narcotráfico y los grupos guerrilleros pusieron a Colombia, según la propia administración de Samper (1994 - 1998) “en el ojo del Huracán”, -al ser un país reconocido por la violación a los derechos humanos como consecuencia del conflicto armado- con el fin de visualizar la crisis de Colombia ante la comunidad internacional<sup>26</sup> (PND, 1999). La ruptura del proceso de paz con las FARC en el año 2002, así como el contexto global posterior al 9/11, produjo un alineamiento de intereses con EE. UU.<sup>27</sup> alrededor de la lucha contra los grupos terroristas y en la que Bush claramente advirtió “toda nación, en toda región del mundo, ahora tiene que tomar una decisión. Están de nuestro lado, o están del lado de los terroristas” (Bush, 2001, p.3).

En principio, cabe señalar que, durante la primera década de este siglo, y como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos se distanció de América Latina, convirtiendo la lucha contra el terrorismo en el elemento prioritario de su agenda exterior y reforzando su centro de gravedad en Medio Oriente y Asia Central. Esto alteró el escenario regional, al existir varios factores en juego. Entre ellos, un desinterés de Washington frente a la región y su agenda que apenas se limitaba a la firma del ALCA, de igual manera, la injerencia de actores externos –como China, Irán y Rusia (Véanse las pp. 93 y 94)- en Suramérica, cuya voluntad de la mayoría de países era la de diversificar sus relaciones y disminuir los vínculos tradicionales de gravitación frente a Estados Unidos, mediante la creación de una agenda común sin incluir a Washington ni a sus instituciones (Molano, 2012).

---

<sup>26</sup> La ONU (2011) mediante la Resolución 66/183 del 2011 llamada “*Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas*” ha reconocido que, pese a que los Estados, las organizaciones competentes, la sociedad civil y las ONG siguen intensificando sus esfuerzos, el problema mundial de las drogas sigue poniendo en grave peligro la salud, la seguridad pública, y amenazando la seguridad nacional, la soberanía de los Estados y el desarrollo sostenible.

<sup>27</sup> En efecto, los problemas de orden público en Colombia cobraron mayor fuerza en la agenda global en la cual el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mediante la Resolución 1377 del 2001 declaró que los actos de terrorismo internacional constituyen una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacional en el siglo XXI y que la financiación, la planificación y la preparación de actos de terrorismo internacional, así como todas las demás formas de apoyo a esos actos, son contrarios a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 2001).

Con su mirada en Oriente Medio, Estados Unidos generó una apatía hacia América Latina que se limitó a promover su Área de Libre Comercio de las Américas con una estrategia que contaba con pocos aliados –apenas México, Colombia y un puñado de países centroamericanos (Véanse las pp. 87 – 92)-. En ese sentido, Estay (2002) resalta la lógica gubernamental por parte del gobierno de los Estados Unidos al tratar de vincular la apertura de mercados bajo el paraguas de la lucha antiterrorista. El autor subraya discursos públicos por parte del entonces secretario de Estado estadounidense Colin Powell y del representante de comercio de Estados Unidos ante la OMC, Robert Zoellick quienes señalaban que, en épocas de miedo, el mundo debe procurar por crear puentes que permitan mejorar la cooperación y el intercambio comercial como señal de esperanza ante la amenaza que implican los grupos terroristas.

No obstante, la promoción del ALCA y el fortalecimiento del Plan Colombia fueron dos banderas importantes que el gobierno colombiano incluyó en su estrategia de inserción internacional dirigida a la región, con la capacidad de legitimar su discurso mediante la política de seguridad democrática, la cual consistió en vincular el crecimiento económico del país con la robustez de la democracia –esto implicaba neutralizar cualquier factor que amenazara la estabilidad política y económica de la nación, favoreciendo el panorama de inversión extranjera que asegurara los empleos necesarios para el crecimiento económico-. Lo anterior mediante la premisa de considerar a Colombia como país puente de políticas de apertura económica y de un modelo de seguridad hemisférica en América Latina. Ambos, intereses le favorecían a Washington antes que a la región en sí.

Una visión de regionalismo abierto representada en Colombia y su papel de interlocutor -para promover la firma del ALCA- y una visión de un regionalismo pos-hegemónico representada en una cantidad considerable de gobiernos de Suramérica -que impugnaban el modelo neoliberal-, produjo un fraccionamiento y debilitamiento en la ya desgastada CAN como respuesta a los planteamientos que se formularon desde la política exterior de Colombia. El cómo se plasmaron dichos planteamientos en los lineamientos de la política externa, es a lo que dirigiremos ahora nuestra atención.

#### Cuadro 4. Cambio para construir la paz: narcotización de la política exterior

<b>DIPLOMACIA POR LA PAZ</b>		
<p>De acuerdo a lo dicho por Rojas (2006), este periodo marcó el inicio de la “internacionalización” del conflicto colombiano, en el sentido de exponer la crisis nacional con el fin de concentrar la atención –al igual que recursos y cooperación- de actores internacionales sobre lo que estaba sucediendo en Colombia, así como sobre los efectos de esta guerra para la estabilidad y la seguridad regional.</p>		
<b>Objetivo</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Linias de acción</b>
<p>Buscar una autonomía interdependiente en el campo externo por parte de Colombia.</p> <p>Diversificar y fortalecer las relaciones con la comunidad internacional y con Estados Unidos respectivamente.</p> <p>Contribuir a la salvaguarda y promoción del interes nacional y definir en armonia con estos, la naturaleza y la calidad de sus vínculos con la comunidad mundial.</p>	<p>Para lograr una inserción más favorable en el contexto económico internacional se propone una estrategia sistemática, con la participación amplia del sector privado y de la sociedad civil para que la fragmentación del sector privado en Colombia no siga originando una multiplicidad de posiciones en cada negociación comercial. Dicha estrategia buscará que el sector privado aproveche de manera más amplia las preferencias comerciales otorgadas por este esfuerzo en la lucha contra las drogas, tanto por EE.UU. como por la UE.</p> <p>Se maximizará la situación geoestratégica andina, pacífica, caribe y amazónica, que hace de Colombia nación clave para el equilibrio regional, con el fin de diversificar las relaciones con la comunidad internacional.</p>	<p>Concertación entre el Estado y la sociedad civil en la política exterior con el fin de garantizar la satisfacción del interes nacional.</p> <p>Defensa y promoción del derecho internacional, mediante la resolución pacífica, negociada y oportuna de las controversias.</p> <p>Opción clara por la cooperación en las relaciones internacionales y no por la confrontación.</p>

Fuente: elaboración propia con información tomada del Plan Nacional de Desarrollo 1999 <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>

La administración de Pastrana (1998-2002) consideró vital aprovechar ser el foco atención y darle forma a esa “internacionalización”. Así surgió la llamada “diplomacia por la paz” como lineamiento de la política exterior de Colombia en el PND “Cambio para construir la paz”. En adelante, y en virtud de esa decisión, la política externa del gobierno no sólo acompañó y favoreció la búsqueda de la paz, sino que se constituyó en un espacio vital para el éxito de la política doméstica frente al conflicto armado.

La importancia de una estrategia de “canalización” de la participación internacional en la búsqueda de soluciones a la guerra radicó en la obtención de apoyo a los diálogos de paz que se realizaban en territorio colombiano con las FARC, quien para ese entonces se configuraba como una grave amenaza para el Estado, por ello se define en el PND:

a la búsqueda de la paz como una prioridad nacional en el que la comunidad internacional será un complemento de los esfuerzos internos buscando el apoyo de los países desarrollados para realizar las grandes inversiones en el campo social que permita encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y así erradicar los cultivos ilícitos (PND, 1999, p. 116).

Ciertamente, la diplomacia por la paz trajo como resultado la formulación del Plan Colombia, la cual sería la estrategia política y militar más importante en la lucha contra las amenazas a su seguridad nacional<sup>28</sup>. Ante este panorama, Colombia le apostó a desarrollar su política exterior mediante una postura *Respice Polum* en función de obtener el respaldo de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico convirtiendo esta relación como prioritaria para el interés nacional de Colombia. Para ello, el gobierno colombiano mostró su situación de orden público como una “amenaza” para la seguridad hemisférica, y cuyo Estado era incapaz de enfrentar sus problemas internos sin el concurso de Estados Unidos. Es así, que, dentro de los lineamientos de la política exterior, en el PND se refiere:

se suscribió una alianza contra las drogas ilícitas como un compromiso conjunto, fruto del consenso entre los dos gobiernos, para adelantar acciones concertadas a fin de enfrentar el problema mundial de las drogas con base en los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio que exige el esfuerzo de los Estados vecinos y actores no estatales en la lucha contra este flagelo (PND, 1999. p. 122).

A partir de las acciones que Colombia realizó para combatir el problema de las drogas ilícitas, la política exterior en esta materia se orientó a concretar un compromiso internacional promoviendo la cooperación entre los países involucrados en la cadena

---

<sup>28</sup> El Plan Colombia prácticamente fue el PND de la administración Pastrana, puesto que, el verdadero PND fue anulado en el legislativo colombiano por errores de vicio en su aprobación (Cardona, 2001).

productiva del narcotráfico para la aplicación de controles eficaces a la producción y al comercio de tales sustancias. En este sentido, la formulación de una diplomacia para la paz fue vital, ya que el objetivo era acceder a recursos por medio de la cooperación internacional con el fin de fortalecer al Estado colombiano frente a las amenazas internas.

Sin embargo, es importante subrayar que esta decisión también implicó un alto costo político y económico a nivel regional; Colombia empezaría a marcar una pauta cada vez más cercana a Estados Unidos en perjuicio de sus relaciones con América Latina. Evidencia de esto son los lineamientos de la política exterior de Colombia que define su papel de interlocutor entre los procesos subregionales de integración y Estados Unidos para constituir el ALCA, así como un promotor del Consejo de comercio e inversión Estados Unidos-Comunidad Andina (PND, 1999).

La aplicación del principio de responsabilidad compartida por parte de Colombia en la lucha contra el narcotráfico generó malestar a nivel regional, especialmente con sus vecinos -Venezuela y Ecuador- ya que, al compartir una vasta frontera, vivieron en primer plano el recrudecimiento del narcotráfico, el desplazamiento forzado de población civil y el paso de grupos armados ilegales a sus territorios. En repetidas ocasiones, los gobiernos de estos países manifestaron su malestar al afirmar que a pesar de que Colombia los conminaba a asumir de manera equitativa los costos de la lucha contra narcotráfico, desde Bogotá no se asumía con seriedad la seguridad en las zonas de frontera y que las consecuencias de regionalizar el conflicto colombiano solo traerían como consecuencia inmediata un aumento en el escalamiento de la violencia (Relea, 2001).

De igual manera, un ambiente de desconfianza sembró las relaciones entre Colombia y la región andina puesto que, inmediatamente después del fallido golpe de Estado contra Chávez en Venezuela en 2003, el gobierno de ese país se negó a declarar terroristas a los grupos guerrilleros colombianos y calificó al recién llegado gobierno de Uribe como un oligarca alineado con Washington y sus intereses por desestabilizar la región (Amat, 2003).

**Cuadro 5. Formación del Estado comunitario: terrorización de la política exterior.**

Dimension internacional		
La violencia ejercida por organizaciones criminales se reconoce como el principal desafío que enfrenta Colombia. La violencia no solo se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento económico sino una amenaza para la viabilidad de la nación. Esta situación ha sido alimentada por factores de naturaleza internacional, es por ello que la cooperación de la comunidad internacional se hace fundamental, considerando la naturaleza transnacional de algunos de los problemas que enfrenta el país, como el tráfico de drogas ilícitas y de armas (PND, 2003)		
Objetivo	Estrategia	Lineas de acción
Procurar que cada uno de los objetivos fundamentales del PND tenga la apropiada dimensión internacional. Consolidar las relaciones bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras. Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral. Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y a la seguridad.	Teniendo en cuenta los retos que enfrentaba el país, la política exterior se armonizó con las prioridades de la política nacional. Se profundizaron las relaciones bilaterales estratégicas con EE.UU., y la UE buscando promover los intereses económicos y comerciales, incentivar la inversión y atraer cooperación hacia los programas prioritarios del gobierno nacional. Con América Latina y el Caribe, las relaciones con los países vecinos estuvieron orientadas a consolidar los programas de seguridad fronteriza, desarrollo integral, y a fortalecer los espacios de diálogo político.	A la luz del principio de la responsabilidad compartida, se dio prioridad a aquellos asuntos en los cuales la comunidad internacional tiene un papel preponderante para su solución, tales como el problema mundial de las drogas y sus delitos relacionadas (lavado de activos, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos), el terrorismo, la problemática ambiental y la protección de los derechos humanos.

*Fuente: elaboración propia con información tomada del Plan Nacional de Desarrollo 2003 y 2007.*  
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>

Si durante el periodo de Pastrana, la política exterior giró en torno a la lucha contra las drogas ilícitas, en lo que fueron los dos periodos de gobierno de Uribe (2002 – 2006 y 2006 – 2010) se habló de una política externa alrededor de la guerra contra el terrorismo. En su PND, Uribe planteó la política de seguridad democrática argumentando que, la violencia no solo se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la nación. “Sin seguridad no hay prosperidad” subrayó. En este PND se le confirió un papel central al capital privado en el crecimiento económico argumentando que la generación de riqueza era fundamentalmente una responsabilidad del sector privado (PND, 2007).

La situación de seguridad interna se internacionalizó afirmando que factores de naturaleza transnacional han influido en el conflicto armado, tales como el negocio criminal de las drogas, el tráfico de armas, el entrenamiento de grupos armados en técnicas terroristas, el pago de secuestros y de extorsión por parte de actores internacionales, así como las prácticas de lavado de activos. De acuerdo con lo anterior, la cooperación de la comunidad internacional siguió siendo fundamental, considerando la naturaleza transnacional de algunos de los problemas que enfrentaba el país, por lo que el concepto de corresponsabilidad siguió vigente en los esfuerzos de cooperación, encontrándose definidos de manera conjunta el problema mundial de las drogas y el terrorismo.

En los lineamientos de política exterior consignados en el PND (2003), se enfatizó en profundizar las relaciones bilaterales estratégicas con Estados Unidos, promoviendo los intereses económicos, comerciales e incentivando la inversión. En el mismo documento se definieron las relaciones con los países vecinos y con la región orientadas a consolidar los programas de seguridad fronteriza, atendiendo los problemas de seguridad en detrimento de una integración comercial -que solo promovía la firma del ALCA-, configurándose así la llamada securitización de la política externa a causa de la implementación de la seguridad democrática. A partir del segundo mandato de Uribe, se propuso en el PND:

fortalecer los canales de interlocución que integren las necesidades regionales con los intereses nacionales a fin de incrementar las relaciones comerciales, contribuir en el proceso de negociación de Colombia para el acuerdo del ALCA, incentivar la inversión extranjera, apoyar una eventual negociación de un TLC y el apoyo al desarrollo de la infraestructura de interconexión binacional Plan Puebla Panamá (PND, 2007, p. 547).

No obstante, los planes de América Latina contrastaban con la visión de regionalismo abierto impulsada desde Washington y apoyada en Bogotá. Las negociaciones del ALCA se empantanaron en el momento en el que Estados Unidos se negó a negociar el desmonte de los millonarios subsidios a la agricultura, contrariando la posición de varios gobiernos de la región. Brasil, como contrapeso estadounidense en el hemisferio, planteó la negociación del ALCA en bloque(s) para así asegurar un acuerdo más equilibrado que no afectara la

competitividad de los productos agrícolas de los países latinoamericanos (El Tiempo, 2003a).

De esa manera, la posición -Pro-ALCA- tomada por Colombia fracturó la negociación en bloque de la Comunidad Andina y afectó la implementación del arancel externo común (AEC) en la CAN. De acuerdo con Antolínez (2012), en octubre de 2002 se había definido el inicio de un AEC con el que los países de la Comunidad Andina negociarían en bloque la firma del ALCA. Esto generó descontento en EE. UU., por lo que Uribe ordenó reversar la decisión, y fue visto como una señal de subordinación de la política exterior colombiana respecto a EE. UU. No obstante, las razones de la región andina de oponerse al ALCA no solo eran de índole ideológica. En un informe divulgado por la secretaria comunitaria de la CAN, se analizó el impacto negativo en la competitividad y en el sistema fiscal de los países andinos al eliminar los ingresos derivados de los aranceles a las importaciones estadounidenses (El Tiempo, 2003c).

No fue casualidad que desde la secretaria general de la OEA -en cabeza del expresidente colombiano Cesar Gaviria- se sugiriera dinamizar las negociaciones del ALCA como la mejor opción para la inserción latinoamericana y caribeña en la economía internacional (El Tiempo, 2004) al mismo tiempo que desde Bogotá se vinculaba el crecimiento económico del país -guiado por las exportaciones- con la situación de seguridad que implicaba la cooperación de todos los actores, incluyendo los países vecinos.

La política exterior durante el gobierno Uribe, constituyó, en general, una profundización del proceso de “internacionalización” del conflicto armado interno. En este sentido, la estrategia diplomática del gobierno colombiano consolidó la decisión de poner la política externa en función del conflicto y su resolución. En efecto, los tres principales grupos armados en Colombia, las FARC el ELN y las AUC, fueron incluidos en la lista de grupos terroristas de EE. UU., y citados permanentemente por el secretario de Estado Colin Powell como ejemplo de que la campaña antiterrorista no se concentraba solamente contra grupos musulmanes. La preocupación de Washington ante el fortalecimiento de estos movimientos guerrilleros no solo tomó en cuenta su participación en el negocio de las drogas, sino también, con los permanentes atentados a los oleoductos y las consecuentes

pérdidas para las empresas estadounidenses con inversiones en el sector de hidrocarburos (Rojas, 2006).

De acuerdo con lo citado por Rojas (2006), el Plan Colombia pasó de ser un plan antinarcóticos en su concepción, a un plan contrainsurgente en la práctica, y de allí a un plan antiterrorista en su denominación. El objetivo principal de la política exterior de Uribe fue vincular el conflicto armado a la cruzada internacional liderada por la administración de Bush contra el terrorismo. Para asegurar la ayuda estadounidense, Colombia asumió una postura activa y enérgica de subordinación ante Washington reduciendo los márgenes de autonomía. En efecto, el costo político de dicha decisión a nivel regional no puede pasar desapercibido. Por ejemplo, Uribe, a pesar de manifestar su compromiso con una agenda de seguridad común en el hemisferio, no pudo convencer a los países vecinos de comprometerse en la “guerra contra el terrorismo” puesto que Venezuela, Ecuador y Brasil, no declararon explícitamente a las FARC como terroristas.

A tal grado llegaron los desencuentros, que el gobierno colombiano en cabeza de Uribe denunció ante la Corte Penal Internacional al presidente venezolano Hugo Chávez por supuestamente patrocinar, proteger y ocultar a grupos terroristas en territorio del vecino país, todo en base a una serie de correos electrónicos encontrados en un computador del abatido Raúl Reyes -cabecilla de las FARC- luego de la incursión ilegal del ejército colombiano en Ecuador. Es decir, las acusaciones de Uribe se basaban en una operación que violó la soberanía de un país vecino y que terminó por encender las ya de por sí tensas relaciones con Suramérica (El tiempo, 2008a).

La regionalización de la guerra contra las drogas tuvo el efecto de suprimir y obstaculizar otros temas importantes en las relaciones subregionales, como el comercio y los esquemas de integración (Tickner y Pardo, 2003). La naturaleza combativa del discurso antiterrorista de Uribe es otro factor que permite entender los obstáculos que encontró el gobierno colombiano al momento de buscar aliados regionales.

Como se mencionó anteriormente, dicha postura del gobierno colombiano generó un alto costo de oportunidad en términos políticos y comerciales. En el ámbito subregional, las relaciones tradicionales de cooperación y diálogo fueron deteriorándose progresivamente,

al punto de generar la salida de Venezuela del Sistema Andino de Integración, y el llamado a consultas del embajador de Ecuador en territorio colombiano. Lo anterior, producto de una política exterior que se inclinó por la postura del *Réspice Polúm* (Pardo, 2004), relacionándola con la doctrina de seguridad preventiva de EE. UU. (Bush, 2002).

Bajo ese criterio, el manejo de las relaciones internacionales de Colombia en función de privilegiar el fortalecimiento de lazos con el gobierno estadounidense (en casos como la negociación del TLC y el deseo de incorporar siete bases militares en territorio colombiano), afectó sus relaciones históricas construidas subregionalmente. Por ello, las negociaciones entre los gobiernos de Washington y Bogotá generaron fracturas en el espacio andino y suramericano, especialmente con la discusión presentada en los foros multilaterales como la OEA y UNASUR sobre los acuerdos militares que pudieron comprometer la seguridad regional.

Los países de la región se mostraron desconfiados frente a la implementación del Plan Colombia y sus efectos en las fronteras; igualmente los reiterados esfuerzos del gobierno colombiano para que la región apoyara activamente la estrategia contra las FARC fue interpretada por muchos sectores como una tentativa para respaldar y agenciar el interés de Estados Unidos por “regionalizar” la estrategia de seguridad, considerándolo como una amenaza a la estabilidad regional por el desbordamiento del conflicto (narcotráfico, poblaciones desplazadas, incursiones guerrilleras, etc.). En la percepción de algunos países, Colombia, en virtud del fortalecimiento de sus fuerzas armadas, de la transferencia tecnológica y del flujo de información, sería la plataforma por excelencia para una posible intervención estadounidense en la región (Rojas, 2006).

No obstante, si la política externa se mira en función de los objetivos propuestos, esto es, respaldar la política de seguridad del gobierno Uribe, la estrategia resultó exitosa por:

- El continuo apoyo del gobierno estadounidense mediante el Plan Colombia, y con ello el flujo de recursos para garantizar la ofensiva militar contra los grupos armados ilegales.

- El eficaz aprovechamiento del entorno internacional por medio de una adscripción del conflicto armado colombiano en la lucha global contra el terrorismo.

Además de garantizar el flujo de los recursos estadounidenses para la seguridad democrática, el alineamiento con Washington posiciono a Colombia como bastión de la defensa de la seguridad hemisférica en una región vista con preocupación por el gobierno Bush, dada la llegada de gobiernos autónomos que desafiaban la hegemonía estadounidense. En la etapa de la terrorización de la política exterior de Colombia, se logró que Washington apoyara desde el punto de vista político una estrategia de mano dura y que se involucrara de forma más directa en el conflicto armado. Es de subrayar que, Colombia, en la medida en que internacionalizó su conflicto interno, redujó su margen de maniobra en las decisiones domésticas y quedó expuesto a la influencia de Estados Unidos, consiguiendo que la formulación y puesta en práctica de su política exterior le abriera las puertas a la globalización en sus dimensiones securitarias.

## Cuadro 6. Prosperidad para todos: reorientación de la política exterior

### Relevancia internacional

Se puso en marcha una política externa moderna, con una estrategia diplomática que hizo más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundizó las relaciones bilaterales. El desarrollo de una política exterior integral implicó la necesidad de consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual fue clave implementar TLC's, afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales con el ingreso a la OCDE y la APEC, y fortalecer la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor.

Objetivos	Estrategias	Lineas de acción
<p>Diseñar una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia.</p> <p>Diseñar y negociar un nuevo marco jurídico que regule las relaciones con Venezuela.</p> <p>Mejorar del acceso a otros destinos de exportación.</p> <p>Formular e implementar una política de promoción cultural en el exterior que permita puentes de comunicación que tendrán efectos multiplicadores sobre otros sectores como el de turismo, comercio e inversión, entre otros.</p>	<p>Negociación y suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio, que permitan diversificar el destino de las exportaciones contemplando estrategia para el Asia-Pacífico</p> <p>Implementar una agenda estratégica de negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII).</p> <p>Mediante la cooperación técnica, se fortalecerán los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe dando continuidad a las estrategias regionales de cooperación Sur – Sur</p> <p>La estrategia de diplomacia cultural, como herramienta de política exterior apoyándose en la diversidad de manifestaciones culturales colombianas con el fin de posicionar el interés nacional en la agenda internacional.</p>	<p>Implementación de políticas de seguridad, confianza inversionista, cohesión social con responsabilidad, y desarrollo de una agenda activa en temas globales como medio ambiente, energía, y desarrollo.</p> <p>Aprovechamiento del potencial, que la posición geográfica y política, privilegian al país como eje articulador del hemisferio.</p> <p>El diálogo y la cooperación como guía de relaciones con los vecinos, con América Latina y el Caribe y con el mundo en su totalidad.</p>

Fuente: elaboración propia con información tomada del Plan Nacional de Desarrollo 2011.  
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>

El contexto que enmarca este PND es diferente al de las pasadas administraciones. Al respecto, el proyecto de Santos (2010-2018) fue fundamentalmente distinto, ya que buscó deshacerse de la imagen negativa del país, mostrando a la comunidad internacional un país que ha venido superando sus problemas de orden público. Esto, mediante una plataforma

que tenía como principios la integración regional y la liberalización del comercio -el PND (2011) adoptó como estrategia la generación de crecimiento económico por medio de la inserción en nuevos mercados, aplicando un renovado modelo de regionalismo abierto y políticas de desarrollo fronterizo-.

Durante la segunda década de este siglo, Colombia empezó a ocupar un lugar distinto ante la comunidad internacional gracias a la implementación de políticas de seguridad, confianza inversionista y del desarrollo de una agenda activa en temas globales como medio ambiente, energía, y desarrollo. El PND de Santos señaló la existencia de un desaprovechamiento del potencial que la posición geográfica y política privilegiaban al país como un eje articulador del hemisferio. En efecto, el PND (2011) refiere que “en términos económicos y comerciales Colombia es todavía una economía comparativamente cerrada” (p. 509). Al respecto dentro de los lineamientos de su política exterior, señala:

La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará también, afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político, el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados (PND, 2011, p. 518).

De esta manera el documento subraya que Colombia impulsó una nueva política externa, donde el diálogo y la cooperación fueron la guía de las relaciones con América Latina y el Caribe, afianzando vínculos económicos, sociales, culturales y políticos. En particular, con los países vecinos se buscó fortalecer la confianza, el diálogo directo, la cooperación recíproca, el desarrollo fronterizo y las relaciones políticas. Lo anterior, estableciendo que los vínculos con el vecindario eran una prioridad. Para ello, Colombia fijó como objetivo su participación en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ampliar esfuerzos en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Proyecto Mesoamérica, el ARCO del Pacífico, la Comunidad de Estados Latinoamericanos Caribeños (CELAC), y el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (Antolinez, 2012).

Es importante aclarar que, Colombia había venido desarrollando durante las últimas administraciones labores de cooperación en la modalidad Sur-Sur relacionadas con operaciones de mantenimiento de paz en Camboya, Mozambique, El Salvador, Guatemala, Sierra Leona, y Guinea Bissau. Sin embargo, en la presidencia de Santos se efectuaron acciones de interlocución ante instancias de decisión política en el ámbito internacional. Primero, asumiendo una posición activa en el Consejo de Seguridad de la ONU en torno a la manera en que se debía ayudar a Haití por su problema de orden interno y más tarde, obteniendo la presidencia de un importante órgano de interlocución subregional como UNASUR.

En este último, según lo expone Vergara (2012), se logró cambiar la percepción de país problema en el ámbito subregional especialmente en los países andinos, y se obtuvo el apoyo de los países del cono sur en torno a la colombiana María Emma Mejía como secretaria general, lo cual revitalizó el papel hemisférico de Colombia y lo potenció activamente para trabajar de forma conjunta respecto a los problemas comunes generados en la región.

En cuanto al asiento temporal en el Consejo de Seguridad de la ONU, se obtiene como un efecto positivo del mejor relacionamiento de Colombia con su entorno regional puesto que contó con los votos de Venezuela, Ecuador, Brasil y Cuba, para ocupar la silla rotativa en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente durante el periodo 2011-2012. Allí Colombia buscó la cooperación entre los Estados y los Organismos del Sistema de Naciones Unidas en defensa de los intereses de la comunidad internacional, con una perspectiva que velo por los intereses de los países de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, el referido efecto positivo no se dio espontáneamente. La estrategia de diplomacia cultural que se empleó durante la administración de Santos definió a la cultura como “herramienta de política exterior apoyándose en la diversidad de manifestaciones culturales colombianas” (PND, 2011. Pág. 521). En ese sentido, se buscó que la agenda cultural de Colombia en el exterior apoyara el posicionamiento de los intereses nacionales, tales como diversificar la agenda temática, atraer inversión, y dar a conocer la cara amable y positiva del país.

Como resultado, la cooperación internacional se consolidó como un instrumento de política externa que ayudó a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva imagen para Colombia. Mediante la cooperación técnica, se fortalecieron los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe no solo como país receptor sino como un país oferente de cooperación.

En este sentido, Santos planteó el desarrollo de una política exterior integral con la necesidad de consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual se fijó como aspecto clave la firma y/o entrada en vigencia de los TLC con Canadá, EFTA, Estados Unidos, la Unión Europea y Corea del Sur; afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe; desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, así como la ampliación del escenario multilateral destacando el ingreso a la OCDE y la APEC.

Respecto a la diversificación comercial y como se pudo apreciar en el Gráfico 3 (Véase la p. 25), Colombia concentra una cantidad importante de sus exportaciones en Estados Unidos. Esto demostró la necesidad de acceder a otros destinos de exportación, para lo cual fue importante la negociación y suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio, permitiendo diversificar el destino de las exportaciones y contribuir –sin cambios sustanciales- al incremento de la oferta exportable. Dentro del ámbito de relaciones con los países de la región, se trabajó en el diseño y negociación de un nuevo marco jurídico que regulara las relaciones con Venezuela a partir de abril de 2011, cuando caducaron las preferencias arancelarias en el marco de la CAN.

**Cuadro 7. Evolución de la participación porcentual de principales destinos de las exportaciones colombianas**

<b>Destino</b>	2000	2005	2011	2014	2018
Estados Unidos	49,58%	40,10%	38,60%	25,93%	25,47%
Unión Europea	13,88%	13,39%	15,72%	17,16%	11,67%
MERCOSUR	12,61%	10,80%	5,90%	7,02%	5,47%
Alianza del Pacífico	6,03%	7,44%	3,57%	5,63%	6,69%
CAN	6,67%	9,87%	5,93%	5,86%	7,54%
Canadá	1,14%	1,41%	1,08%	1,21%	1,39%
China	0,22%	1,12%	3,49%	10,49%	5,28%
Japón	1,75%	1,56%	0,93%	0,77%	1,47%
<b>Total</b>	<b>91,88%</b>	<b>85,69%</b>	<b>79,08%</b>	<b>74,07%</b>	<b>64,98%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

De acuerdo con el Cuadro 6, se puede observar una disminución de la participación porcentual de estos socios comerciales como destino de las exportaciones colombianas. Para el año 2000, el 91,88% de las exportaciones se dirigían a estos destinos, que para el 2018 fue de 64.98%, lo que demuestra un aumento en la diversificación de socios comerciales generada especialmente por la entrada en vigor de los diferentes TLC y la gran participación de China como gran consumidor de materias primas en el mundo, que para el 2014 llegó a ser el tercer destino de las exportaciones colombianas. Así mismo, la recién creada Alianza del Pacífico (2011) se consolida en el 2018 como el cuarto destino de los productos de Colombia, muy cerca al porcentaje de la CAN.

Esta diversificación comercial se explica mediante la reorientación de la política exterior que implicó dejar de entender el problema de la seguridad como única prioridad en la política de Estado, con un costo alto en términos de interlocución hemisférica, para plantear la dinamización de la agenda política multilateral, con base en el modelo económico de regionalismo abierto. En ese sentido, la estrategia del gobierno Santos buscó en términos del mediano plazo, fortalecer los lazos con los países latinoamericanos y haciendo especial énfasis en el Pacífico, como espacio de interlocución política.

Al definirse el Pacífico como una prioridad en la política externa de Colombia, se percibió un esfuerzo en el Gobierno por mostrar gran convergencia con México, Chile y Perú, países con los que estableció una estrecha relación y con los que existen perspectivas comunes -su condición de países del Pacífico, la intención de internacionalizar la economía por medio de inserción a nuevos mercados como el Asia-Pacífico, la aplicación de políticas neoliberales en sus sistemas de desarrollo y el hecho de que los cuatro países tienen vigente un TLC con Estados Unidos-, que se tradujeron en la puesta en marcha de la autodenominada área de integración profunda, mecanismo con marcadas diferencias a las estructuras pos-hegemónicas de la pasada década impulsadas por Brasil y Venezuela.

Un ejemplo que resume el relacionamiento de Colombia con su región lo evidencia el Cuadro 8 en donde llama la atención el caso de Cuba que no recibió ninguna visita por parte del gobierno Uribe, pero dicha situación cambia a partir de la administración Santos y las negociaciones de paz en la Habana. Por su parte, Venezuela recibió menos atención por parte de Colombia en los momentos en que más tensión existió entre ambos países (2006-2010) o con el polémico y discutido mandato de Maduro en Caracas (2014-2018). Como constante, la abrumadora presencia de Washington en la agenda de política exterior de Colombia.

**Cuadro 8. Visitas oficiales al exterior por parte de los presidentes de Colombia del 2002 al 2018**

País	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)	Juan Manuel Santos (2010-2014)	Juan Manuel Santos (2014-2018)
EE. UU	9	12	6	12
Ecuador	3	3	3	8
Perú	2	7	3	6
Brasil	6	6	1	4
México	3	5	3	3
Cuba	0	0	2	3
Chile	1	5	3	2
Panamá	3	4	0	2
Argentina	2	3	1	1
Paraguay	2	1	0	1
Venezuela	6	1	4	1
Bolivia	3	3	0	0
Uruguay	0	2	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los informes al congreso elaborados por la Cancillería de Colombia

*Para concluir este capítulo*, no está de más, subrayar, que existió un cambio de forma en la conducción de la agenda de política exterior colombiana observado en la magnitud y la manera de obtener resultados, más no en la aplicación tradicional de la doctrina del *Respice Polum* como parámetro de acción gubernamental. La suscripción del TLC y la aún importante dependencia comercial demuestran que EE. UU. sigue siendo la estrella polar de Colombia. Sin embargo, es pertinente asumir que una postura más pragmática de su política externa puede significar más allá de *Respice Polum* y *Respice Similia*, una etapa en la que las relaciones con Estados Unidos y los vínculos con Latinoamérica no se vean como prioridades excluyentes, sino como objetivos complementarios en la tarea de inserción de Colombia en el sistema internacional fundada en una especie de *Respice Orbis* que se trace como objetivo, con ponderación y objetividad, pero sin exclusiones ni complejos (Carvajal, 2012).

Es válido resaltar que, a pesar de las diferencias de forma observadas en la formulación de política exterior del gobierno Uribe frente al gobierno Santos, el fondo fue el mismo. Colombia gravitó alrededor de Estados Unidos. Sin embargo, hay más coincidencias. Ambas administraciones le apostaron a un decidido libre comercio con potencias extra regionales -como la Unión Europea y Canadá, incluso se iniciaron rondas de negociación de un TLC con Japón y China-, antes que concentrar esfuerzos en mejorar el intercambio comercial con Suramérica. El intento por reconciliarse –al menos comercialmente con la región- fue la Alianza del Pacífico que a pesar de reconocerse a sí misma como un área autónoma de integración profunda, su creación es vista como una contestación institucional -contrapeso- a las propuestas de integración pos-hegemónicas que cuestionaron la injerencia de Estados Unidos en la región.

Dentro de las similitudes entre Uribe y Santos, es pertinente resaltar que ambos tenían una política exterior clara y definida. Sin embargo, los objetivos y los resultados fueron diferentes. El primero concentró sus esfuerzos en internacionalizar el conflicto armado con el apoyo de Washington mientras que el segundo le apostó por involucrar a la región en el acuerdo de paz sin salir de la esfera de influencia de Estados Unidos. En ese sentido, se señalan tres puntos críticos en los que históricamente ha sido definida la política externa colombiana: 1) el hecho de ser excesivamente personalista; 2) definirse como una política

de gobierno y no de Estado; 3) la sujeción a los Estados Unidos que ha conducido al país a un distanciamiento con sus socios naturales (González, y Galeano, en Bermúdez 2013), ignorando el énfasis que la Constitución colombiana hace sobre la orientación de la política exterior del país hacia América Latina y el Caribe.

La estrategia de Colombia de adjudicarse el papel de interlocutor en el hemisferio en cuanto a la creación de un modelo de seguridad, así como, en la defensa de los intereses comerciales al momento de negociar el ALCA, hubiera sido acertada si se gozara de margen de maniobra frente a la política exterior de EE. UU. El plantear una estrategia de seguridad regional sin incluir las opiniones ni los intereses de actores regionales –como Venezuela, Brasil y Ecuador-, se calificaría como una maniobra desequilibrada por no decir errada, ya que los intereses y recursos de Washington si estaban incluidos.

Las principales razones que pudieron inspirar el giro de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Santos tal vez tengan que ver con la necesidad de recuperar el tiempo perdido en virtud de la concentración del Estado en el conflicto armado interno. De ahí la fuerte valoración que le otorga Santos a la transitoria ventana de oportunidad que la reconfiguración del poder internacional le ofrece a una América Latina menos conflictiva y más integrada.

## CAPITULO IV

### EL PAPEL DE COLOMBIA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN POS-HEGEMÓNICOS EN LATINOAMÉRICA

Durante la primera década de este siglo, la relación de Colombia con América Latina se caracterizó por distanciamientos con aquellos que, por afinidades culturales y geográficas son llamados a ser sus socios naturales. Aunado a ello, la política exterior de Colombia concentró sus esfuerzos en fortalecer su relación con Estados Unidos -la potencia extra regional geográficamente más cercana y líder del sistema unipolar-, que, a pesar de depositar su principal interés en Oriente Medio, consiguió en Colombia un aliado estratégico a nivel regional.

Como se observó en los apartados anteriores, la relación histórica entre Colombia y Estados Unidos ha sido marcada por constantes afinidades en el pensamiento político y modelo económico, cobrando una mayor importancia luego de los atentados del 9/11 en el que la lucha contra las drogas pasó a ser la guerra contra el terrorismo. De esa manera, Colombia se convertiría en el principal interlocutor en el hemisferio entre América Latina y Estados Unidos en lo que se refiere no solo a la estrategia de seguridad sino también a políticas de apertura comercial como se evidenció en los lineamientos de la política exterior de los distintos gobiernos colombianos.

El objetivo de este capítulo es abordar el papel de Colombia en los procesos de integración pos-hegemónicos ya sea por acción u omisión -al negarse a participar activamente en estos-. En principio, se empezó por revisar las causas y consecuencias de las distintas coyunturas generadas en América Latina como efecto de la implementación de la política externa de Colombia. Posteriormente, se analizó la posición de Colombia respecto a la UNASUR, la CELAC, el ALBA y la Alianza del Pacífico -que, aunque sus políticas siguen siendo neoliberales, su creación se percibe como un contrapeso a estas nuevas propuestas con un claro sesgo antiestadounidense-.

La postura elegida por Colombia para enfrentar su conflicto armado tuvo costos que se vieron representados en un aislamiento regional, principalmente porque este periodo

coincide con transformaciones políticas y sociales a nivel regional. El surgimiento de gobiernos posneoliberales, con amplio apoyo popular, se convirtieron en agentes protagónicos en los esfuerzos por fomentar un regionalismo pos-hegemónico, encontrando a Venezuela y Brasil como principales actores los cuales rechazaban la hegemonía de Estados Unidos, las políticas neoliberales y abogaban por políticas con mayor contenido social.

Lopez Segre (2016) señala como posneoliberales a gobiernos de izquierda -cada uno de estos con sus respectivos matices- caracterizados por un nuevo protagonismo del Estado con políticas de redistribución de la riqueza y con una regulación sobre el comercio exterior que impedía que las multinacionales se quedaran con las ganancias de las exportaciones. Es decir, gobiernos que concebían la manera de regular la globalización. Otra anotación que el autor hace de estos gobiernos es la sincronía en la que llegan al poder -del 2000 al 2010- entre los que se pueden contar la administración de Hugo Chávez, en Venezuela, por el año 1999; Lula da Silva, en Brasil, y Néstor Kirchner, en Argentina en el 2003; Tabaré Vázquez en 2005 en el Uruguay; Evo Morales, en Bolivia y Rafael Correa, en Ecuador en los años 2006 y 2007 respectivamente y por último en 2008 Fernando Lugo en Paraguay.

Dichos gobiernos posneoliberales parecieran guardar relación con aquel regionalismo clásico -el modelo de desarrollo orientado hacia adentro conocido como industrialización por sustitución de importaciones- de la década de 1960, por su voluntad de alcanzar una mayor autonomía política y desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos posneoliberales concibieron el mercado externo como una herramienta útil en sus modelos de desarrollo al apalancar su gasto social en los excedentes obtenidos por el aumento en las exportaciones. Respecto a este último punto, es esencial resaltar la importancia del *boom* de los precios de las materias primas -principal grupo de productos exportados en la región-, sucedido por el aumento de la demanda por parte de China luego de su ingreso a la OMC en el 2001.

En la medida en que estos gobiernos posneoliberales realizaban reformas políticas y económicas a nivel doméstico, su intención también era replicar el rechazo al modelo neoliberal a nivel regional. Esto implicó la creación de esquemas de integración -que para el interés de este documento se denominan pos-hegemonicos- que cuestionaran -al menos-

las formas de dominación implantadas por Washington desde la crisis de la deuda externa en la década de 1980 y sus desastrosos resultados. Durante el periodo de estudio, los patrones de integración comercial -como el ALCA- y de integración política -como el sistema interamericano de la OEA- impulsados desde Estados Unidos fueron descartados o menospreciados a nivel regional y en su lugar se propusieron nuevos espacios de discusión política que marcaron una agenda común sin la presencia de Washington -son los casos de la CELAC y la UNASUR-.

Hubo quienes opusieron resistencia al movimiento pos-hegemónico y fue allí donde hubo tensiones y desencuentros. Para el caso de Colombia, el autor de la presente investigación reconoce tres tipos de coyunturas derivadas en parte por su política exterior: políticas, comerciales y de seguridad. Ahora bien, cuando se hace mención del termino de coyuntura, se quiere hacer referencia a un conjunto de hechos que caracterizaron una situación puntual. El agotamiento del modelo neoliberal, el aumento de los ingresos de los países de América Latina derivada del excedente obtenido por sus exportaciones, así como un vacío de poder regional representado por la concentración de los esfuerzos geopolíticos de Washington en Medio Oriente, configuraron un contexto en el cual las nuevas propuestas de integración tuvieron ingredientes de autonomía política y en las que Colombia se insertó con una visión de integración distante a la de los demás países (Véanse las pp. 98-100, Cuadro 9).

Modelos de desarrollo divergentes son producto de la formulación de políticas que se encuentran en las antípodas. Fue así como una élite tecnócrata neoliberal a cargo del Estado colombiano se encontró con un contexto regional caracterizado por el surgimiento de gobiernos con proyectos posneoliberales que promovieron una mejor distribución del ingreso en sus respectivos países, así como la creación de una institucionalidad suramericana encargada de tratar las problemáticas subregionales. El choque entre estas dos perspectivas de integración generó coyunturas políticas a nivel regional las cuales ocuparán nuestra atención en las siguientes líneas.

### *Coyunturas políticas*

Son múltiples los factores que configuraron el contexto político en América Latina para inicios del presente siglo. Particularmente, dos actores ejercieron un papel significativo en lo que fue la postura regional durante toda la década. La política externa tradicionalmente autónoma de Brasil en búsqueda de obtener mayor protagonismo en el hemisferio y el proyecto político de Venezuela que se caracterizó por la proyección internacional de la revolución bolivariana por medio de la valoración de su principal recurso económico -el petróleo-, y por un rechazo al modelo neoliberal. Estos actores empezaron a tener acogida en la región alrededor de la intención de crear espacios de integración, como un escenario que permitiera debilitar sino reemplazar, la injerencia de Estados Unidos.

La coincidencia en espacio de tiempo de los gobiernos posneoliberales y estas intenciones autónomas de integración pos-hegemónicas con la implementación del Plan Colombia trajo fuertes tensiones a nivel regional, ya que estos gobiernos vieron con desconfianza la injerencia de EE. UU. en asuntos regionales, poniendo en riesgo la soberanía de los países vecinos a Colombia. La preocupación giraba alrededor del repliegue de los grupos armados en respuesta al asedio de las fuerzas del Estado colombiano –sin mencionar el desplazamiento de población civil proveniente de las zonas rurales huyendo de la pobreza y la violencia-.

El desplazamiento forzado, la fumigación de cultivos ilícitos con glifosato -especialmente es zonas de frontera-, la persecución a grupos armados más allá las fronteras nacionales, el tráfico ilegal tanto de armas como de drogas y la deforestación de la selva amazónica se establecieron como las principales preocupaciones derivadas del conflicto armado colombiano para Brasil, Ecuador y Venezuela (Relea, 2001). En este sentido, desde Colombia se promovió la regionalización de la estrategia de seguridad mediante el principio de responsabilidad compartida en la política exterior, con lo que se pretendió de manera unilateral comprometer a los países de la región para combatir el narcotráfico y los grupos armados con el apoyo del gobierno estadounidense -representado en recursos humanos y financieros-. Este respaldo generó sospechas sobre los verdaderos objetivos del Plan Colombia al incluir los intereses de Washington y no los de América Latina, una región clave en la definición de una política de seguridad común.

Para Brasil no solo era preocupante convertirse en el principal corredor de las guerrillas colombianas, sino también, el hecho de que EE. UU. obtuviera acceso a la selva amazónica -la cual es el recurso natural más importante que posee Brasil, no solo por su importancia para la biosfera sino por implicaciones geopolíticas (El Tiempo, 2002)- por medio de la frontera colombiana. Desde Bogotá se manejó una postura contraria a los intereses de Brasil -ligados a la obtención de un importante liderazgo regional- de ser la voz del subcontinente ante instancias multilaterales. En ese sentido, EE. UU. se convirtió en un obstáculo de las aspiraciones brasileñas con su política de intervención en la seguridad regional mediante el Plan Colombia.

Otra coyuntura a nivel regional fue la exigencia de Colombia a los países de la región de declarar grupos terroristas a las FARC y el ELN buscando apoyo en sus aspiraciones por aislar estas organizaciones internacionalmente. Posterior a los atentados del 9/11 y al ataque al club El Nogal en Bogotá en el año 2003, la postura de Colombia de asociar las narcoguerrillas y el terrorismo se radicalizó, obteniendo el respaldo de EE. UU. pero no el de países como Venezuela, Ecuador y Brasil. Un análisis de nivel sistémico sitúa a Colombia como un instrumento de política exterior de Washington -mediante el Plan Colombia-, en un orden internacional que demandaba acciones contra grupos terroristas.

Esta serie de coyunturas marcó un distanciamiento entre Colombia y América Latina, especialmente con Brasil y Venezuela, los principales impulsores de las transformaciones políticas a nivel regional. Con Venezuela dado que el gobierno de ese país reconoció a los grupos armados -las FARC y el ELN- como fuerzas insurgentes con un proyecto político-bolivariano que debía ser respetado (El País, 2008). Por su parte, Brasil estaba más interesado en fortalecer su papel de liderazgo en la región con el deseo de ser un mediador entre Colombia y estos grupos armados, por lo que quiso mantenerse neutral para poder fungir como garante en un eventual proceso de paz -hecho que no sucedería hasta la administración Santos-, no obstante, esa misma neutralidad fue la que incomodó al gobierno Uribe.

En Sudamérica se consideró que declarar a los grupos armados ilegales de Colombia como terroristas aprobaría la estrategia de seguridad de EE. UU. y con esto, anular cualquier esfuerzo para la creación de una institucionalidad propia que garantizara el

respeto de proyectos políticos divergentes a los de Washington. Esto posicionó a Colombia como un vecino incómodo y creó una serie de coyunturas en materia de seguridad (Véanse las pp. 92-96) que llevarían al gobierno colombiano en repetidas ocasiones a violar la soberanía de Ecuador y Venezuela empezando con la captura ilegal de Simón Trinidad y Rodrigo Granda –ambos importantes cabecillas de las FARC-, pasando por el bombardeo del ejército de Colombia en territorio ecuatoriano a un campamento de ese mismo grupo armado que consiguió la muerte de Raúl Reyes -el número dos de esa organización-, hasta llegar a la denuncia ante estancias multilaterales de la existencia y el amparo de campamentos guerrilleros en Venezuela.

Más allá de crear un elevado nivel de desconfianza y rompimiento de relaciones diplomáticas, estos sucesos deterioraron el nivel de cooperación en temas de seguridad y defensa. El rechazo abierto –casi por consenso a nivel regional- al modelo neoliberal y a la intención de regionalizar la estrategia de seguridad de EE. UU., posicionó a Colombia como una amenaza, al configurarse como una plataforma para una intervención en asuntos regionales. Evidencia de esto es que el tratamiento de las coyunturas surgidas a partir de la internacionalización del conflicto colombiano tuvo como escenario el enfrentamiento entre el papel de la OEA -foro político regional calificado de obsoleto y subordinado a la hegemonía de EE. UU.- y la funcionalidad de la UNASUR –nuevo espacio de integración con énfasis en la discusión política fuera de la órbita de Washington-. Sin embargo, el aspecto político no fue la única fuente de tensiones en la región. Las coyunturas políticas tuvieron consecuencias comerciales que no deben pasar desapercibidas.

### ***Coyunturas comerciales***

Una de las variables en la hipótesis planteada en la presente investigación reconoce el papel de Colombia como país puente de políticas de apertura comercial a nivel regional. Esto se ve comprobado en los lineamientos de su política exterior al autodefinirse como un interlocutor en las negociaciones del ALCA entre Estados Unidos y América Latina. Esta posición marcó una serie coyunturas comerciales entre Colombia y Suramérica que afectaron los procesos de integración, teniendo asidero, básicamente, en los cambios políticos a nivel subregional que implicaron la aproximación al resto de América Latina.

En principio, el ALCA era una vieja propuesta de integración económica ideada por Washington que data de los inicios del panamericanismo en 1890. Para esa época la propuesta de Estados Unidos se basaba en la creación de una zona de libre comercio de materias primas desde Canadá hasta Argentina y que facilitara el acceso a recursos naturales necesarios para la industrialización estadounidense (Smith, en Briceño, Rivarola y Casas, 2012). Un siglo después, con Bill Clinton en la oficina oval se retomó esta propuesta de integrar comercialmente todo el continente. Para Estados Unidos era prioritario asegurarse el mercado de América Latina, así estableció la Cumbre de las Américas como foro regional para tratar exclusivamente las negociaciones de este tratado en el contexto de la aplicación de las reformas estructurales promovidas por el consenso de Washington.

La dinámica de la integración latinoamericana en el siglo XXI de acuerdo con Briceño (2007), sufrió una significativa transformación como consecuencia de los cambios políticos que el autor identifica como factores endógenos y exógenos. Como factor endógeno, en América Latina y el Caribe se generó un debate sobre la fundamentación ideológica de la nueva etapa de la integración regional cuestionando la eficiencia del modelo de regionalismo abierto de 1990. La crisis del real en Brasil a fines de 1998 y el *default* argentino de diciembre de 2001 demostraban que el modelo de crecimiento económico basado en un aumento de las exportaciones no estaba dando los resultados prometidos. Esto impactó los sistemas políticos del Estado-nación y alteró el escenario de integración que volvía a ver al Estado como un actor importante (Sanahuja, 2009).

Como factor exógeno, el neorrealismo explica el condicionamiento del sistema internacional luego del 9/11 y la lucha contra el terror que llevó a que la política externa de EE. UU. se volcara por completo a Medio Oriente ubicando a América Latina fuera de las prioridades de Washington. De igual manera, actores externos a la región como China, Rusia e Irán aprovecharon dicha coyuntura, además del *boom* de las *commodities* para acercarse comercial y políticamente a América Latina. En este contexto, el escenario político posneoliberal buscó reducir la hegemonía de Estados Unidos en América Latina mediante la negociación en bloque del ALCA. Allí, la participación de Colombia como aliado estratégico de Estados Unidos y miembro de la CAN puso en evidencia fracturas en los procesos de integración enfrentados por modelos de desarrollo divergentes.

Las negociaciones del ALCA se enlodaron a partir de la aplicación de los subsidios a la producción agrícola por parte de Estados Unidos, lo cual iba en contra de los intereses del agro en América Latina al no tener la capacidad de competir con dichas subvenciones. Al mismo tiempo, Washington buscó que esto se negociara a instancias de la ronda de Doha en la OMC (El Tiempo, 2003b). Sin embargo, la negociación del ALCA, un acuerdo de gran envergadura debía tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo por ser una cuestión de gran importancia regional como lo es el agro.

Dentro de los países que mayor respaldo daban a la firma del ALCA estaban México y Colombia. Por otro lado, Brasil y Venezuela fueron los principales contrapesos de la hegemonía de Washington argumentando que detrás del ALCA se encontraban los intereses de multinacionales estadounidenses pues este acuerdo establecería un sólo mercado regulado por las mismas normas de inversión y protección de la propiedad intelectual. Para el año 2006, doce años después de que comenzaran las negociaciones, la visión de un continente unido en su adhesión al libre mercado y unas reglas homogéneas de comercio se encontró ante un panorama bastante pesimista.

Con el escenario adverso para la firma del ALCA, se implementó el ALCA *light*, es decir, el plan B por parte de la administración de Bush, el cual consistía a la negociación de tratados de libre comercio bilaterales con cada uno de los países que apoyaba la firma del acuerdo, entre ellos Perú, Chile y Colombia (Rodas-Martini, 2006). Esto planteó un punto de quiebre en los procesos de integración regional, ya que esta fue la principal razón por la que el gobierno de Venezuela decidió abandonar definitivamente la Comunidad Andina de Naciones al argumentar que el ALCA era incompatible con la CAN al ser disfuncional con la implementación de un arancel externo común.

En medio de esta controversia, la CAN asumió las mayores pérdidas, puesto que su baja integración económica y su frágil institucionalidad quedaron aún más comprometidas tras la partida de dos de sus socios -como es el caso de Venezuela y Bolivia- al Mercosur. “¿Cuál Comunidad Andina? se acabó, no existe”, aseguró Chávez, que además manifestó que desde el momento en que se firmaron acuerdos unilaterales, se acabó la unidad, insistiendo en que los TLC impulsados por Estados Unidos son una forma de neocolonialismo que arrasaría con las débiles economías de la región (El Tiempo, 2006).

La posición del gobierno venezolano fue respaldada por los gobiernos posneoliberales, quienes trataban de fortalecer su integración para mostrarse como un bloque sólido ante los Estados Unidos. Argumentaron que Washington buscaba un acuerdo para la libre circulación de mercancías y capitales sin pensar en una política común para la circulación libre de personas, sin tocar los subsidios otorgados a su sector agrícola, y sin hablar de fondos de compensación para preservar los derechos de los trabajadores en los países en desarrollo. En ese contexto, cobró fuerza un discurso de integración regional que se basó en resaltar las enormes desigualdades en la relación comercial norte-sur –integración vertical-, impulsando acuerdos comerciales sur-sur –integración horizontal- con una mayor autonomía política y contenido social.

En realidad, Suramérica buscó una forma de enfrentar los efectos de la globalización mediante integración horizontal, es decir, el intercambio comercial con países con el mismo nivel de desarrollo. (Valencia, 2005, El Tiempo, párr. 3). Revisando las “valiosas” iniciativas de Washington enfocadas en América Latina desde el período de posguerra hasta el día de hoy -la Alianza para el Progreso, la democratización de Centroamérica, la reestructuración de la deuda con el Plan Brady, la incorporación de México a América del Norte con NAFTA, el lanzamiento de la Iniciativa de las Américas para la firma del ALCA, las preferencias Andinas del ATPA, la continuidad del Plan Colombia, así como la culminación de las negociaciones del TLC con Perú y Colombia y Chile-, se entiende el recelo regional respecto al intervencionismo estadounidense.

El contexto de la guerra fría -con una estructura de poder bipolar-, explicó la política de contención al comunismo empleada por Estados Unidos. Sin embargo, el nuevo orden mundial -unipolar- sitúa a Washington sin un contrincante más que los grupos terroristas de Oriente Medio. Pero más allá de las prioridades que demandaba la lucha contra el terrorismo, los estadounidenses no estaban dispuestos a realizar concesiones arancelarias a bloques como el Mercosur o la CAN, declaró Luis Lauredo, director ejecutivo del foro ministerial y de negocios del ALCA (El Tiempo, 2003b).

La declaración de Mar del Plata en 2005 se convirtió en la estocada final para el ALCA, en un escenario que reflejó la coexistencia de proyectos políticos contrapuestos, cuyas rivalidades tensionaron la región. Una Cumbre de las Américas que pasó sin pena ni gloria

para el panamericanismo, salvo, quizá, para Hugo Chávez, quien fortaleció su liderazgo regional respaldado en la coyuntura de los altos precios de los *commodities* en el mercado internacional. Vale la pena recordar que la petro-política de Venezuela se fundamentó en su enorme riqueza petrolera y la estrategia de buscar alianzas y conseguir resultados políticos con base en este recurso.

Tener una voz ante instancias multilaterales decidida a defender los intereses regionales, siendo contrapeso al sistema interamericano -impulsado por Estados Unidos-, fue otra de las motivaciones que siguieron los gobiernos posneoliberales guiados principalmente por Venezuela y Brasil, afirmando que la integración latinoamericana requería una agenda económica, política y social definida por los Estados soberanos fuera del alcance de cualquier influencia extra regional. No obstante, hubo algunos países que difirieron respecto a esta corriente autonómica.

La firma e implementación del TLC bilateral entre Estados Unidos con Colombia, Chile y Perú se reconoce como un contrapeso al liderazgo de los gobiernos progresistas a nivel regional (El Tiempo, 2013). Más tarde, la creación de la Alianza del Pacífico por parte de estos tres países junto con México tuvo entre otras particularidades. i) Un TLC vigente con EE. UU. ii) A excepción de Colombia, todos hacían parte del TPP, el acuerdo transpacífico apoyado por la administración Obama para hacerle frente al rápido crecimiento de China y así disminuir su creciente influencia en Suramérica. iii) Las cuatro economías aún reconocían bondades del neoliberalismo. Estas particularidades en su conjunto llevan a pensar que la Alianza del Pacífico surge bajo el paraguas estadounidense, evidenciando que allí existen posiciones contrarias respecto a liderazgos políticos que cuestionaban la hegemonía de Washington a nivel regional.

Si bien es cierto que la década que va del 2000 al 2010 se caracterizó por estructuras de integración pos-hegemónicas, la siguiente década reconoció a la Alianza del Pacífico (2011) como la herencia del regionalismo abierto surgido en 1990. Esta autodenominada área de integración profunda ofreció ventajas a la política exterior de Colombia como la diversificación de sus relaciones con otras regiones –como el Asia Pacífico-, así como la potencialización de nuevos temas en la agenda de cooperación internacional –ya no como receptor sino como oferente- y por último, pero quizás la más importante, le facilitó

profundizar sus relaciones regionales sin generar tensiones con terceros países ni otros grupos regionales ya que la AP se construyó bajo un consenso de los cuatro miembros fundadores –afinidades en cuanto a la fórmula democrática-liberal como sistema político, y la economía de mercado en el ámbito económico-.

Desafortunadamente, las rencillas diplomáticas y las tensiones comerciales no fueron las únicas coyunturas regionales desatadas por la política exterior de Colombia. Sin haber entrado en una guerra de facto, Colombia, Venezuela y Ecuador escalaron las tensiones hasta llegar a hablar de un enfrentamiento bélico entre ellos, lo que lleva a ocuparnos de las coyunturas de seguridad.

### ***Coyunturas de seguridad***

América Latina puede tener una identidad común al reconocer que sus países comparten geografía, historia o herencia cultural. Sin embargo, durante el periodo de análisis se observó una marcada heterogeneidad en la orientación ideológica de sus regímenes políticos que, al ser contrapuestos entre sí, fungieron como parte de un entramado de tensiones y relaciones de conflicto especialmente entre Colombia y su vecindario.

La estrecha relación entre Colombia y EE. UU. frente a los gobiernos posneoliberales llevó a que, en más de una ocasión, diferencias tan marcadas en temas como terrorismo, narcotráfico y derechos humanos crearan un ambiente de desconfianza al nivel de llegar a hablar de una confrontación bélica. La violación de soberanía por parte de Colombia en Venezuela y Ecuador con el fin de perseguir y capturar a integrantes de la cúpula de las FARC sin el respectivo permiso de las autoridades locales se transformó en diversos llamados de atención por parte de la comunidad internacional, entre ellos una resolución condenatoria por parte de la OEA en 2008.

El bombardeo por parte del ejército colombiano a la provincia ecuatoriana de Sucumbíos para atacar un campamento de las FARC que se denominó operación Fenix en marzo del 2008, fue quizás el acontecimiento que puso sobre la mesa la posibilidad de una confrontación armada entre los países andinos y un desencuentro con Brasil, la potencia

regional de Suramérica<sup>29</sup>. Esta operación, enmarcada dentro del objetivo del gobierno colombiano de perseguir a los grupos terroristas, llevó a capturar –de manera ilegal- a importantes cabecillas de esta organización en Ecuador y Venezuela, países que los consideraban como organizaciones beligerantes con legitimidad política.

Las primeras consecuencias vinieron con la ruptura de relaciones diplomáticas, seguidas de numerosas demandas ante instancias multilaterales. Desde una orilla, los gobiernos de Ecuador y Venezuela denunciaron a Colombia por la violación de su soberanía. Por otro lado, el deseo del gobierno colombiano de llevar ante la Corte Penal Internacional la denuncia por la supuesta cooperación financiera otorgada a grupos terroristas por parte de dichos países. A ello hay que sumarle el enturbiamiento de las relaciones en torno al debate CAN-ALCA, el envío de tropas y el cierre de fronteras terrestres ante una posible nueva incursión del ejército colombiano a territorio extranjero. La tensión disminuyó con la Cumbre de Rio realizada en Santo Domingo en 2008, sin embargo, las relaciones entre Colombia y sus vecinos no volverían a ser las mismas de ahí en adelante.

Ante la posibilidad de una nueva violación de soberanía viniendo de las fuerzas armadas de Colombia o de una potencia extra regional y con el fin de conseguir mayor fuerza de disuasión mediante la adquisición de equipamiento militar, especialmente por parte de Venezuela y Brasil, se inició lo que Washington calificó como una “carrera armamentista”. A pesar de que Colombia tuvo el gasto militar más alto como porcentaje del PIB en Latinoamérica durante el periodo de estudio, Bogotá y Washington vieron con desconfianza la compra de armamento ruso y chino por parte de Venezuela y la estrecha relación que se empezaría a formar entre estos países alrededor de temas como seguridad y energía -al contemplar el desarrollo de energía nuclear en Venezuela- (El Tiempo, 2008c).

De igual manera, el gobierno de Brasil firmó importantes contratos para adquirir armamento francés en su plan por modernizar su aparato militar con el objetivo de proteger sus reservas de petróleo en aguas profundas (ABC, 2008). Esto fue posible gracias al alto

---

<sup>29</sup> Según Radseck (2017), los aviones Super Tucano EMB 314 comprados por Colombia a Brasil fueron utilizados en el polémico bombardeo a las FARC en territorio ecuatoriano, violando la supuesta condición brasileña de venta de no poder utilizar los aviones en operaciones de insurgencia (pág. 64).

precio de los *commodities* que permitió aumentar los ingresos de los países exportadores de materias primas, así como afianzar la presencia de China en la región.

En el marco del tal carrera armamentista y el fortalecimiento de las operaciones del Plan Colombia, Bogotá y Washington firmaron un acuerdo en el 2009 que otorgaba acceso a tropas estadounidenses a 7 bases militares colombianas ante el vencimiento del acuerdo entre EE. UU. y Ecuador por la instalación militar en Manta. Esto tensionó en gran medida las relaciones entre Colombia, no solo con sus países vecinos, sino, con Suramérica en su conjunto, reforzando la percepción de país problema por representar una amenaza a la seguridad regional. Desde la Asamblea nacional de Ecuador se afirmó que los estadounidenses buscaban tener controles políticos e ideológicos sobre los regímenes de América Latina y sobre todo en los países vecinos de Colombia (El Tiempo, 2009b).

A pesar de las declaraciones por parte del jefe del Comando Sur de Estados Unidos, Douglas Fraser, ratificando que el uso de las instalaciones militares sería supervisado por Colombia y que no se iba a incrementar el número de soldados estadounidenses en ese país, el acuerdo generó malestar en el gobierno boliviano desde donde se afirmó que Colombia sería un país "traidor" si permite bases militares estadounidenses en su territorio aseverando, además que, desde Bogotá se formulaban políticas contra los gobiernos revolucionarios. De igual manera, fue el presidente boliviano quien puso sobre la mesa la idea de llevar a instancias multilaterales la discusión sobre las bases militares en Colombia e incluso propuso la realización de un referéndum suramericano para aceptar o rechazar el acuerdo militar<sup>30</sup> (El Tiempo, 2009a).

Una de las últimas controversias generadas durante la administración de Uribe, meses antes de abandonar la presidencia en el año 2010, tuvo que ver con las FARC y el gobierno de Venezuela. En esta ocasión, el gobierno colombiano presentó pruebas ante la OEA de la supuesta existencia de campamentos guerrilleros en territorio venezolano con la cooperación de las autoridades de ese país. Por su parte, la reacción desde Caracas fue el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Colombia afirmando que el

---

<sup>30</sup> Al final, este disenso llegó a la Corte Constitucional de Colombia que declaró el acuerdo como inconstitucional por razones de vicio en su trámite. Más tarde, con Santos en la presidencia en 2010, se tomó la decisión de no arrastrar nuevamente a Colombia en este acuerdo perjudicial para las relaciones con su vecindario.

pueblo de Venezuela ha sido víctima de la guerra que hay en Colombia, “van 60 años de padecimiento y sumados ahora a los fenómenos del paramilitarismo derivado de esa guerra muy grave”, dijo el canciller venezolano en declaraciones al diario colombiano El Tiempo (2010). De igual manera se desacreditó la mediación de la OEA como organismo interamericano, autónomo e imparcial, por considerársele un apéndice más de los intereses de Washington.

Desde distintas perspectivas, se observó un desgaste del sistema interamericano durante el periodo de análisis derivado por los disensos generados al momento en que se formularon esquemas de integración pos-hegemónicos. Desde Bogotá se percibió un profundo malestar por la incapacidad de ejercer presión o conseguir apoyos para la persecución a los grupos armados ilegales más allá de sus fronteras, puesto que no se consiguió que se les declarara terroristas -al menos no de manera unánime-, y señalando como responsable a la política exterior del petróleo venezolano y su injerencia en el vecindario.

En este documento se reconoce que los hechos explicados anteriormente y que afectaron el escenario de integración regional no recaen totalmente en la responsabilidad de Colombia. Sin embargo, es cierto que desde los lineamientos oficiales que guiaron la política exterior de Colombia coadyuvaron a fracturar las relaciones de cooperación, especialmente a nivel subregional. Ya se vio que el proceso de transnacionalización ha sido un elemento para tener en cuenta en el comportamiento del Estado colombiano tanto a nivel interno como a nivel externo. Al respecto, la visión que Colombia posee de la integración regional se ha visto influido por dicho fenómeno. El análisis de dicha visión y el papel de Colombia en los procesos de integración pos-hegemónicos ocuparán nuestra atención de aquí en adelante.

Durante el período de estudio, la agenda de integración que manejó Colombia respecto a su esfera de influencia -América Latina- estuvo marcada por temas relacionados con la seguridad hemisférica, el narcotráfico, y el terrorismo con una lógica evidente de comercio norte-sur que le permitió adjudicarse el papel de puente-bisagra en la negociación de los acuerdos comerciales entre EE. UU. y América Latina. Al mismo tiempo, los gobiernos posneoliberales optaron por una lógica de integración comercial y política sur-

sur<sup>31</sup> con una agenda más diversificada hacia temas sociales, políticos y de desarrollo que implicaron la creación de instituciones propias de la región como una contestación a la hegemonía de EE.UU. y su intención de discutir en foros pro-Washington temas de alto calibre para el desarrollo y la seguridad de América Latina.

Los esfuerzos por promover un regionalismo autónomo se cristalizaron con la creación de instituciones regionales que llevaron el adjetivo de pos-hegemónicas como resultado de un desplazamiento parcial de formas dominantes de gobierno neoliberal liderado por Estados Unidos en el reconocimiento de otras formas políticas de organización y gestión económica de bienes regionales, como contraposición a las reglas sistémicas impuestas desde los centros industriales del mundo (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Como ya se ha revisado, la política exterior de Colombia alineada a los intereses de EE. UU. generó coyunturas que impactaron el escenario de integración regional. Un ejemplo de ello fue la incursión ilegal del ejército de Colombia en territorio ecuatoriano que de manera indirecta fue un detonador de cambio, ya que este hecho impulsó la propuesta durante la Cumbre de Río en el año 2008 de la creación del Consejo Suramericano de Defensa. Este proyecto liderado por Lula da Silva -entonces presidente de Brasil-, tenía como fin la creación de un espacio regional en el que se discutieran aspectos sensibles que comprometieran la seguridad en Suramérica, con instituciones propias, lo que significaba cierta autonomía frente a los foros tradicionales como la OEA, que implicaban una participación preponderante de EE. UU. en asuntos comerciales y de seguridad subregionales. No obstante, Colombia visualizaba la integración regional como un instrumento para fortalecer el intercambio comercial mediante relaciones norte-sur.

La visión que tiene Colombia de la integración regional distó mucho de los esfuerzos de América Latina por hacerse de instituciones propias. Su visión sobre los procesos de integración pos-hegemónicos formulados en la primera década de este siglo será abordada a continuación tomando como referencia el nivel de análisis propuesto por Briceño (2017) y

---

<sup>31</sup> Respecto a este punto, se hicieron esfuerzos para fortalecer campos de acción birregionales de América del Sur con África –Cumbre ASA- y con países árabes –Cumbre ASPA- realizando encuentros en Brasil (2005) y Venezuela (2009) respectivamente.

las variables para tener en cuenta (lógica, agenda, actores y modelo)<sup>32</sup> explicando su perspectiva de la integración de manera más específica.

La primera de estas variables es la lógica del proceso, explicada como el fin último de llevar a cabo un proceso de integración. Vale la pena recordar que, desde la lucha independentista en el siglo XIX, América Latina ha buscado en la integración dos objetivos esenciales, la autonomía política y/o el desarrollo económico. Separados o complementarios, estos dos objetivos han sido las bases para la creación de confederaciones, acuerdos comerciales, y uniones políticas. La segunda variable para analizar es la agenda de integración y tiene que ver con que temas se manejan en el centro del proceso. Si se observa que la lógica de la integración va en dirección de un intercambio comercial para aumentar el crecimiento económico, la agenda tenderá a ser predominante en cuanto a aranceles, inversión y servicios, teniendo al comercio en la cima de la agenda. Por el contrario, si la lógica va en busca de una autonomía política y desarrollo productivo, la temática tenderá a ser amplia en cuanto a temas sociales, de cooperación, integración productiva y defensa.

En el tercer lugar se encuentran los actores de la integración, es decir, quiénes son los responsables directa o indirectamente de impulsar el proceso. Al igual que la agenda, esta variable está integrada a la lógica puesto que un proceso de integración que tenga como objetivo la autonomía política, será el Estado el más importante actor. En caso contrario, será la empresa privada, organismos multilaterales o transnacionales quienes se encarguen de guiar los objetivos –trayendo a colación el intergubernamentalismo liberal y el neofuncionalismo como teorías de la integración (Malamud, 2004), y que enfatizan en la interdependencia económica y las instituciones respectivamente como las encargadas de regular y promover la integración-.

Por último, está la modalidad de integración y hace énfasis en si el proceso se realiza con Estados con el mismo nivel de desarrollo y capacidades -comercio sur-sur-, o, si por el contrario el mecanismo está planteado entre países con marcadas asimetrías -comercio

---

<sup>32</sup> Análisis propuesto por el autor para entender los ciclos de la integración en América Latina. Al respecto, revisar: ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades (Briceño, 2017).

norte-sur-. De acuerdo con las anteriores variables, se aplicó este nivel de análisis a la política exterior de Colombia tratando de enmarcar su visión de la integración en América Latina durante el período de estudio mencionando algunos ejemplos de casos de su postura en el escenario regional subrayados en el siguiente cuadro.

**Cuadro 9. Visión de la integración regional desde la política exterior de Colombia**

Variable	Postura	Ejemplo de caso
Lógica	Comercial más que política al centrar sus objetivos en la inserción comercial en el sudeste asiático a través de la Alianza del Pacífico y el apoyo a las negociaciones del ALCA al mismo tiempo que Suramérica demandaba mayor autonomía frente a la hegemonía de EE. UU. en la región. Su reacia actitud por participar en la creación de mecanismos de integración regionales como la UNASUR y la CELAC (y las instituciones que de allí se desprendieron) los cuales tocaban asuntos políticos que incomodaban a Washington. Aunque con la llegada de Santos a la presidencia de Colombia, su participación fue más activa en el concierto regional nunca terminaría por desempeñar un papel primario.	<p>Contrastan por un lado la predilección de Colombia por el sistema interamericano (OEA) y por el otro la inclinación regional por procesos pos-hegemónicos.</p> <p>En 2008, cuando se debatía la creación del Consejo de Defensa Suramericano, el gobierno colombiano en cabeza de Uribe manifestó: "Colombia tiene dificultades para participar" (en la decisión del consejo de defensa), porque cree que la OEA cumple ese propósito y, porque "además nosotros tenemos este problema de terrorismo que nos hace ser muy</p>

		cuidadosos en la toma de estas decisiones" (El Tiempo, 2008b)
Agenda	Siendo EE. UU. su principal socio comercial y en el marco de la APTDEA <sup>33</sup> los temas que dominaron la agenda fueron narcotráfico, terrorismo, flexibilización de políticas de inversión, servicios y derechos humanos. Con la entrada en vigor del TLC con EE.UU. y demás acuerdos comerciales firmados en la administración Santos, la agenda se diversificó, pero manteniendo una temática preponderantemente comercial. Siendo Colombia un país agrícola, sería razonable que su interés nacional derive en una política exterior que incluya el bienestar de la población campesina. Sin embargo, en la realidad se observa una preferencia por los intereses comerciales y transnacionales.	El Estado colombiano se abstuvo de suscribir la declaración de la ONU sobre Derechos de Campesinos y Otras Personas que trabajan en las zonas rurales en 2018. La cancillería argumentó que "algunos elementos de la declaración van en contravía de obligaciones contraídas por los Estados en virtud de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual; entre otros" (Brand, 2019)
	Como lo evidencia el Plan Nacional de Desarrollo de la segunda administración de Uribe Vélez, el papel que se le confiere al sector privado en cuanto a la generación de riqueza y desarrollo del país es sobresaliente por lo que la relación de interdependencia asimétrica que se tiene	Parte de la introducción del PND de la segunda administración de Uribe Vélez en la cual se afirma: "en este Plan se sostiene que el sector privado tiene un papel central en el

<sup>33</sup> Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas expedida por el Congreso de Estados Unidos el 6 de agosto de 2002, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, con la cual cerca de 6.500 productos de exportación de los países andinos ingresaron libres de aranceles a Estados Unidos. Una vez terminada la vigencia de esta se dieron varias prorrogas hasta la firma y entrada en vigencia del TLC entre Colombia y EE.UU.

Actores	con EE. UU. deja al Estado colombiano en una posición vulnerable frente a actores privados trasnacionales en el rol de impulsar acuerdos de integración más simétricos.	crecimiento. En particular, se argumenta que la tarea de generación de riqueza es fundamentalmente una responsabilidad del sector privado” (PND, 2007).
Modalidad	Teniendo a EE.U. y a la Unión Europea como dos de los principales destinos de las exportaciones colombianas, es válido afirmar que la entrada en vigor de los acuerdos de libre comercio con estos mercados define la modalidad de su integración preferentemente norte-sur. Quizás la Alianza del Pacífico y la debilitada CAN representan para Colombia los dos únicos mecanismos de integración sur-sur aunque con un comercio intrarregional poco significativo y con escaso margen para debatir asuntos de cooperación política y de seguridad.	Durante el segundo mandato de Uribe se propuso en el PND: “contribuir en el proceso de negociación de Colombia para el ALCA, incentivar la inversión extranjera y el apoyo al desarrollo de la infraestructura de interconexión binacional Plan Puebla Panamá (PND, 2007. p. 547).

Fuente: Elaboración propia con en base al análisis de contenido de las fuentes anteriormente citadas

Es pertinente subrayar que a pesar de la transición de la política exterior del gobierno de Uribe *-Respice polum-* al gobierno de Santos –una fusión de *Respice similia* pragmática-, la visión de la integración desde el Estado colombiano no cambio en sí misma. La adhesión por parte de Colombia a la OTAN -ya con Santos en la presidencia- como un socio estratégico a nivel global, la firma de diversos TLC con Corea del sur, Canadá y la Unión Europea, así como el apoyo al desmantelamiento de las instituciones creadas por la UNASUR con la llegada de Iván Duque (2018 - 2022) así lo han demostrado.

Lo anterior indica que, las estructuras de integración reconocidas como pos-hegemónicas no contaron con la participación activa del gobierno colombiano –un papel timorato en la UNASUR y la CELAC excepto cuando se regionalizó el proceso de paz con las FARC-. El cómo surgieron dichas estructuras y la postura de Colombia frente a estas se verá en las siguientes líneas.

### ***La formación de nuevos espacios de integración***

La pugna entre las dos visiones de integración en América Latina durante el período de estudio tuvo como antecedente, por un lado, los TLC bilaterales entre Colombia, México, Perú y Chile<sup>34</sup> con EE. UU. Por otro lado, la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones en 2004 -antecesora de UNASUR-, surgió como una expresión de autonomía en los bloques de poder suramericanos apoyada entre otros por el apalancamiento energético suministrado por Venezuela y el liderazgo de Brasil como un actor con suficiente respaldo regional. Estos impulsaron la creación de organizaciones regionales como el ALBA, la UNASUR y la CELAC con la intención de crear un marco institucional fuera del alcance de la OEA -representante de los intereses panamericanistas- como un institucionalizado foro político a nivel hemisférico.

La formación de estos nuevos espacios de integración pos-hegemónicos se explica mediante el concepto de contestación institucional -*Soft-Balancing*<sup>35</sup>- aplicado por Flandes, Pastrana y Carpes (2017) en América Latina. La tipología aplicada por los autores implica la existencia de intereses encontrados entre una potencia regional (en este caso Brasil) y una o varias potencias secundarias (Colombia, Venezuela y Argentina) en la lucha por el vacío de poder regional sin llegar a una confrontación directa sino mediante estrategias blandas de contestación utilizando elementos de política internacional tales como actores externos, instituciones formales e informales o principios constitutivos como la legitimidad

---

<sup>34</sup> Con Bachelet en la presidencia (2006 – 2010) se apoyó la formación de la UNASUR y se cuestionó el acuerdo militar entre Washington y Bogotá. Sin embargo, fue un impulsor de la Alianza del Pacífico y de los primeros países de la región en aprobar el TLC con Estados Unidos.

<sup>35</sup> Pape (2005) desarrolla el concepto y propone que en un mundo unipolar los actores tienden a juntarse para balancear el poder hegemónico, sin la utilización de instrumentos de coerción tradicionales, sino que con métodos más blandos.

y el orden, con el objetivo de fortalecer sus esferas de influencia y mantener o alterar el *status quo*<sup>36</sup>.

El liberalismo institucional aporta el *Soft balancing* como uno de los principales instrumentos para lograr un equilibrio de poder en el sistema internacional mediante la conformación de alianzas entre Estados –contestación institucional- para ampliar el margen de maniobra actuando de manera conjunta y no mediante acciones unilaterales. El *Soft Balancing* explica los fenómenos que han ocurrido a nivel regional en la primera década del siglo XX concernientes a la creación de organismos regionales, como la UNASUR, el ALBA, la CELAC, gracias a la acción conjunta de varios países que apoyaron el liderazgo de Brasil, y las medidas de balance *soft* -apoyadas en las capacidades de Petrocaribe<sup>37</sup>- del gobierno bolivariano de Venezuela.

En el caso de Venezuela, por ejemplo, el Estado usó su bonanza económica producida por el petróleo para consolidar el ALBA como una herramienta para combatir los efectos precarios de la globalización y las prácticas neoliberales. Este bloque, no solo reunió a gobiernos posneoliberales regionales, sino que atrajo la atención de potencias como China y Rusia, que colaboraron con la agenda bolivariana -antagónica a los intereses de Washington- liderada por Venezuela. Por su parte, Brasil consolidó la UNASUR para mantenerse como potencia hegemónica regional y a su vez mantener distante la injerencia de Estados Unidos y México en asuntos subregionales.

Por su parte, Colombia, desde la etapa de negociación del TLC con Estados Unidos en el año 2002 confirmó su distanciamiento frente a las intenciones que América del Sur manifestó en el año 2000. Durante ese año, los mandatarios del subcontinente definieron como objetivo prioritario la creación de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, como la espina dorsal de América del Sur<sup>38</sup>. Se consideró imprescindible concretar la integración entre estos dos mecanismos para fortalecer la capacidad negociadora regional

---

<sup>36</sup> El equilibrio suave ocurre cuando los estados más débiles deciden que la hegemonía de un estado más fuerte es inaceptable, pero que la ventaja militar del estado más fuerte es tan abrumadora que el equilibrio tradicional es inviable o incluso imposible

<sup>37</sup> Alianza petrolera entre Venezuela y algunos países del Caribe mediante la cual podían adquirir petróleo venezolano a precios preferenciales.

<sup>38</sup> Históricamente la política exterior de Brasil define la región como América del Sur, excluyendo a México en la fórmula de integración por los mismos intereses que defiende dicho país.

en otros procesos de negociación -particularmente el ALCA-, bajo el supuesto que una América del Sur integrada económicamente reduciría los costos de una liberalización comercial con Estados Unidos.

No es un secreto que Estados Unidos –mediante el liberalismo institucional- ha utilizado los TLC como mecanismo para instrumentar reglas comerciales y económicas favorables a corporaciones transnacionales vinculadas a actividades de desarrollo tecnológico y de servicios, así como de explotación de recursos naturales que en el ámbito multilateral de la OMC no han podido implementarse por la resistencia de un número importante de países en desarrollo. Para Washington es conveniente el desmembramiento de los procesos de integración regional como la CAN o el Mercosur, así como el debilitamiento de espacios políticos como la UNASUR que pudieran obstaculizar el fortalecimiento de sus intereses hegemónicos.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) fundada en 2004 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fundada en 2010, lejos de estar en antípodas ideológicas, tienen divergencias en cuanto a sus orígenes y su fin. Según Sanahuja (2012) estos son procesos de integración a los que él clasifica como post-liberales al no tener como fin último la diversificación de mercados y el intercambio comercial, dándole preponderancia a un eje político-social de cooperación entre las naciones de Latinoamérica.

El ALBA es un modelo bolivariano de política exterior que rechazó el intercambio comercial con Estados Unidos. Más que un proceso de integración tradicional, este mecanismo pretendió construir un bloque de poder suramericano con una tendencia antiestadounidense con la capacidad de crear relaciones de cooperación sur-sur. En cabeza de este proyecto, Venezuela como potencia energética mundial que utiliza su principal recurso -el petróleo- para desplegar su diplomacia a nivel regional encontrando como socios estratégicos el eje Cuba-Bolivia-Ecuador en el proceso de dismantelar el modelo neoliberal y la visión mercantilista de la integración.

Por otro lado, la CELAC surge como heredera del Grupo de Rio y se constituye así misma como un foro político donde los 33 Estados que constituyen América Latina

discuten temas como integración regional, desarrollo y cambio climático. Su elemento diferenciador frente a los demás esquemas de integración es la exclusión de Estados Unidos y Canadá de la agenda regional, caracterizándose como la única voz que reúne todos los países de América Latina para posicionar sus intereses en la agenda global. Informalmente se habla de un cuestionamiento al papel de la OEA como un mecanismo obsoleto de diálogo y solución de controversias que vicia su actuar frente a la influencia de Washington.

Abordada la esencia de estos procesos de integración, a continuación, se abordará el papel de Colombia dentro de estas estructuras, que más allá de incluir los intereses regionales, su actuación giró alrededor del interés nacional colombiano y este incluyó en el conflicto armado interno.

***De la internacionalización del conflicto a la internacionalización de la paz: CELAC y el ALBA.***

Colombia no participó en el ALBA no solo por albergar orillas ideológicas completamente diferentes, sino también por la radicalización del discurso antiestadounidense que allí se manifestó. De igual manera, causó malestar en el ALBA la firma del TLC entre Colombia y Estados Unidos (2006), así como el acuerdo entre estos dos actores sobre la utilización de 7 bases militares colombianas por parte del ejército estadounidense (2009) y ni que decir sobre la adhesión de Colombia a la OTAN como socio global en la lucha contra amenazas terroristas (2018). Ya sea en la administración de Uribe o Santos, la relación de Colombia con este proceso fue bastante distante. No obstante, la reorientación que la administración Santos le dio a la situación de seguridad en Colombia, -al dejar de considerarla como una amenaza terrorista para introducirla en el marco de un conflicto armado, en donde el Estado aceptaba tener cierta responsabilidad en los crímenes-, llevó a desarrollar una política exterior con un enfoque diferente, sobre todo, en el plano regional.

En la CELAC, la administración Santos coincidió con el surgimiento de este nuevo espacio de diálogo político y aprovechó la oportunidad para proyectar el proceso de paz colombiano con las FARC a nivel regional utilizando este foro para insertarlo en la agenda de las cumbres. Precisamente, la cuarta cumbre de la CELAC celebrada en de Quito en el

2016, la paz de Colombia fue uno de los temas transversales. “Entregamos una CELAC con toda la capacidad de apoyar la verificación del acuerdo de cese del fuego y dejación de armas en Colombia”, expresó Correa –entonces presidente de Ecuador-, en la inauguración de la Cumbre (Molano, 2016). Así mismo, en el acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC se pactó con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la conformación de una misión política especial para verificar el cese al fuego bilateral, se estableció también que la misión debía estar integrada por observadores no armados de los países miembros de la CELAC, organismo que a pesar de su reciente creación ofreció legitimidad.

### ***Colombia y el proyecto suramericano: UNASUR***

La UNASUR es –o era, ante las recientes denuncias al acuerdo por la mayoría de los países que lo integraban- un proyecto geopolítico de Brasil construido desde la década de 1990 por Itamaraty -el cerebro del Estado brasileño a cargo de la diplomacia -, en respuesta al ALCA mediante el impulso a la creación de un Área de Libre comercio de Suramérica (ALCSA). Esta iniciativa obtuvo un perfil más político gracias al presidente Cardoso de Brasil en la I cumbre suramericana celebrada en Brasilia en el año 2000. UNASUR se concibió en la III cumbre suramericana de Cuzco en 2004, como la Comunidad Suramericana de Naciones y se constituyó oficialmente como organización en el 2008 en Brasilia.

El Consejo de Jefes de Estado y de gobierno es el órgano máximo de la UNASUR, lo que le da un carácter presidencialista y con una secretaria general con poco margen de maniobra y autonomía frente a la figura de los ejecutivos siendo esta una organización profundamente intergubernamental. El elemento diferenciador está en que ubica a México y Centroamérica cada vez más cerca a Estados Unidos, redefiniendo el regionalismo en clave suramericana y no latinoamericana, convirtiendo a Brasil como un líder natural capaz de proveer bienes públicos regionales a los países integrados (Cienfuegos y Sanahuja, 2010). La determinación fue desarrollar un espacio suramericano con mayor autonomía sobre pilares políticos, sociales, ambientales y de infraestructura que contribuyera a la defensa ante instancias multilaterales del interés regional, con gobiernos posneoliberales que plantaron una agenda renovada y la coordinación de política exterior.

Otro aspecto por resaltar es la redefinición de la relación con Estados Unidos y los espacios multilaterales afiliados a Washington que no representaban los intereses regionales. Se trató de crear un régimen político y comercial de Suramérica con una institucionalidad propia diferente a los anteriores instrumentos de integración económica. Esta posición generó cierta tensión con la OEA, un organismo hemisférico cuya agenda política es similar a la de UNASUR, pero cuyo funcionamiento genera duras críticas debido a su ineficiencia y a la injerencia que tiene EE. UU sobre esta (Borda, 2012b).

Aunque Colombia mostró durante la administración Santos un mayor grado de compromiso político frente a UNASUR, la relación de Colombia con este organismo ha estado caracterizada por desencuentros desde la presidencia de Uribe, el cual manifestó su temor de que este proceso fungiera como un sustituto de la OEA, experimentando una relación traumática con el proceso de suramericanización, ya que, Bogotá expresó su desconfianza con los propósitos reales de la creación de la UNASUR. Desde la transformación de la CSN en la UNASUR, Uribe calificó al organismo como políticamente débil mientras no ofreciera una plataforma concreta de integración comercial, y, además, indicó que tal foro estaba sujeto a convertirse en un espacio para promover los intereses ideológicos de países que criticaban a los Estados Unidos y al Plan Colombia, refiriéndose a Venezuela y Brasil (Arroyave, 2012). Respecto a lo anterior, hay varios casos que ejemplifican la predilección de Colombia por el sistema interamericano.

Un ejemplo de lo citado anteriormente fue la tensión entre Colombia y Ecuador producida por la incursión ilegal del ejército colombiano a territorio de ese país. El primero decidió por acudir a la OEA para presentar sus demandas y objetivos mientras que Ecuador decidió por acudir a UNASUR como el espacio idóneo para solventar las diferencias. Asimismo, Colombia no apoyó, en primera instancia, la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aludiendo a los problemas de terrorismo y narcotráfico existentes en el país. Más tarde, y gracias a las conversaciones que mantuvieron Lula y Uribe, el Consejo fue instaurado en el 2008. A pesar de ello, Uribe tuvo una postura negativa de la organización suramericana, asociándola con la idea de “expulsar” a los Estados Unidos de la región. Evidencia de esta postura fue el enfoque de Colombia en su estrecha relación con

Estados Unidos en detrimento de su relación con UNASUR: la firma del acuerdo militar entre Washington y Bogotá, y la adopción del TLC así lo comprueban.

La firma de dicho acuerdo militar produjo una fuerte tensión en la UNASUR e incluso fue uno de los motivos junto con la creciente tensión entre Bogotá y Caracas, para la creación del CDS. Mientras que Colombia mostró el acuerdo como un instrumento de uso doméstico en su lucha contra el terrorismo, al mismo tiempo Ecuador y Venezuela buscaron la condena de la alianza militar en el foro suramericano declarándola una amenaza a la estabilidad regional. “La participación en la solución del conflicto expuso a la UNASUR como una organización flexible, así como un relativo y efectivo foro para la regulación de las cuestiones de la seguridad regional” (Flemes, 2009, p. 6). Sin embargo, como ya se mencionó, el gobierno Santos decidió aplazar de manera indefinida la aprobación del acuerdo con lo cual Colombia volvió a ganar confianza en el espacio suramericano.

El gobierno de Santos le dio un nuevo impulso a la participación de Colombia en la UNASUR. Así lo dejó ver en algunas líneas del discurso de su posesión el 07 de agosto del 2010:

Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir –después de 40 años de estar a la defensiva– el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que saberse globalizar y no sólo dejarse globalizar (El Universal, 2010).

Con este nuevo enfoque de política exterior, Colombia puso su mirada nuevamente en Latinoamérica, sin embargo, esto nunca significó un desgaste en su relación con los Estados Unidos. Hay varios aspectos a tener en cuenta respecto a este giro en su estrategia: en principio, represento una diversificación de agenda a razón de la superación de Colombia como país problema a nivel regional aprovechando este nuevo contexto para revitalizar su relación con el vecindario. Además, como lo demuestra el Gráfico 2 (Véase la p. 23) la reducción considerable del apoyo que, desde Estados Unidos se giraba al Plan Colombia -consecuencia del des escalamiento del conflicto armado-, le permitió a Santos mayor margen de maniobra en Suramérica en la búsqueda de apoyo de garantes del proceso

de paz que le pondría fin a un conflicto de más de cinco décadas. Así, en el PND de su segundo mandato, Santos planteó:

para continuar con la política de promoción y aseguramiento de los intereses nacionales que ha impulsado el gobierno desde el último cuatrienio, se fortalecerá y diversificará geográfica y temáticamente la política exterior. Esta estrategia se materializará a través de acciones como la diversificación de la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional (educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía, y comercio) así como la consolidación de la presencia de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa de los intereses nacionales. (PND, 2015, p. 511).

De esta manera, una postura prudente de Colombia le permitió participar activamente dentro de las plataformas regionales suramericanas sin adoptar discursos radicales anti-Washington, tal como lo hizo el eje Venezuela-Bolivia-Ecuador. A su vez, en un contexto donde el Estado colombiano se robusteció -en el ámbito de seguridad interna- el gobierno Santos lo interpretó como una oportunidad para posicionar a Colombia como un país de oportunidades de inversión y líder en discusiones regionales. Una decisión muy hábil para lograr esto fue regionalizar el proceso de paz incluyendo a países como Venezuela, Ecuador, Cuba, Chile y Brasil como actores garantes en las conversaciones entre el Estado colombiano y los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN. Así, se desnarcotizó la política externa incluyendo en la agenda el tema de la administración como lo fue la pacificación del país permitiéndole la reconciliación con el espacio suramericano.

Otro hecho a subrayar fue la elección en dos ocasiones –María Emma Mejía y más tarde el expresidente Ernesto Samper- de colombianos en el cargo de la secretaria general de UNASUR. La elección de dicho cargo fue leída como un reconocimiento al liderazgo, la confianza y el compromiso de Colombia en la organización. En ese sentido, el papel de Colombia en la UNASUR durante el gobierno Santos y teniendo a Mejía en la coordinación del organismo, trajo para el país una participación activa en crisis institucionales que transcurrieron en la región como en Honduras y Paraguay.

En ese orden de ideas, Colombia propuso la creación del Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la delincuencia organizada nacional en la UNASUR, lo que se consideró un éxito de la diplomacia colombiana al incluir en la agenda el tema de la delincuencia transnacional y el narcotráfico. Sin embargo, el mecanismo de decisión por consenso de unanimidad y la flexibilidad que permite que cualquier Estado miembro se exima de aplicar este tipo de iniciativas fue un lastre en la formación de una fuerte institucionalidad. Es importante mencionar que la llegada del expresidente colombiano Ernesto Samper a la secretaría general de UNASUR en el 2014, coincidió con el agudizamiento de la crisis política venezolana y en la que el organismo suramericano desempeñó un papel importante en las conversaciones entre la oposición y el gobierno de Nicolás Maduro y en donde Colombia hizo las veces de mediador.

Aunque la UNASUR no estaba alineada a los intereses de Colombia, fungió como una plataforma importante en el marco del conflicto armado y posterior proceso de paz. Fue importante obtener el apoyo de actores como Brasil para bloquear las pretensiones de los alzados en armas de regionalizar el conflicto, así como de Venezuela para garantizarles a estos el respeto por lo pactado en el proceso de negociación.

### ***Reflexiones sobre la actual política exterior de Colombia***

El carácter personalista de la política exterior de Colombia quiere decir que está sujeta a factores internos o externos. La llegada de Duque -el pupilo de Uribe y la extrema derecha- a la presidencia en el 2018 y quien representa la seguridad democrática 2.0 coincide con la mano dura de Trump y su cuestionamiento al multilateralismo. Este contexto parece llevar a Colombia nuevamente a narcotizar la agenda con los Estados Unidos, principalmente por el aumento en los cultivos de cocaína, asunto que inquieta a Trump, quien ha presionado al gobierno colombiano con una descertificación en la lucha contra las drogas. Así, la política exterior del gobierno Duque responde a una diplomacia para la defensa y la seguridad nacional en el que al Ministerio de Defensa se le confiere un importante papel en el ámbito bilateral y multilateral:

el MinDefensa, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, fomentará y profundizará las relaciones con actores estratégicos, con el fin de potenciar la capacidad para defender eficazmente la independencia, la soberanía y la integridad territorial, buscando también contribuir a la seguridad cooperativa y a la paz internacional (PND, 2019, p. 29).

De esta manera, la política exterior de Duque tiene más de Uribe y menos de Santos, al volver a temas de securitización, narcotráfico y cuestionamientos al proceso de paz con. De igual manera, una de las banderas de Duque en su estrategia de inserción internacional y que cuenta con el apoyo del sistema interamericano tiene que ver con el rechazo al modelo político venezolano, calificándolo como una dictadura la cual hay que derrocar mediante un cerco diplomático contando con el apoyo de la mayoría de los países de la región, Estados Unidos y la Unión Europea. Pese a que las posibilidades de una salida diplomática a la situación venezolana sean pocas, se ha hecho difícil que el gobierno colombiano rechace públicamente una intervención militar por parte de Washington, lo cual sería catastrófico no solo para Venezuela sino para la región en sí.

Dicha postura de Duque apoyó el desmantelamiento del espacio suramericano -con la denuncia del acuerdo que constituía a la UNASUR por parte de Colombia, Argentina, Brasil, Chile y Paraguay- quedando totalmente inoperante este mecanismo como solución de controversias y de dialogo político. Las razones citadas por la cancillería colombiana se basan en una complicidad del organismo con la dictadura venezolana y una pasividad frente a proyectos políticos que ponen en riesgo la estabilidad regional. En ese orden de ideas, los cambios de gobierno en los principales países del continente -de la izquierda a la derecha- hicieron inviable el proyecto integrador, ahora sustituido, por una nueva iniciativa llamada: Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), creado en 2019 como un instrumento fundamental en la consolidación y aplicación efectiva del régimen democrático interamericano.

Prosur parece tener los mismos elementos que desintegraron la UNASUR, un contenido ideológico de carácter presidencialista que puede variar frente a coyunturas electorales en la región lo que lo hace un organismo débil, no por su juventud, sino por adolecer de una robustez institucional, el cual ha sido el elemento ausente en casi todos los proyectos de

integración de Latinoamérica. De igual manera, el papel de UNASUR en cuanto a representar los intereses de la región ante el sistema multilateral fue un ejercicio de autonomía frente a potencias extra regionales como EE.UU. y la Unión Europea. Sin embargo, Prosur no tiene este ingrediente de autonomía frente a ninguno de estos dos actores lo que hace aún más predecible su obsolescencia.

Seguramente en lo que le queda de mandato a Duque, este enfocará su política externa en la “reinstauración de la democracia” en Venezuela, la consecución de recursos para combatir los cultivos de cocaína, así como la obtención de cooperación internacional para repeler la crisis migratoria de los venezolanos. Dependerá de cuan exitoso sea el proceso de consolidación de la paz en Colombia para tener en cuenta el papel de los grupos armados ilegales (disidencias de las FARC y un reestructurado ELN) en el relacionamiento entre Bogotá y Caracas puesto que, si se recrudece el conflicto interno, seguramente el gobierno colombiano tensará aún más sus relaciones con Venezuela.

Es claro que el mapa político en Suramérica afecta el fortalecimiento de Prosur, al ser el derrocamiento del gobierno venezolano en cabeza de Nicolas Maduro como el único indicador valido que mide la efectividad de este proyecto. Es imprudente para Colombia tener esta iniciativa como única bandera a nivel regional, ya que, el revés electoral en Argentina –con la salida de Macri y la vuelta de los Kirchner- o una crisis política en Brasil, podría dejarlo solo nuevamente en el escenario regional que ya no tiene a un México totalmente subordinado a los intereses de Washington. Con una política exterior narcotizada y centrada en los asuntos internos de otro país, el papel de liderazgo en temas de la agenda global y una mayor autonomía en la defensa de los intereses nacionales -por ejemplo, la consolidación del proceso de paz- quedan relegados a segundo o tercer orden poniendo nuevamente a los Estados Unidos como la estrella polar de Colombia.

*Como conclusión de este último capítulo*, se debe tener en cuenta el papel que juega la visión de integración -influenciada por la transnacionalización de valores políticos y económicos importados desde Estados Unidos- que desde el Estado colombiano se maneja. Dicha visión, en ultimas, determina el papel de Colombia en su área de influencia -América Latina-.

En los lineamientos de la política exterior -tanto de Uribe como de Santos-, dentro de los objetivos de pacificar el país y anular cualquier amenaza que pudiera desestabilizar al Estado colombiano, se encontraba el crecimiento económico alimentado por un aumento en las exportaciones, así como un elevado índice de inversión extranjera en el país. Ambos objetivos iban de la mano con el modelo de seguridad que le garantizase al capital extranjero rentabilidad de sus inversiones en Colombia. En ese sentido, Santos supo leer mejor el contexto regional al poner en la agenda internacional el tema de la paz en Colombia, incluyendo a actores tan importantes como Brasil, Venezuela y Cuba en las negociaciones con las FARC. El consenso regional, antes que el disenso, le consiguieron a Colombia mejores rendimientos en sus esfuerzos por relacionarse de una mejor manera con América Latina.

Desde un sentido más optimista, la UNASUR y la CELAC fungieron como una plataforma que dotó de legitimidad el proceso de paz entre el Estado colombiano y las FARC. Más aún para las FARC, que veía con recelo a la OEA ante un eventual papel de intermediador en la etapa de verificación del desescalamiento del conflicto. De esa manera, Colombia también legitimó su compromiso con la región, sin destacarse por liderar iniciativas o por una participación activa en estos proyectos de integración, pero si incluyéndola en su política exterior que para la administración de Santos tuvo como bandera el proceso de paz.

## CONCLUSIONES

Desde el punto de vista del realismo, el Estado como actor único del sistema internacional debe buscar la supervivencia política en un contexto de desgobierno institucional mediante el mantenimiento y la búsqueda de poder. No obstante, el escenario actual no es el del siglo XX. El surgimiento de la interdependencia económica y nuevos temas en la agenda multilateral tales como migraciones, narcotráfico y cambio climático han permitido abordar distintas problemáticas con un lente mucho más flexible que la teoría clásica del realismo como, por ejemplo, el enfoque del realismo estructural y más tarde, del liberalismo institucional.

Acudiendo al concepto de seguridad integral desarrollado en el este de Asia, se permite subrayar la importancia del presente documento desde distintas perspectivas. Por una parte, no solo se abordó la discusión sobre la seguridad nacional en el sentido de analizar los actores -narcotráfico y grupos armados ilegales- que amenazan la supervivencia del Estado colombiano sino también lo referente a la seguridad comercial de Colombia al discutir el hecho de que históricamente EE.UU. ha sido el principal destino de las exportaciones colombianas, así como una de las principales fuentes de IED y financiamiento a sus fuerzas armadas. Las implicaciones que estos hechos representan fueron abordadas a lo largo del documento desde los lineamientos de la política exterior de Colombia frente a un contexto de integración regional en América Latina.

Parece pertinente destacar que independientemente de la ideología o partido político al que pertenezca cualquiera de los presidentes colombianos mencionados en el documento, ninguno ha roto el vínculo entre Colombia y Estados Unidos. La tendencia a utilizar cualquiera de las dos doctrinas *Respice polum* o *Respice similia* en la política exterior es ajena a partidos o instituciones políticas y va acorde a los intereses de una élite política que, en representación del Estado, ha impuesto la visión que ellos tienen del sistema internacional, internalizando normas e intereses esbozados desde Washington. Como resultado, se obtiene que el Estado colombiano ha sido más instrumento que sujeto en el escenario internacional.

Al mismo tiempo y a pesar de que en otros países de la región la crisis del modelo neoliberal abrió un espacio para otro tipo de proyectos políticos, en Colombia se insistió -y se sigue insistiendo- en la bondad de las políticas de reforma estructural propiciadas por la élite tecnócrata. Sumado a lo anterior, la nueva institucionalidad producida en el marco de los procesos de apertura permitió reforzar la presencia de dicha élite en el aparato Estatal, lo que facilitó e impulsó un vínculo filial entre el sector privado, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

No deja de llamar la atención como desde la lógica gubernamental, la cual está plasmada en los lineamientos de la política exterior de Colombia, se pretende normalizar una relación de interdependencia asimétrica con EE. UU. apelando muchas veces a fungir el papel de intermediador entre los países de América Latina y Estados Unidos en cuanto a temas tan importantes para la región como el comercio, la seguridad y el narcotráfico. En repetidas ocasiones, Colombia llevó esta temática al sistema interamericano (OEA) el cual demostró no tener la legitimidad suficiente en una región que se caracterizó por ejercer una mayor autonomía política frente a los organismos internacionales que representaban los intereses de EE. UU.

En ese sentido, la política exterior de Colombia se caracteriza por estar diseñada desde un carácter personalista, en donde el sector defensa tiene más cabida que la propia cancillería y en la que el presidente en turno, como cabeza del ejecutivo, establece gran parte de la agenda bilateral y multilateral que pretende abordar el país durante cada cuatrienio. Esto arroja como resultado cambios superficiales en la estrategia de inserción internacional que responden más a aspectos coyunturales que estructurales. Son ejemplos de ello, la ausencia de una estrategia eficaz enfocada en la zona del Caribe y Centroamérica, así como el ingreso tardío al Asia-Pacífico como zona estratégica para el comercio mundial.

En ese orden de ideas, construir una agenda alrededor de la lucha contra las drogas y el terrorismo limita en gran medida el margen de maniobra en el sistema internacional. Brindarle la oportunidad a una potencia extra regional, como lo es EE. UU., de inmiscuirse en asuntos sensibles en Suramérica -seguridad, autonomía política e intercambio comercial- mediante el Plan Colombia como una estrategia de seguridad regional le trajo al país

resultados con un gran costo en el plano suramericano que se vieron reflejados en el aislamiento subregional.

Comparando las administraciones de Uribe y Santos se puede constatar claramente el carácter personalista de la política externa de Colombia. Ambas administraciones venían del mismo partido político, con un gran sentido pro estadounidense y antiterrorista. No obstante, Uribe tenía muy claro su plan: la lucha contra el terror. Por su parte, Santos: la búsqueda de la paz. Ambos planes de gobierno influenciaron la estrategia de inserción internacional de Colombia y respondieron a coyunturas endógenas y exógenas. Los atentados del 9/11, por un lado y por el otro, el deseo de ‘participar dentro del proceso de institucionalización de organismos suramericanos. Los dos planes de gobierno tuvieron resultados diferentes, en contextos diferentes.

A pesar de que las formas cambiaron, el fondo fue el mismo. Aumentar la confianza inversionista, mejorar índices de exportación y obtener mayor competitividad. Lo anterior contando siempre con el apoyo de Washington y si se podía, de los países de la región. Para ello, los diálogos de paz fueron un instrumento aprovechado por parte de la administración Santos en el sentido de buscar consensos regionales sobre la forma de abordar el conflicto interno. En ese sentido, el papel de Colombia en los procesos de integración pos-hegemónicos no fue determinante tanto para su conformación, como para su desvanecimiento. Siendo un país bioceánico –el único en Suramérica-, compartiendo fronteras con 4 países suramericanos y 8 de Centroamérica, incluyendo la frontera amazónica –y el potencial de biodiversidad que ello representa-, Colombia debería tener un papel mucho más activo en su área de influencia de manera más autónoma.

Establecerse como un actor puente-bisagra en el escenario de integración regional se puede calificar como una estrategia adecuada, esto, en el marco de una política exterior equilibrada. Sin embargo, este no fue el caso de Colombia, que adecuó su postura -sobre todo en el período de Uribe- a los lineamientos trazados desde Washington sin contemplar los intereses de América Latina, ni calcular los efectos -políticos o comerciales- sobre esta región como resultado de la implementación de sus políticas de libre mercado y de su modelo de seguridad. Fue suficiente un matiz en la postura basada en el *Respice Polum*

para mejorar las relaciones con el vecindario, así como la obtención de mejores resultados en materia de política exterior.

La participación de Colombia en las estructuras de integración pos-hegemónicas fue renuente debido a las incompatibilidades ideológicas y de subordinación que planteaba la relación Bogotá-Washington. No obstante, el cambio del enfoque del conflicto armado interno durante la administración Santos que buscó una salida negociada con la principal guerrilla colombiana incluyendo a actores regionales de la importancia de Brasil y Venezuela, llevó a Colombia a interactuar en la UNASUR y la CELAC sobre la base de obtener legitimidad en doble vía. Por un lado, para blindar el proceso de paz -al menos a nivel regional- y por otro, para mejorar las relaciones con su área de influencia mediante la inclusión de estos actores en su plataforma de seguridad –ya no basada en el Plan Colombia sino denominada ahora Paz Colombia-.

Es válido reflexionar sobre los giros de la política exterior colombiana, la cual ha estado mediada por estrategias y actuaciones encaminadas a la ampliación de márgenes de autonomía sin confrontar ni generar un distanciamiento con EE. UU., especialmente en aspectos de primer orden para Washington como lo son el narcotráfico y el terrorismo. Esto permite vislumbrar la importancia estratégica que representa y que seguramente seguirá representando EE. UU. para Colombia, más aún en el marco de un postconflicto y un periodo de consolidación de la paz.

Colombia como Estado autónomo debería definir su interés nacional de acuerdo con lo que dicta su Constitución, reemplazando el enfoque de prioridades excluyentes por el de objetivos complementarios, viendo más allá de su región y de su estrella polar, puesto que, la postura de definir su política exterior en función de intereses transnacionales le ha costado un importante grado de autonomía a nivel internacional.

## REFERENCIAS

- ABC, (24 de diciembre de 2008) “Brasil compra 50 helicópteros y cinco submarinos franceses”. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/internacionales/brasil-compra-50-helicopteros-y-cinco-submarinos-franceses-1132488.html> [Consultado 04-02-2019]
- Amat, Y. (2003) “Venezuela no acepta declarar terroristas a las FARC” *El Tiempo*, 16 de marzo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1031579> [Consultado 11-02-2019]
- Antolínez, J. (2012) “La política exterior de Santos: un manual para hacer nuevos amigos”, *Ciudad Paz-ando*, 4(2), pp. 62-72. Disponible en: <https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/view/7302> [Consultado 19-01-2019]
- Arroyave, M. (2012). “La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil” En: Pastrana, E., Flandes, D. y Jost, S. (Eds.) *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Disponible en: [https://www.academia.edu/34343857/Colombia\\_y\\_Brasil\\_socios\\_estrat%C3%A9gicos\\_en\\_la\\_construcci%C3%B3n\\_de\\_Suram%C3%A9rica](https://www.academia.edu/34343857/Colombia_y_Brasil_socios_estrat%C3%A9gicos_en_la_construcci%C3%B3n_de_Suram%C3%A9rica) [Consultado 12-04-2019]
- Banco Mundial, (2018) *Datos de gasto militar (% del PIB)*. Disponible en: [https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2014&locations=CO&start=2000&view=chart&year\\_low\\_desc=false](https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2014&locations=CO&start=2000&view=chart&year_low_desc=false) [Consultado 20-06-2019]
- Banco de la República de Colombia (2018) *Flujos de inversión directa - balanza de pagos. Series anuales según país de origen*. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa> [Consultado 18-08-2019]
- Bennis, P. (2002) “Antes y después: política exterior estadounidense en 2001” *Anuario CIP*, 2002, pp. 67-88. Disponible en: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/antes-y-despues-politica-exterior-estadounidense-en-2001> [Consultado 17-05-2020]
- Bermúdez, C. (2013) “La política exterior colombiana en el marco de la integración latinoamericana”, *Analecta política*, 3, 67-91. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1600> [Consultado 12-01-2019]
- Borda, S. (2012a) *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Disponible en: <https://appsciso.uniandes.edu.co/sip/data/pdf/INTERNALconflicto.pdf> [Consultado 12-11-2018]

- Borda, S. (2012b) “Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR”. *CRIES*. Disponible en: [https://www.sudamericarural.org/images/en\\_papel/archivos/unasur\\_borda.pdf](https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/unasur_borda.pdf) [Consultado 29-10-2018]
- Brand, C. (2019) “¿Por qué Colombia no votó el acuerdo internacional para proteger campesinos?” *RCN*, 02 de enero. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/por-que-colombia-no-voto-el-acuerdo-internacional-para-protoger-campesinos> [Consultado 28-09-2019]
- Bravo, J. y Sigala, M. (2016). “Constructivismo”. En: Schiavon, J. et al. (Eds.) *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.
- Briceño, J. (2007). *La integración en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Disponible en: <http://www.serbi.ula.ve/serbiula/librose/pva/libros/integracion.html> [Consultado 29-02-2019]
- Briceño, J. Rivarola, A. y Casas, A. (2012). *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Briceño, J. (2017) “¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”. *Cuadernos Americanos* 3(161), 15-45. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/cuadernos-americanos/articulo/un-nuevo-ciclo-regionalista-en-america-latina-debates-conceptuales-modelos-y-realidades> [Consultado 15-03-2019]
- Bull, B. y Kasahara, Y. (2017) “La transnacionalización de los grupos empresariales diversificados y el rostro cambiante de las élites económicas centroamericanas”. *Anuario De Estudios Centroamericanos*, (43) pp. 37-69. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/31549> [Consultado 27-10-2018]
- Bulmer-Thomas, V. (2010) *La historia económica de América Latina desde la independencia*, 2ª ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bureau of Economic Analysis (2018) *International economic accounts - trade in goods and services*. Disponible en: <https://www.bea.gov/international/index.htm#trade> [Consultado 11-06-2018]
- Bush, G. (2001) “Discurso Ante una Sesión Conjunta del Congreso y El Pueblo Estadounidense” *The White House*. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.es.html> [Consultado 17-05-2020]
- Bush, G. (2002). *Center for Defense Information*, Julio. Disponible en: <http://www.cdi.org/terrorism/bushstrategy.cfm>. [Consultado 25-08-2018]

- Camacho, C. (2010) “Respite polum: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina”, *Historia y Sociedad* (19), pp. 175-201 Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/23599> [Consultado 05-07-2018]
- Cancillería de Colombia (2020) *Informes al congreso*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/strategy/informes> [Consultado 11-06-2020]
- Cardona, D. (2001) "La política exterior de la Administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar". *Colombia Internacional*. 53(2001) pp. 53-74. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint53.2001.03> [Consultado 11-01-2019]
- Carvajal, L. (2012) “Colombia: País Puente en Política Exterior: retos y desafíos”, *Centro de pensamiento estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/documentos-sobre-la-region> [Consultado 02-05-2018]
- Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. (2010). *Una región en construcción, UNASUR y la integración en América del sur*. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/interrogar\\_la\\_actualidad/una\\_region\\_en\\_construccion\\_unasur\\_y\\_la\\_integracion\\_en\\_america\\_del\\_sur](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/una_region_en_construccion_unasur_y_la_integracion_en_america_del_sur) [Consultado 13-06-2019]
- Conaghan, C. (2005) “El ascenso y la caída de los neoliberales en los países de los Andes centrales”. En: Estrada, J. (Ed) (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991) *De los principios fundamentales*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf> [Consultado 24-06-2018]
- Cox, R. (2016) “Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método”, *Relaciones Internacionales*, 0(31), pp. 137-153. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5301> [Consultado 10-06-2020].
- Dallanegra, L. (2012) “Claves de la política exterior de Colombia”, *Revista de estudios Latinoamericanos*, (54), pp. 37-73 Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-85742012000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000100003) [Consultado 19-04-2019]
- Departamento Nacional de Planeación (1999) *Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para construir paz*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> [Consultado 02-06-2018]

- Departamento Nacional de Planeación (2003) *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx> [Consultado 02-06-2018]
- Departamento Nacional de Planeación (2007) *Plan Nacional de Desarrollo: Estado comunitario, desarrollo para todos*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx> [Consultado 02-06-2018]
- Departamento Nacional de Planeación (2011) *Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx> [Consultado 02-06-2018]
- Departamento Nacional de Planeación (2015) *Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo País. Paz, Equidad, Educación*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx> [Consultado 02-06-2018]
- Departamento Nacional de Planeación (2019) *Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx> [Consultado 02-03-2020]
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). *Estadísticas de comercio internacional*. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional> [Consultado 04-07-2018]
- Department of State U.S. (2018) *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations*. Disponible en: <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations/> [Consultado 08-12-2018]
- De Alba, J. (2016). “Realismo Estructural”. En: Schiavon, J. et al. (Eds.) *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.
- El País, (13 de enero de 2008) “Chávez pide que se considere a las FARC fuerza beligerante”. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2008/01/14/actualidad/1200265204\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2008/01/14/actualidad/1200265204_850215.html) [Consultado 12-11-2019]
- El Tiempo (23 de octubre de 1995) “Clinton pide guerra contra el narcotráfico”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-432701>. [Consultado 11-04-2020]
- El Tiempo, (13 de diciembre de 2002) “Brasil se blindo contra FARC”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1349693> [Consultado 19-04-2019]

- El Tiempo, (03 de julio de 2003a) “y ahora ALCA Light”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1025486> [Consultado 18-03-2019]
- El Tiempo, (16 de julio de 2003b) “ALCA no se negociará entre bloques”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-983010> [Consultado 16-03-2019]
- El Tiempo, (24 de octubre de 2003c) “ALCA, poco atractivo para los andinos”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1029289> [Consultado 20-03-2019]
- El Tiempo, (29 de marzo de 2004) “a reactivar el ALCA”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1590867> [Consultado 17-04-2019]
- El Tiempo, (26 de marzo de 2006) “La CAN no existe: Chávez”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1967397> [Consultado 23-02-2019]
- El Tiempo, (05 de marzo del 2008a) “Colombia alista denuncia contra Hugo Chávez ante la Corte Penal Internacional”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3986867> [Consultado 23-03-2019]
- El Tiempo, (13 de abril del 2008b) “presidente Uribe rechaza propuesta de Brasil para crear 'alianza' militar del sur”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4197841> [Consultado 16-03-2019]
- El Tiempo, (25 de septiembre de 2008c) “Rusia recibe a Chávez con crédito de 1.000 millones de dólares para comprar armas”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4566330> [Consultado 20-01-2019]
- El Tiempo, (07 de agosto de 2009a) “Morales dice Colombia aplica políticas contra los gobiernos revolucionarios”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5799575> [Consultado 25-03-2019]
- El Tiempo, (20 de agosto de 2009b) “EE. UU. buscaría control regional político desde Colombia, advierte Jefe Asamblea de Ecuador”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5899667> [Consultado 14-02-2019]
- El Tiempo, (02 de agosto de 2010) “Venezuela quiere que la crisis diplomática con Colombia se trate sólo en UNASUR”. Disponible en:

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7838495> [Consultado 05-04-2019]

El Tiempo, (13 de diciembre de 2013) “Ataque verbal de Bolivia a la Alianza del Pacífico”, Disponible en: <https://www.eltiempo.com/%20archivo/documento/DR-109662> [Consultado 19-02-2019]

El Universal, (08 de agosto de 2019) “¡Le llegó la hora a Colombia!” disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/politica/le-llego-la-hora-colombia-XMEU57077> [Consultado 23-08-2019]

Estay, J. (2002) “La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión”. En: Ceceña, A. y Sader, E. Eds. *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101018010940/3estay.pdf> [Consultado 18-05-2020]

Estrada, J. (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Flemes, D. (2009). *Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahren UNASUR und ALBA. German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika Studien*. Disponible en: <https://www.giga-hamburg.de/de/publication/konkurrierender-regionalismus-f%C3%BCnf-jahre-unasur-und-alba> [Consultado 17-10-2019]

Flemes, D. Pastrana, E. y Carpes, M. Eds. (2017). *Estado y perspectiva de las relaciones colombo-brasileñas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Forero, M. (2011) “Enfoques y dinámicas de la política exterior colombiana: del bilateralismo al multilateralismo”, *Revista Análisis Internacional* 1(4), pp. 23-52. Disponible en: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/85> [Consultado 17-06-2018]

Fukuyama, F. (1989) “The end of history?”, *The national interest*, (16), 3-18. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24027184?seq=1> [Consultado 15-04-2020]

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, (2018). *Informe de gestión del año 2017*. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/reporte-dian> [Consultado 13-05-2018]

Gómez, V., Gonzales, L. y Forero, R. (2007) “Formación de élites y educación superior: meritocracia y reclutamiento en el Departamento Nacional de Planeación”, *Revista colombiana de sociología* (28), pp. 161-180. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/8005/8649> [Consultado 14-07-2018]

- González, R. (2004). “La política exterior de Colombia a finales del siglo XX”. *Investigación y desarrollo*. 12(2) pp. 258-285. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/268/26810202.pdf> [Consultado 27-07-2018]
- González, C., Mesa J. y Londoño, G. (2016) “Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía?”, *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), pp. 267-291. Disponible en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/2472> [Consultado 12-05-2018]
- Guerra Borges, A. (2002). *Globalización en integración Latinoamericana*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Guillen, A. (Sf). “Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina”. *Centro Celso Furtado*. Disponible en: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A\\_GUILLEN3.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf) [Consultado 20-08-2018]
- Harvey, D. (2007) *Breve historia del neoliberalismo*, 2ª ed. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae4/u114.pdf> [Consultado 03-11-2018]
- Hobsbawm, E. (2014) *Historia del siglo XX*. 3ª ed. Ciudad de México: Crítica.
- Holsti, K. (1995) *International Politics: a Framework for Analysis*. 7ª ed New Jersey: Prentice Hall.
- Hurd, I. (1999) “Legitimidad y autoridad en la política internacional”. En: Santa Cruz, A. (Ed) (2009). *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Ciudad de México: Colección de estudios internacionales CIDE.
- Jepperson, R. Wendt, A. y Katzenstein, P. (1996). “Norms, Identity, and Culture in National Security”. En: Katzenstein, P. Ed. *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. Nueva York, Columbia University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos aires: Grupo editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1971). *Transnational Relations and World Politics*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Keohane, R. (2005) *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Nueva Jersey: Princeton university press.
- La política exterior desde la independencia* (2019) Sandra Borda. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zUh1uzz7Kxw> [Consultado 15-03-2020]

- Leal, D. y Roll, D. (2013). “Tanques de pensamiento y partidos políticos en Colombia. El caso de las reformas políticas de 2003 y 2009”. *Ciencia Política*. 8(16) pp. 89-112 Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41531> [Consultado 11-12-2018]
- López Segrera, F. (2016) *América Latina: crisis del pos neoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D11890.dir/America-Latina-Crisis-del-neoliberalismo.pdf> [Consultado 15-03-2018]
- Malamud, A. (2004) “Regional Integration in Latin America comparative theories and institutions”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (44), 135-154. Disponible en: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0873-65292004000100008&lng=es&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0873-65292004000100008&lng=es&nrm=iso&tlng=en) [Consultado 12-04-2019]
- Mantilla, S. (2012) “Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra” *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (55), pp. 35-73. Disponible en: <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/56495> [Consultado 19-05-2020]
- McDougall, J. (2006) *Drifting together: The political economy of Canada-US integration*. 3ª ed. Toronto: University of Toronto Press.
- Merke, F. (2013) “Teorías principales: Liberalismo”. En: Legler, T. Santa Cruz, A. y Zamudio, L. (Eds.) (2013). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Ciudad de México: Oxford University press
- Molano, A. (2012). “América Latina y las Potencias Extra-regionales” *Centro de pensamiento estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/documentos-sobre-la-region> [Consultado 12-03-2020]
- Molano, A. (2016) “Latinoamérica, por la paz de Colombia” *El Espectador*, 27 de enero. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/latinoamerica-paz-de-colombia-articulo-613160> [Consultado 15-07-2019]
- Mourelle, D. (2018) “Think thanks, la diplomacia de las ideas”, *El Orden Mundial*, 18 de julio. Disponible en: <https://elordenmundial.com/think-tanks-la-diplomacia-de-las-ideas/> [Consultado 18-11-2018]
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, 3ª ed. Buenos aires: Grupo editor Latinoamericano.
- Organización de las Naciones Unidas (2001) *Declaración adjunta sobre la acción mundial para combatir el terrorismo*. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1377%20\(2001\)](https://undocs.org/es/S/RES/1377%20(2001)) [Consultado 21-12-2018]

- Organización de las Naciones Unidas (2011) *Cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas*. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/66/183> [Consultado 21-12-2018]
- Ortiz, E. (2011) *El estudio de las Relaciones Internacionales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pape, R. (2005) "Soft Balancing against the United States". *International Security*, 30(1), pp. 7-45. Disponible en: [www.jstor.org/stable/4137457](http://www.jstor.org/stable/4137457) [Consultado 13-10-2019]
- Pardo, R. (2004) "La política exterior". En: Cepeda, F. Ed. *Fortalezas en Colombia*. Bogotá: Ariel.
- Prado, J. (2016) "El Liberalismo Institucional". En: Schiavon, J. et al. Eds. *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.
- Puig, J. (1986) "Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX". *Revista Integración Latinoamericana*. (109) pp. 40-62. Buenos Aires: INTAL.
- Radseck, M. (2017) "Las relaciones colombo-brasileñas de defensa: panorama actual". En: Flandes, D. Pastrana, E. y Carpes, M. Eds. (2017). *Estado y perspectiva de las relaciones colombo-brasileñas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Randall, S. (2011) "The continuing pull of the polar star: colombian foreign policy in the post-cold war age". En: Lambert, P. y Gardini G. Eds. (2011). *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. Nueva York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Relea, F. (2001) "El terremoto regional del Plan Colombia", *El País*, 02 de marzo. Disponible en: [https://elpais.com/diario/2001/03/03/internacional/983574019\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/03/03/internacional/983574019_850215.html) [Consultado 10-03-2019]
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism the case on Latin America*, 4ª ed. Londres: Springer.
- Rodas-Martini, P. (2006) "A EE.UU. le resultó el plan B", 21 de agosto. *El Tiempo*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2144777> [Consultado 27-02-2019]
- Rojas, D. (2006) "Balance de la política internacional del gobierno Uribe", *Análisis político*. 19(57), pp. 85-105. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46275> [Consultado 20-01-2019]

- Rojas, J. (2016) “¿Plan Colombia o Paz Colombia?”, *El Espectador*, 04 de febrero. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/plan-colombia-o-paz-colombia-articulo-614798> [Consultado 14-07-2018]
- Roldan, D. (1999) *El perfil y la formación del profesional en ciencias agropecuarias y afines*. Disponible en: <http://repositorio.colciencias.gov.co/handle/11146/377> [Consultado 09-11-2018]
- Sanahuja, J. (2009) “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal, crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. En: L. Martínez, P. Lázaro, & V. Mariana, Caribe, Eds. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES
- Sanahuja, J. (2012) “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. En: Serbin, A. Martínez, L. y Ramanzini, H. Eds. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf> [Consultado 13-05-2018]
- Santa Cruz, A. (2009) *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Ciudad de México: Colección de estudios internacionales CIDE.
- Schiavon, J. (2016) “La teoría de la interdependencia”. En: Schiavon, J. et al. Eds. *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.
- Smith, P. (2010) *Estados Unidos y América Latina: Hegemonía y resistencia*. Valencia: Publicaciones de la Universitat de Valencia.
- Stockholm International Peace Research Institute (2018). *Military Expenditure Database*. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex> [Consultado 12-08-2018]
- Tickner, A. (2007) “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Colombia internacional*. 65, pp. 90-111. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint65.2007.04> [Consultado 11-04-2019]
- Tickner, A y Borda, S. (Eds.) (2011). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Disponible en <https://appsciso.uniandes.edu.co/sip/data/pdf/relacionesinternacionales4.pdf> [Consultado 12-09-2018]
- Tickner, A. y Pardo, R. (2003) “En busca de aliados para la “seguridad democrática”: la política exterior del primer año de la Administración Uribe”, *Colombia internacional*. 56, 64-81. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint56-57.2003.05> [Consultado 02-03-2019]

- Tokatlian, J. (2000) “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, Miopía O Estrabismo?”. *Colombia Internacional*. 48(2000) pp. 35-43. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint48.2000.01> [Consultado 03-06-2018]
- United States Agency for International Development (2018) *U.S. Foreign Aid by Country, foreign aid explorer*. Disponible en: [https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal\\_year=2016&measure=Disbursements](https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2016&measure=Disbursements) [Consultado 23-09-2019]
- Valencia, L. (2005). “Dos modelos de integración en pugna”, *El Tiempo*, 05 de noviembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1817223> [Consultado 09-03-2019]
- Vergara, R. (2012) “Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo?”, *Equidad y Desarrollo*, (17), pp. 149-175. Disponible en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq/vol1/iss17/7/> [Consultado 06-08-2018]
- Vidal, G. y Guillen, A. (2007) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100826075808/vidal.pdf> [Consultado 06-12-2018]
- Waltz, K. (2007) *El hombre, el Estado y la guerra*. Ciudad de México: Colección de estudios internacionales CIDE.
- Weldes, J. (1996) “La construcción de los intereses nacionales”. En Santa Cruz, A. Ed. (2009). *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Ciudad de México: Colección de estudios internacionales CIDE.
- Wendt, A. (1992) “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder”. En Santa Cruz, A. Ed. (2009). *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Ciudad de México: Colección de estudios internacionales CIDE.