



Carlos Hernán González Parias

**POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA, 2010–2018**  
entre la percepción de los tomadores  
de decisiones y la cultura estratégica



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana



## Carlos Hernán González Parias

Doctor en Ciencias Sociales (Cum Laude) Universidad Pontificia Bolivariana. Magíster en Gobierno. Politólogo Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Docente investigador con publicaciones en temas de política comparada, política exterior, Relaciones Internacionales, Movimientos políticos, Integración Regional, entre otros.

## Colección Humanitas

La Colección Humanitas, de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, está orientada a divulgar los mejores trabajos de grado de la Escuela de Teología, Filosofía y Humanidades. En ella se presentan los textos más destacados de las maestrías en filosofía y teología que han sido reconocidos como meritorios y las tesis de doctorado en las mismas áreas que han recibido la calificación *Magna* y *Summa Cum Laude*. En algunos casos, también se destacan trabajos significativos de pregrado. Se busca dar a conocer los esfuerzos de los estudiantes de formación avanzada de la UPB que son importantes porque muestran los mejores productos de la Escuela y las nuevas líneas de búsqueda e investigación en los campos de la filosofía, la teología y las humanidades.

Carlos Hernán González Parías

POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA, 2010-2018;  
entre la percepción de los tomadores  
de decisiones y la cultura estratégica



327.86  
G643

González Parias, Carlos Hernán, autor  
Política exterior colombiana, 2010-2018; entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica / Carlos Hernán González Parias -- Medellín: UPB, 2021.  
151 páginas: 16,5 x 23,5 cm (Humanitas, Fractales)  
ISBN: 978-958-764-971-0 (versión digital)

1. Política exterior – Colombia – 2. Realismo neoclásico – 3. Alianza del pacífico – 4. Negociaciones de paz-- La Habana (Cuba)-- 2012-2013 – 5. Países de la OCDE-- Participación colombiana – I. Título (Serie)

CO- MdUPB / spa / rda  
SCDD 21 / Cutter-Sanbor

© Carlos Hernán González Parias  
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana  
Vigilada Mineducación

**Política exterior colombiana, 2010-2018; entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica**

ISBN: 978-958-764-971-0 (versión digital)  
DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-971-0>  
Primera edición, 2021  
Escuela de Ciencias Sociales

**Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín:** Mons. Ricardo Tobón Restrepo

**Rector General:** Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

**Vicerrector Académico:** Álvaro Gómez Fernández

**Decano de la Escuela de Ciencias Sociales:** Omar Muñoz Sánchez

**Editor:** Juan Carlos Rodas Montoya

**Gestora Editorial:** Dora Luz Muñoz Rincón

**Coordinación de Producción:** Ana Milena Gómez Correa

**Corrección de Estilo:** Mónica Ospina

**Diagramación:** Sissi Tamayo Chavarriaga

**Foto portada:** Shutterstock. ID 1317695933

**Dirección Editorial:**  
Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2021  
Correo electrónico: [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)  
[www.upb.edu.co](http://www.upb.edu.co)  
Telefax: (57)(4) 354 4565  
A.A. 56006 - Medellín-Colombia

**Radicado:** 2088-22-04-21

Prohibida la reproducción total o parcial en cualquier medio o para cualquier propósito sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Para Susana y Lucas.  
Mi brújula en este camino.

# Contenido

<b>Siglas y abreviaturas.....</b>	<b>11</b>
<b>Prólogo .....</b>	<b>13</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo I. El concepto de política exterior .....</b>	<b>18</b>
Política exterior .....	18
<b>Capítulo II. El realismo neoclásico (NCR).....</b>	<b>23</b>
Características generales del realismo neoclásico .....	23
Tres momentos de la evaluación teórica del realismo neoclásico .....	26
Imagen de los líderes .....	30
Cultura estratégica.....	32
Relación Estado-sociedad .....	34
Diseño institucional de la política exterior.....	34
Críticas y defensas del realismo neoclásico .....	35
<b>Capítulo III. El aperturismo económico en la política exterior colombiana: entre la cultura estratégica y la percepción de los líderes.....</b>	<b>39</b>
La política exterior como estrategia.....	39
El aperturismo económico en la política exterior colombiana: entre la cultura estratégica y la percepción de los líderes.....	43
Un nuevo modelo de desarrollo económico: el neoliberalismo como punto de partida.....	44
Una breve historia de los inicios del aperturismo en Colombia en clave de cultura estratégica y percepción de los líderes.....	51

La apertura económica en la tradición gubernamental de Colombia .....	58
Andrés Pastrana .....	58
Álvaro Uribe.....	60
<b>Capítulo IV. La política exterior colombiana frente a la Alianza del Pacífico.....</b>	<b>64</b>
Evolución histórica y fundamentos integracionistas de la Alianza del Pacífico .....	64
La Alianza del Pacífico como plataforma de proyección al Asia Pacífico .....	80
¿La Alianza del Pacífico como equilibrio de fuerzas regionales? .....	87
<b>Capítulo V. Política exterior colombiana y el ingreso a la OCDE .....</b>	<b>95</b>
La OCDE y su institucionalidad. ....	95
Entre autoridad y ausencia de coerción.....	95
El ingreso de Colombia a la OCDE como iniciativa gubernamental .....	98
<b>Capítulo VI. El proceso de negociación de La Habana con las Farc-EP y la política exterior colombiana.....</b>	<b>108</b>
Inicio del proceso y estrategia de negociación: entre la percepción y los aprendizajes del pasado.....	111
Internacionalización necesaria pero controlada .....	119
<b>Consideraciones finales.....</b>	<b>131</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>137</b>

# Lista de tablas

<b>Tabla 1.</b>	Evolución teórica del realismo neoclásico .....	27
<b>Tabla 2.</b>	Posibles fuentes de la cultura estratégica .....	33
<b>Tabla 3.</b>	Lineamientos y ejes estratégicos de la política exterior colombiana, 2010-2018, en documentos oficiales .....	41
<b>Tabla 4.</b>	Medios empleados por cada administración en procura .....	63
<b>Tabla 5.</b>	Rasgos generales de la Alianza del Pacífico .....	69
<b>Tabla 6.</b>	Evolución de intercambio comercial de Colombia con México, Perú y Chile .....	75
<b>Tabla 7.</b>	Inserción internacional en la cuenca del pacífico asiático .....	88
<b>Tabla 8.</b>	Etapas de ingreso de Colombia a la OCDE .....	100
<b>Tabla 9.</b>	Los roles de los participantes en el proceso de negociación.....	121
<b>Tabla 10.</b>	Respaldo internacional al proceso de negociación .....	126

# Lista de figuras

<b>Figura 1.</b>	Modelo de realismo neoclásico .....	28
<b>Figura 2.</b>	Modelos de desarrollo imperantes en América Latina ...	45
<b>Figura 3.</b>	Medios empleados por Colombia para la inserción económica internacional.....	55
<b>Figura 4.</b>	Instrumentos bilaterales en materia de comercio e inversión negociados por Colombia (1990-2018) .....	57
<b>Figura 5.</b>	Orientación política en América Latina 2011 .....	67
<b>Figura 6.</b>	Posturas de la región frente a la Operación Fénix.....	78
<b>Figura 7.</b>	Visitas oficiales en los dos primeros años de la administración Juan Manuel Santos (2010-2012).....	82
<b>Figura 8.</b>	Participación (%) de las exportaciones colombianas en las regiones del mundo, 2001 .....	83
<b>Figura 9.</b>	Participación (%) de las exportaciones colombianas en las regiones del mundo, 2018 .....	85
<b>Figura 10.</b>	Expresión de las variables intervinientes en el ingreso a la Alianza del Pacífico .....	93
<b>Figura 11.</b>	Procedimientos de los comités .....	103
<b>Figura 12.</b>	Expresión de las variables intervinientes en la decisión de ingreso a la OCDE .....	105
<b>Figura 13.</b>	Estímulos y condiciones sistémicas en el contexto de inicio del proceso de negociación de La Habana ....	109
<b>Figura 14.</b>	Estrategias que allanaron el terreno para un eventual proceso de negociación.....	118
<b>Figura 15.</b>	Variables intervinientes en la política exterior en relación con el proceso de negociación de La Habana.....	129

# Lista de gráficas

<b>Gráfica 1.</b>	Instrumentos bilaterales firmados en cada periodo presidencial en materia de comercio, integración e inversiones (1998-2018).....	62
<b>Gráfica 2.</b>	Evolución de participación de exportaciones e importaciones colombianas hacia los demás países de la A.P (%).....	77
<b>Gráfica 3.</b>	Evolución de número de integrantes de Farc-EP y ELN (1964-2014).....	112
<b>Gráfica 4.</b>	Presencia territorial de las Farc-EP. 1998 y 2010.....	113

# Siglas y abreviaturas

<b>AAE</b>	Acuerdo de Asociación Económica
<b>AAP</b>	Acuerdos de Alcance Parcial
<b>ACCI</b>	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
<b>ACE</b>	Acuerdo de Complementación Económica
<b>AFI</b>	Acuerdo de Facilitación de Inversiones
<b>ALBA</b>	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
<b>ANDI</b>	Asociación Nacional de Industriales
<b>AP</b>	Alianza del Pacífico
<b>APEC</b>	Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico
<b>ALCA</b>	Área de Libre Comercio de las Américas
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BRICS</b>	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
<b>CARE</b>	Comisión Asesora de Relaciones Exteriores
<b>CAN</b>	Comunidad Andina de Naciones
<b>CELAC</b>	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
<b>CIVETS</b>	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
<b>CPI</b>	Corte Penal Internacional
<b>CPTPP</b>	Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico
<b>CSS</b>	Cooperación Sur-Sur
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FPA</b>	Foreign Policy Analysis
<b>FOCOLAE</b>	Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este
<b>GDA</b>	Grupo de Diarios de América
<b>GWoT</b>	Guerra Global contra el Terrorismo

<b>ICFP</b>	The Inter University Comparative Foreign Policy Project
<b>IIRSA</b>	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IPE</b>	Imaginario de Política Exterior
<b>NCR</b>	Realismo Neoclásico
<b>OECE</b>	Organización Europea de Cooperación Económica
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PECC</b>	Consejo de Cooperación Económica del Pacífico
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PGA</b>	Acción Mundial de Parlamentarios
<b>RRII</b>	Relaciones Internacionales
<b>RXXI</b>	Regionalismo del Siglo XXI
<b>SIGOB</b>	Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNASUR</b>	Unión de Naciones Suramericanas

# Prólogo

El presente libro es el fruto de investigación de la tesis doctoral en Ciencias Sociales del profesor Carlos Hernán González y que tiene como finalidad llegar a públicos mayores, y no necesariamente especializados, que puedan tener interés de acceder a los debates que se encuentran alrededor de la política exterior colombiana.

Cabe destacar que en Colombia todo lo referente a la política exterior ha sido un campo de exclusividad de gobernantes y algunos sectores económicos que en general han actuado más por la coyuntura nacional o internacional que por el diseño mismo de una política exterior de Estado.

El lector encontrará en este libro una guía para el conocimiento básico de lo que fue la política exterior en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2018, espacio de tiempo muy fructífero en cuanto a la presencia de Colombia en el escenario internacional. Además, dispondrá de un análisis profundo y, desde el contexto colombiano, de una de las corrientes de las relaciones internacionales denominada el realismo neoclásico, marco teórico desde el cual el autor hace su propuesta de tesis doctoral.

A grandes rasgos, la política exterior es el camino que diseña un país para saber comprender y actuar dentro del sistema internacional desde la mirada de sus propios intereses nacionales. De hecho, en dicho diseño deberían entrar diversos y estratégicos actores como los gobernantes, congresistas, empresarios y representantes de los movimientos sociales y civiles.

En teoría clásica del Estado la política interna es el diseño estratégico para hacer posible la gobernanza de los intereses estatales en el conjunto de los intereses sociales o individuales en una sociedad. La política exterior, por el contrario, es el diseño estratégico de los intereses nacionales en el juego de las instituciones internacionales y con los otros Estados.

¿Qué relación hay entre la política interna de un país y su política exterior? Dicha cuestión podrá guiar al lector si con atención se sigue el trazo pedagógico que presenta el profesor Carlos González en este libro.

Las grandes cuestiones internas para el desarrollo de las regiones destacan la importancia de que Colombia acceda al selecto grupo de la OCDE, el tratado de paz con las FARC tiene profundas implicaciones nacionales e internacionales, así como las alianzas estratégicas con socios latinoamericanos con la Alianza del Pacífico.

Podría decirse que como lo afirma el mismo título del libro: Política exterior colombiana 2010-2018, entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica, el gran reto para Colombia es plantearse, con toda la tradición de su historia diplomática, la necesidad de lograr un gran acuerdo nacional en torno al diseño de la política exterior como política de Estado y no solo de coyuntura o periodo gubernamental.

Tal vez, este es el mayor aporte de la presente investigación, pues desde el marco teórico del realismo neoclásico el autor trae los aportes del realismo en la construcción de poder en el sistema internacional pero ya de forma más blanda y flexible, esto es, no hay una dicotomía entre los factores internos y externos de la política internacional sino una complementariedad necesaria desde los contextos particulares de naciones como la nuestra. Hay una especie de eclecticismo teórico en el neorrealismo que permite ver la influencia de otras corrientes como el constructivismo tan necesario en contextos híbridos y de baja influencia internacional como es el caso colombiano.

Esta es una propuesta en construcción que, como toda opción teórica, tiene limitaciones a la hora de analizar nuestro complejo país. Lo interesante es presentar al público investigaciones sobre la política exterior colombiana con el fin de atraer mayor atención de los tomadores de decisiones públicas en la necesidad de legitimar dicha política desde la participación de actores sociales y políticos que por décadas han estado ausentes en dicho debate y diseño estratégico.

**Carlos Builes,**

Profesor de Relaciones Internacionales,

Universidad de Antioquia.

carlosbuiles75@hotmail.com

# Introducción

El presente libro busca aportar al análisis y comprensión de la política exterior colombiana, en un periodo (2010-2018) caracterizado por una considerable actividad exterior del país. El análisis se apoya en uno de los más recientes y novedosos desarrollados teóricos de la disciplina de Relaciones Internacionales; el realismo neoclásico (NCR), si bien, los motivos de dicha elección son ampliamente expuestos en el capítulo III, en estas líneas se anticipa que es una corriente teórica que procura reconciliar los factores sistémicos, domésticos e ideacionales con el fin de brindar comprensiones amplias de la formulación de determinada política exterior.

La elección del periodo histórico (2010-2018) se debe a varios aspectos. En primer lugar, la política exterior de este espacio de tiempo se caracterizó por un mayor dinamismo, una agenda amplia y un estilo diferente en la conducción de la misma. En suma, una política exterior que no fue exclusivamente reactiva al entorno, sino que contó con objetivos y estrategias propias. Incluyendo factores de carácter interno en su formulación, haciendo de esta algo cada vez más complejo, cuyo análisis puede escapar de las categorías tradicionales como *respice polum* y *respice similia*.

En segundo lugar, este periodo comprende, en su totalidad, una administración presidencial compuesta por dos periodos (2010-2014; 2014-2018), en los cuales se manifiestan cambios domésticos y en el sistema internacional, además, teniendo en cuenta que Colombia ha carecido de una política exterior de Estado a largo plazo, ya que ha estado sujeta y condicionada a los diferentes gobiernos de turno, estudiar este periodo de tiempo como una unidad de análisis, en su conjunto, brindará una visión amplia y completa con el fin de hacer futuros estudios comparativos entre uno y otro Gobierno.

Por otra parte, durante el periodo, 2010-2018, es cuando se planean, ejecutan y materializan proyectos y expresiones propias de la política exterior de Juan Manuel Santos: creación de la Alianza del Pacífico,

proceso de ingreso a la OCDE y proceso de negociación entre el Gobierno y las Farc-EP, en la capital cubana.

A modo general, el multilateralismo activo, la reinserción a las dinámicas regionales y la diplomacia para la paz, ocuparon un lugar de privilegio en la política exterior entre 2010-2018. Dentro de las diferentes temáticas y componentes de la agenda internacional colombiana se eligen los siguientes aspectos como los casos de estudio: Alianza del Pacífico, ingreso a la OCDE y el Acuerdo de La Habana, ya que son la manifestación material de estos tres pilares de la estrategia de política exterior.

La Alianza del Pacífico como un proyecto de integración regional, que, entre otras cuestiones, se presenta como una plataforma de inserción a dinámicas regionales con los países miembros. El ingreso de la OCDE, como aquel espacio de gobernanza multilateral que promueve las buenas prácticas y permite la interacción con economías desarrolladas globalmente. El proceso de negociación de La Habana (2012-2016), como el escenario en donde se entrelaza lo doméstico (finalización de un conflicto armado) con lo externo; encaminar la política exterior con el objeto de legitimar y sumar respaldo al proceso negociador.

En el marco de la integración regional se destaca la creación de la Alianza del Pacífico (AP), la cual se define como una “iniciativa de integración profunda que procura abordar temas complejos (no de índole exclusivamente comercial) y que se fundamenta en las motivaciones y aspiraciones de los países miembros y fundadores” (Montoya, González, & Duarte, 2016, pág. 50). Para Colombia, ha significado un mayor dinamismo en su política exterior. También, ha permitido ampliar las agendas bilaterales con los restantes miembros, por otra parte, ha servido como plataforma de proyección extrarregional, específicamente a regiones como el Asia-Pacífico.

Con respecto a la OCDE, en Colombia, en 2011, se dio inicio al proceso de ingreso, por medio del envío de solicitud formal a la organización, dos años más tarde, el país recibió la invitación formal para iniciar las negociaciones de ingreso. Posteriormente, en 2014, se llevan a cabo las evaluaciones por parte de 23 comités, estableciendo las recomendaciones y una serie de reformas, para que en mayo de 2018 la OCDE aceptara el ingreso de Colombia. El hacer parte de esta organización multilateral trae consigo una serie de cambios en la estructura

misma del Estado y en sus políticas, como también derechos y obligaciones, las cuales de forma directa o indirecta pueden incidir en los intereses de diversos grupos de la sociedad y, en especial, de los grupos económicos y agremiaciones.

Una de las grandes apuestas de la administración de Juan Manuel Santos fue consolidar y finalizar el proceso de negociación con el grupo guerrillero de las Farc-EP. Si bien, este objetivo puede ser catalogado como algo de la política interna, durante las diferentes etapas del proceso fue evidente el vínculo directo con la esfera internacional, expresada, por ejemplo, en: establecimiento de apoyo y legitimación del proceso frente a los diferentes actores internacionales, búsqueda de cooperación y fondos para la puesta en marcha de lo acordado, es decir, se presentó una concurrencia de los objetivos de política exterior en procura del proceso de negociación, en el que se movilizaron recursos del accionar externo del país.

# Capítulo I

## El concepto de política exterior

La primera impresión y conclusión a la cual llega un lector curioso por el tema de política exterior es la existencia de un sin número de formas y conceptos para entenderla. “Lo primero que revelan las diferentes formas de entender este objeto de estudio, es precisamente su complejidad como objeto de estudio” (González & Muñoz, 2020, pág. 17). A continuación, se hace la presentación y análisis de algunas de esas definiciones con el fin de establecer el diálogo entre ellas y destacar elementos para la propuesta de un concepto de política exterior coherente con la finalidad del presente libro.

### Política exterior

Para Norman Padelford y George Lincoln la política exterior es entendida como “el elemento clave en el proceso por el cual un Estado traduce sus objetivos e intereses ampliamente concebidos en cursos de acción concretos para alcanzar estos objetivos y presionar sus intereses” (1977, pág. 197). Con base en la definición brindada, se destacan dos funciones importantes de la política exterior; i) como medio que emplean los Estados para lograr objetivos en la arena internacional; ii) y la política exterior debe involucrar cursos de acción y medios para la consecución de esos objetivos (González & Muñoz, 2020, pág. 18). Estos dos autores nos ayudan a entender la política exterior como una definición consciente, es decir, como una estrategia, a la cual avanzaremos más adelante.

Walter Carlsnaes, aporta un muy divulgado y referenciado concepto de política exterior: “aquellas acciones que, expresadas en términos de objetivos claros, compromisos y/o directivas y perseguidas por los re-

presentantes del gobierno actuando en nombre de sus comunidades soberanas, están dirigidas a los objetivos, condiciones y actores -tanto gubernamentales como no-gubernamentales a los que quieren afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial” (2013) citado por (González & Muñoz, 2020, pág. 19).

En el concepto de Carlsnaes se asume la política exterior como una política estatal, con proyección, no solo hacia los demás Estados, sino también a una amplia gama de actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales). Por otra parte, la expresión “compromisos y/o directivas”, resaltan (Llenderrozas & Finkielsztoyn, 2013, pág. 169), permite una apertura del entendimiento de la política exterior, ya que no se limita de forma exclusiva a la ejecución de acciones, sino también, deja asumirla como un proceso que cuenta como una etapa de toma de decisiones (González & Muñoz, 2020, pág. 19). Lo anterior nos remite, nuevamente, a asumir la política exterior como un diseño consciente y estratégico.

Ahora bien, con el fin de dejar a un lado ¿qué es la política exterior?, existen conceptualizaciones que aportan sobre ¿quiénes la definen y ejecutan? En esta dirección se inscribe lo aportado por Bernard Cohen y Scott Harris (1975). Entendida, la política exterior, como aquel

conjunto de metas, directivas o intenciones, formuladas por personas en puestos oficiales o de autoridad, dirigidas a algún actor o condición en el entorno que se encuentra más allá del Estado nación soberano, con el propósito de afectar el objetivo de la manera deseada por los políticos (Cohen & Harris, 1975, pág. 383) citado por (González & Muñoz, 2020, pág. 20).

Cohen y Scott Harris parten del elemento de la autoridad del Estado, bajo la cual deben estar investidos los involucrados en el diseño, formulación y ejecución de la política exterior. Otro elemento para destacar, el cual complementa lo aportado por Carlsnaes, es lo referente a la ampliación de la incidencia de la política exterior, no solo incide a cualquier actor internacional, sino también a condiciones propias del entorno internacional (González & Muñoz, 2020, pág. 19). Por ejemplo, el cambio climático se presenta como una condición que sobre pasa

al Estado y toda estrategia, directriz y posición frente a esta condición del sistema, constituye parte de la política exterior del Estado.

En una dirección similar a la definición anterior, Luis Fernando Vargas (2010) entiende la política exterior, “como la estrategia que conjuga prioridades y principios de una nación determinada (u organización), convertida en instrumento de búsqueda en el exterior, de aquellos elementos necesarios y útiles para el logro de las necesidades internas” (pág. 83). A parte de reafirmar el carácter estatal de la política exterior, el punto de partida de esta definición es entenderla como una estrategia, es decir: como una declaración manifiesta sobre las prioridades, objetivos y los medios e instrumentos necesarios para lograrlos en la arena internacional. Por lo tanto, se asume a la política exterior como un medio (instrumento) y no un fin en sí mismo, desplegado, para la consecución de objetivos internos.

Continuando con los actores gubernamentales, Evelyn Goh, asume la política exterior, bajo influencia constructivista, como: “el resultado de un proceso de percepción e interpretación por parte de actores estatales, a través de los cuales llegan a comprender las situaciones que el Estado enfrenta y formulan las posibles respuestas” (2005, pág. 7). En esta concepción de política exterior, es minimizado el rol que puede jugar el sistema internacional, para Goh, este no ejerce una influencia causal automática “objetiva” en las acciones de los Estados. Resta importancia a la estructura y hace énfasis en el agente.

La política exterior como un resultado de interpretación de la realidad particular por parte de los tomadores de decisiones. Frente a una situación específica pueden existir tantas respuestas de política exterior como agentes que la interpreten.

Para finalizar este recorrido sobre algunos conceptos de política exterior, Chistopher Hill (2003) considera que la política exterior constituye:

la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (normalmente un Estado) en las relaciones internacionales [...] la política exterior coordina intereses en competencia en el medio interno que persiguen proyectarse internacionalmente a través de una priorización, [...] es la forma en la que una sociedad se define a sí misma frente al mundo exterior (Hill C. , 2003b, págs. 4-6).

Continúa Hill señalando que, si bien la política exterior está lejos de ser la única forma en que una comunidad determinada se enfrenta al mundo exterior, pero es la principal forma por medio de la cual el colectivo se enfrenta con el entorno internacional (Hill C. , 2003a) citado por (González & Muñoz, 2020, pág. 20).

El concepto de Hill, aporta varios elementos, incluso susceptibles de debates. Por ejemplo, la “desmonopolización” de la política exterior como aspecto exclusivo de los Estados, ya que Hill introduce la posibilidad de que cualquier otro actor independiente pueda diseñar y ejecutar una política exterior. Para (Llenderozas & Finkielsztoyn, 2013) en este aspecto Hill se refiere a organizaciones de naturaleza supranacional como la Unión Europea.

Continuando con Hill, la política exterior es el resultado de pugna y coordinación de los intereses de actores internos con incidencia en el proceso de formulación y se ven inmersos aspectos como las burocracias, agrupaciones políticas, grupos de presión, sociedad civil organizada, entre otros (González & Muñoz, 2020, pág. 21).

En resumen, este breve recorrido sobre el concepto de política exterior permite destacar elementos claves sobre el objeto de este objeto de estudio.

1. El concepto de política exterior ha evolucionado, incorporando nuevos elementos, a razón, tanto de los cambios en el contexto internacional como de las orientaciones teóricas de la disciplina de las Relaciones Internacionales.
2. La política exterior es una estrategia conscientemente definida y sirve como medio de relacionamiento externo, con actores tanto estatales como no estatales y con condiciones propias del sistema internacional. Se asume a esta como un medio para la consecución y la satisfacción de necesidades internas.
3. Si bien existe un consenso generalizado de que la política exterior es parcela exclusiva de los Estados modernos, en la actualidad se abre la posibilidad, sensible a debate, de que los actores cuya estructura no corresponde completamente a un Estado puedan formular política exterior, tal como lo señala Hill con la Unión Europea.
4. Un cuarto aspecto que resaltar es, precisamente, que en la formulación de la política exterior inciden diferentes actores, tanto inter-

- nos como externos: organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, otros Estados, grupos de presión, diferentes agencias gubernamentales, entre otros.
5. En la formulación también inciden factores no materiales, como un aporte del FPA y del constructivismo, que serán tratados en la sección siguiente, tales como: valores, tradición, percepción de los tomadores de decisiones, aspectos identitarios e ideacionales, entre otros.
  6. Finalmente, la política exterior, al ser una acción pública, que involucra movilización de recursos, burocracia, grupos de presión, élites, opinión pública y demás actores y factores, y un proceso de formulación y ejecución, es válido asumirla como una política pública, si bien con particularidades, como las ya señaladas en esta sección, pero, al fin y al cabo, política pública.

Con base en lo anterior, se propone el siguiente concepto de política exterior, bajo el cual girará el análisis del presente libro. La política exterior consiste en una estrategia del Estado con proyección hacia otros Estados, actores y condiciones internacionales. En la que de forma manifiesta, intencional y consiente son establecidas las prioridades, objetivos, medios e instrumentos necesarios para lograrlos. Es formulada por personas en puestos oficiales o de autoridad. En el proceso de formulación intervienen tanto actores (grupos de interés, élites, sociedad civil organizada, medios de comunicación, gobiernos subnacionales, organizaciones no gubernamentales, entre otros) como factores (la imagen de los tomadores de decisiones, ideacionales, culturales, institucionalidad estatal, relación entre el Estado y la sociedad, entre otros).

## Capítulo II

# El realismo neoclásico (NCR)

Este apartado presenta la evolución y las características principales del realismo neoclásico. También, se brinda la posibilidad de observar las diferencias y los comunes denominadores con respecto al realismo clásico y al neorrealismo. Al igual que su posible diálogo con corrientes como el constructivismo y el *Foreign Policy Analysis*. Finalmente, su evolución y consolidación como programa de investigación autónomo y las críticas que desde diferentes orillas de las relaciones internacionales ha sido objeto.

### Características generales del realismo neoclásico

El realismo neoclásico trae consigo un renovado interés por abordar la incidencia de los factores internos en la formulación de la política exterior, tomando así distancia de orientaciones como el realismo estructural. El NCR incorpora variables sistémicas, domésticas e incluso ideacionales.

En este punto de la reflexión, surge la pregunta, necesaria para continuar, ¿qué hace realista al realismo neoclásico? Esta, considera, al igual que las demás orientaciones realistas, que el factor de mayor peso a la hora de determinar la política exterior de un Estado es la posición de este en el sistema internacional, especialmente sus capacidades relativas de poder material y, también, que dicho sistema es anárquico. Por lo tanto, la seguridad sigue ocupando una posición central. En complemento a lo anterior, agrega Taliaferro, que el realismo neoclásico:

[...] se basa en la compleja relación entre el Estado y la sociedad que se encuentra en el realismo clásico sin sacrificar la visión central de la teoría neorrealista del equilibrio de poder. Al igual que el realismo clásico, el realismo neoclásico sostiene que el poder del Estado varía de un Estado a otro y en diferentes períodos históricos. Sin embargo, al igual

que el neorrealismo [...] sostiene que el entorno internacional en el que los Estados interactúan es el determinante principal de sus intereses y comportamiento (Taliaferro J. , 2006, pág. 480).

Sumado a lo anterior, esta orientación es de un marcado Estado centrismo tanto en el ámbito internacional como doméstico; si bien es reconocida la existencia de diferentes actores no estatales, para los realistas neoclásicos el Estado continúa siendo el actor principal y por esa razón centra sus análisis en él.

Por estos cambios introducidos, (Lima, 2013, pág. 137), asume al realismo neoclásico como un intento de restaurar la relevancia analítica del realismo en la explicación de los fenómenos internacionales, relevancia menguada por la incapacidad de dar explicación a los acontecimientos históricos experimentados en la época.

A su vez, autores como Brian Rathbun (2008) consideran el realismo neoclásico no como una variedad distinta de realismo ni un oponente al realismo estructural, como algunos la asumen, sino como extensión lógica y necesaria de este segundo. Sin embargo, autoridades académicas del NCR, como Taliaferro, no lo ven así y consideran que este es el resultado de un programa de investigación realista más amplio:

El realismo neoclásico no es simplemente un refinamiento de la teoría del equilibrio de poder de Waltz o un intento de contrabandear variables de nivel de unidad en esa teoría para explicar las anomalías empíricas [...] el neorrealismo y el realismo neoclásico difieren entre sí en función de los fenómenos que cada uno busca explicar (la variable dependiente). (Taliaferro J. , 2006, pág. 481).

El Realismo neoclásico, no solo representa nuevas perspectivas de análisis al interior de la tradición realista, también, significa nuevos terrenos para tradiciones como la el *Foreign Policy Analysis* (FPA), en lo concerniente al enfoque externo-interno “ya que buena parte de los estudios dentro de esa tradición, en ese momento, no se habían aventurado más allá del entorno doméstico” (Smith, 2019, pág. 18).

Otro aspecto general para destacar, en el NCR, es que brinda considerable importancia a los ejecutivos de política exterior, (FPE) por sus siglas en inglés. Considera que en alta proporción la política exterior de

un Estado es incidida y formulada por un reducido grupo de líderes y funcionarios de alto nivel. Por lo tanto, para los realistas neoclásicos, la política exterior no es reflejo fiel y exacto de las capacidades de poder del Estado, ya que, al momento del proceso del diseño y toma de decisiones, en las cuales intervienen élites y líderes, se presentan distorsiones mediadas por las percepciones de aquellos tomadores de decisiones y limitaciones en cuanto al uso de dichos recursos. Pero, estas distorsiones no implican necesariamente inhibición sobre la implementación de los objetivos y de la política exterior, es más, también pueden facilitar y agilizar este proceso.

En ese orden de ideas, para el NCR, si bien, en el largo plazo los resultados generales de las políticas exteriores reflejan, de un modo cercano, la fidelidad y la distribución de poder entre los Estados, pero en el corto plazo los resultados son raramente eficientes y objetivamente predecibles, si se basan en un análisis exclusivamente sistémico (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009, pág. 4). En palabras de Saltzman: “las condiciones sistémicas definen las tendencias generales, pero no dicen nada acerca de los detalles de fondo, la esencia es el proceso político o lo que los realistas neoclásicos llaman ‘la distorsión y la trama de la política interna’” (2015, pág. 506). Es decir, la estructura del sistema internacional brinda a los Estados información sobre los posibles costos y beneficios de una determinada acción exterior, pero cómo se procesa y se sopesa esa información depende de la forma en que los Estados, en cabeza de los líderes y élites, perciben el mundo.

Con base en estas consideraciones, el realismo neoclásico procura dar respuesta a las siguientes preguntas: “¿cómo hace el Estado para evaluar de manera objetiva su posición relativa de poder en el sistema internacional y proceder a definir sus objetivos de manera racional y consistente con el interés nacional?” (Actis, 2014, pág. 199), ¿cómo los Estados o, más específicamente, los que toman las decisiones evalúan las amenazas internacionales y oportunidades?, ¿qué sucede cuando, entre los tomadores de decisiones, existen desacuerdos sobre las amenazas internacionales?, ¿en qué medida y bajo qué circunstancias, los actores domésticos pueden negociar con los tomadores de decisiones e influenciar en la política exterior?, ¿cómo los Estados movilizan y extraen recursos necesarios para la implementación de su política exterior? (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009, pág. 1)

Así pues, la introducción de variables domésticas se hace en procura de dar respuesta a los cuestionamientos anteriores y, de esta forma, generar mejores análisis de la política exterior. En consecuencia, son incorporadas variables internas como los procesos políticos, la capacidad de movilización, las percepciones de los líderes políticos acerca del poder relativo del Estado, la capacidad de los líderes al momento de analizar los costos y beneficios de una determinada acción exterior y la tradición política del Estado en materia exterior, entre otras.

Sumado a lo anterior, son incorporados al análisis, actores que, si bien no hacen parte de la estructura formal de la formulación de la política exterior, si cuentan con influencia, especialmente, en el proceso de negociación de esta política, tales como: élites societales, actores estatales (militares, diplomáticos, burócratas) y diferentes grupos de interés (Monroy, 2014).

Por lo tanto, para estas renovadas visiones realistas

los procesos políticos domésticos actúan como cintas de transmisión que median y redirigen los *outputs* de la política en respuesta a las fuerzas externas [...] de ahí, que los Estados a menudo pueden reaccionar de manera diferente a presiones y oportunidades sistémicas, y su respuesta puede ser menos motivada por factores de nivel sistémico que domésticos (Wivel, 2005, pág. 361) citando a (Schweller, 2004, pág. 164).

## **Tres momentos de la evaluación teórica del realismo neoclásico**

Desde que fue publicado el ensayo de Gideon Rose en 1998, han transcurrido cerca de dos décadas, en las que el realismo neoclásico ha evolucionado, experimentando debates, tanto internos como externos, que le han permitido definir su lógica interna y poder presentarse actualmente como un programa realista de investigación en política exterior y no como una mera extensión que completa o subsana las posibles anomalías del neorealismo.

En 2016 (Ripsman, Taliaferro, & Lobell) publican el libro: *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, en el que, entre otros cometidos, analizan la evolución teórica de realismo neoclásico, desde que

Rose acuñó el término. Argumentan que, desde este periodo de tiempo, el NCR ha transitado por tres etapas, generando una clasificación en tipo I, II y III.

**Tabla 1.** Evolución teórica del realismo neoclásico

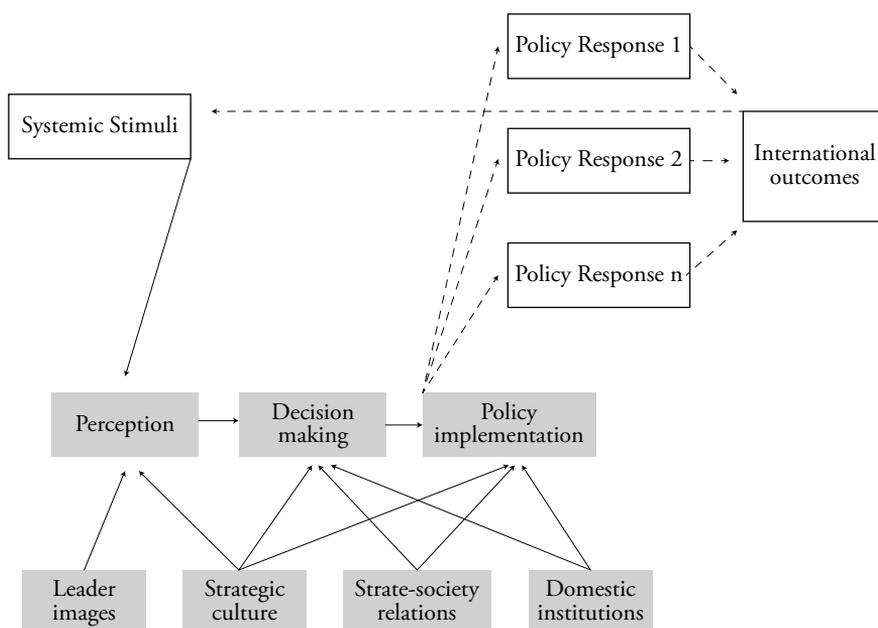
Tipo I	Tipo II
<p>En este tipo se refiere a la primera generación de trabajos del realismo neoclásico, que datan de la década de 1990 y que, posteriormente, fueron agrupados por (Rose, 1998), bajo la etiqueta de realismo neoclásico. “Buscaba arreglar el realismo estructural mediante el uso de variables intervinientes a nivel doméstico para explicar las anomalías empíricas de las teorías realistas estructurales” (Ripsman, Taliaferro, &amp; Lobell, 2016, pág. 12).</p>	<p>Obras que se editaron principalmente después del ensayo de Rose de 1998 y se caracterizan por el uso de estímulos sistémicos que son moderados por variables intervinientes domésticas, con el fin de fundamentar un enfoque de la política exterior de manera más general.</p>

**Nota.** La tabla muestra aspectos característicos del realismo neoclásico tipo I y tipo II, haciendo énfasis en su evolución histórica. Fuente: (González & Muñoz, 2020, pág. 26).

Los tipos I y II son incompletos por brindar poca información en relación no solo de la naturaleza de los estímulos sistémicos (variable independiente) sino también de los factores políticos que internamente pueden incidir en los procesos de percepción, toma de decisiones e implementación de la política exterior. Sumado a lo anterior, señalan que estos dos primeros tipos de NCR, restringen el alcance explicativo (variables dependientes) de las opciones de política exterior hechas por los Estados, ya que no se preocupan por considerar las consecuencias de estas elecciones, es decir, abordar fenómenos interestatales más amplios, como resultados nacionales y cambio estructural en el sistema internacional (Ripsman, Taliaferro, & Lobell, 2016, pág. 32). Es decir, se limitan a dar respuesta al cómo de determinada elección en política exterior, y no se exploran las posibles consecuencias de ella.

El reconocimiento de estas limitantes, de los tipos I y II, se emplea como plataforma para la introducción y desarrollo de lo que (Ripsman, Taliaferro, & Lobell) denominan NCR tipo III. Dicha propuesta busca, de forma general, entre otros: independencia frente al neorrealismo; no ser asumida como una extensión de esta teoría, por otra parte, ampliar el rango de fenómenos a explicar; no limitarse en dar respuesta al cómo de la formulación de una política exterior sino también sobre sus resultados, también realizar una selección y clasificación más adecuadas de las variables intervinientes, ya que consideran que la selección de estas variables, en los tipo I y II, se presentaban de una forma poco sistemática y rigurosa y con poca relación entre sí y entre el proceso de política exterior, lo cual podría conducir a análisis sesgados.

**Figura 1.** Modelo de realismo neoclásico



**Nota.** La imagen muestra las los diferentes tipos de variables para el realismo neoclásico tipo III, estableciendo también las relaciones lógicas entre ellas. Fuente: (Ripsman, Taliaferro, & Lobell, 2016, pág. 34).

Tal como se ha manifestado a lo largo de este capítulo y como lo muestra la figura anterior, para cualquiera de los tres tipos de NCR, la variable independiente es el sistema internacional, de él surgen los estímulos sistémicos. Por lo tanto,

la estructura es, primero y sobre todo, un determinante clave de los resultados de política internacional, porque los entornos internacionales (y regionales) en los que se encuentra un Estado, son los que brindan tanto incentivos como desincentivos para la acción externa” (Smith, 2019, pág. 19).

La variable de estímulos sistémicos se operacionaliza como aquellas tendencias o eventos que ocurren en el entorno externo que pueden provocar una reacción funcional y particular en la formulación de la política exterior de un Estado. Estas tendencias o eventos pueden provenir de los diferentes niveles del entorno internacional: regional y global.

La variable dependiente, denominada resultados internacionales, no se limita a dar explicación exclusivamente al proceso de formulación de la política exterior, tal como sí sucede en los tipos I y II, en el tipo III pretende no solo dar respuesta a dicho cuestionamiento, sino también tomar de decisiones frente a una crisis, el gran ajuste estratégico, resultado sistémico y cambio estructural.

Las variables intervinientes juegan un papel fundamental en la respuesta que el Estado proyecta frente a los estímulos externos: estas variables de unidad (estatal) intervienen entre los incentivos sistémicos y las respuestas políticas reales de los Estados; trabajan para “canalizar, mediar y (re) dirigir las presiones sistémicas en formas de resultados de política exterior” (Smith, 2019, pág. 15). Las variables nacionales no operan independientemente de las variables estructurales en la configuración de las políticas exteriores de los Estados (Taliaferro J. , 2006, pág. 485).

En el tipo III son consideradas cuatro categorías de variables intervinientes: imágenes y percepciones de los líderes estatales, cultura estratégica, relaciones Estado-sociedad y los arreglos institucionales internos. La inclusión de estas variables intervinientes obedece al reconocimiento, por parte de los realistas neoclásicos, “que no hay una cinta

de transmisión” perfecta capaz de relacionar la distribución relativa del poder y el comportamiento exterior de los Estados.

nivelen el intermedio se identifican tres etapas del proceso de política exterior: las percepciones, la toma de decisiones y la implementación de la política. La interacción entre las variables intervinientes y estas tres etapas del proceso operan como una correa de transmisión entre los estímulos sistémicos y los resultados internacionales (variable dependiente).

Las percepciones no existen en vacío; estas no solo son influenciadas por estímulos sistémicos sino también por factores como la cultura estratégica, la ideología, y las percepciones de los denominados ejecutivos de política exterior (FPE). Estos últimos son aquellas personas con el poder y la responsabilidad de diseñar y tomar decisiones de política exterior, es decir, no se limitan a funciones consultivas o de asesoramiento. Los ejecutivos de política exterior, suelen ser los jefes de Estado, ministro de Defensa, de Exteriores y demás personas miembros del aparato estatal, que según el diseño institucional puedan tener real injerencia.

## **Imagen de los líderes**

Estos ejecutivos de política exterior toman decisiones basadas en sus percepciones y cálculos del poder relativo y las intenciones de otros Estados. Esto significa que, a corto y mediano plazo, las políticas exteriores de los diferentes Estados pueden no ser objetivamente “eficientes o predecibles basadas en una evaluación objetiva del poder relativo” (Taliaferro J. , 2006, pág. 485).

Las imágenes de los líderes se presentan como una suerte de filtros cognitivos que informan cómo estos procesan la información proveniente del entorno internacional: a qué le prestan atención, cuándo y cómo prepararse para responder a las posibles amenazas y oportunidades. Por ejemplo, a causa de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, buena parte de la agenda internacional viró hacia la lucha contra el terrorismo (estímulo externo), en ese marco, la política exterior colombiana se acopló a dicha agenda.

La ideología como un aspecto fundamental para operacionalizar y entender tanto la cultura estratégica como la imagen de los líderes. El concepto de ideología es ampliamente abordado y discutido al interior de disciplinas como la ciencia política, sin embargo, para efectos de análisis acá propuesto, se adopta la definición de Malcolm Hamilton<sup>1</sup>, quien entiende a la ideología como:

Un sistema de ideas, creencias y actitudes normativas y supuestamente fácticas de carácter colectivo que propugnan una determinada pauta de relaciones y arreglos sociales, y/o que tienen por objeto justificar una determinada pauta de conducta, que sus defensores tratan de promover, realizar, perseguir o mantener (Hamilton, 1987, pág. 38).

Teniendo en cuenta el contexto interno colombiano de conflicto armado con grupos subversivos, los líderes y formuladores de la política exterior interpretaron aquel estímulo del sistema internacional como una oportunidad de vincular la lucha antsubversiva y antinarcotráfico del país, con las dinámicas internacionales. Si bien, ese cambio se empezó a presentar desde el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) fue en el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006-2010) cuando fue más dramática la alineación de la política exterior del país a las dinámicas mundiales de la guerra contra el terrorismo, liderada por los Estados Unidos. Lo cual fue reflejo de las creencias particulares de Álvaro Uribe y de sus colaboradores más cercanos, frente al tratamiento de los grupos guerrilleros como agrupaciones narcoterroristas.

<sup>1</sup> El concepto de Hamilton goza de considerable aceptación, ya que es el resultado de una extensa revisión de la literatura especializada sobre la noción de ideología. Este ejercicio condujo a Hamilton a identificar cerca de 27 componentes definitorios. Posteriormente, considera que varios de estos elementos identificados son esenciales para el concepto y se incorporan a una definición propuesta por el autor.

## Cultura Estratégica

Otras de las variables intervinientes que puede influir en la forma en como el Estado percibe y se adapta a estímulos sistémicos y a cambios estructurales es la cultura estratégica. Su uso como variable en la toma de decisiones en materia de política exterior no es una introducción novedosa del realismo neoclásico, de hecho, el primero en discutir sobre la incidencia de la cultura estratégica en relación a la política exterior fue Jack Snyder (1977), posteriormente siguieron los trabajos de Colin Gray (1981), a quienes (Lantis J. , 2009) los ubica en la primera generación de estos estudios. Después de estos trabajos fundacionales, la cultura estratégica contó con poco desarrollo y abordaje, hasta la década de 1990, momento en que surgió la denominada segunda generación, cuando es redescubierta, gracias al arribo del constructivismo a las relaciones internacionales. La tercera generación es iniciada con el realismo cultural de Alastair Johnston (Johnston, 1998) y, posteriormente, trabajos de Jeffrey Lantis<sup>2</sup> (2002), O'Reilly (2013).

La cultura estratégica incluye un conjunto de creencias, normas y suposiciones interrelacionadas. Puede ser interpretado como aquel contexto cultural particular que conforman las percepciones de los responsables de la toma de decisiones. Es decir, la cultura estratégica juega un papel importante en la construcción de percepciones de los líderes. Esta, cumple el rol de informar a los tomadores de decisiones, acerca de lo que es apropiado o inapropiado, con base en la tradición de comportamiento externo del país. Se trata de un cálculo político, en ocasiones el nivel de amenaza u oportunidad puede llevar a actuar contrario a la cultura estratégica. Sin embargo, es una cuestión que condiciona la toma de decisiones.

Entre las diversas conceptualizaciones de cultura estratégica, la que quizás mejor se ajusta a los presupuestos del realismo neoclásico y a los

<sup>2</sup> Jeffrey S. Lantis en: *Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism* (2009), realiza un recorrido histórico sobre la evolución de la cultura estratégica, a través de varias generaciones de trabajo académico dentro y fuera de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

finés de la presente tesis es el aporte de Jhon Glenn<sup>3</sup> (2009, pág. 530) “conjunto de creencias y suposiciones derivadas de experiencias comunes y narraciones aceptadas (tanto orales como escritas), que configuran la identidad colectiva y las relaciones con otros grupos [...] e influyen en los fines y medios elegidos para lograr objetivos de seguridad”. Evitando caer en reduccionismos conceptuales, la cultura estratégica puede ser entendida como preferencias clasificadas para guiar el comportamiento externo del Estado.

Con el fin de rastrear y determinar posibles fuentes que inciden en el surgimiento de la cultura estratégica, (Lantis J. , 2009), presenta una útil clasificación.

**Tabla 2.** Posibles fuentes de la cultura estratégica

Físicos	Políticos	Sociocultural
Geográfica Clima Recursos naturales Cambio generacional Tecnología	Experiencia histórica Sistema político Creencias de élite Organizaciones militares	Mitos y símbolos Textos definitorios
←----- Presiones normativas transnacionales -----→		

**Nota.** La tabla presenta algunas de las posibles fuentes de donde puede provenir la cultura estratégica, en cada dimensión o aspecto. Fuente: (Lantis J. , 2009).

<sup>3</sup> Jhon Glenn, con el fin de establecer un concepto de cultura estratégico, adecuado a los fundamentos teóricos del realismo neoclásico, soporta este en la revisión de cuatro concepciones que abordan a la cultura estratégica: Epifenomenal, constructivista, pos-estructuralista e interpretativa.

## **Relación Estado-sociedad**

La relación Estado-sociedad se constituye, también, como una de las variables domésticas que le brindan particular importancia al tipo III. Esta es entendida como la armonía existente en el Estado y la sociedad en materia de política exterior. En esta dirección (Ripsman, Taliaferro, & Lobell, 2016) señalan que esta variable se manifiesta, por ejemplo, en aspectos como: el grado en que la sociedad difiere con los líderes estatales en materia de política exterior, la competencia entre las diferentes coaliciones sociales para capturar el estado, el nivel de cohesión política y social dentro del Estado y el apoyo público, en general, hacia la política exterior. Esta variable, puede afectar, teniendo en cuenta también la estructura institucional, la capacidad de las élites y líderes estatales para extraer, movilizar y aprovechar recursos del Estado para la política exterior.

## **Diseño institucional de la política exterior**

Finalmente, otra de las variables intervinientes para el NCR tipo III es la estructura del Estado y las instituciones domésticas, especialmente, aquellas referidas a la política exterior. Esta estructura determina los roles, instancias, mecanismos y procedimientos en torno al proceso: quiénes, en qué momento y hasta dónde pueden participar en la formación de la política, quiénes son los jugadores con veto.

Según el diseño institucional en torno a la política exterior, los Estados tendrán mayor o menor autonomía en la toma de decisiones, frente a la sociedad y los diferentes actores que hacen parte de ella. Es decir, entre más independencia les otorga el diseño institucional a los ejecutivos de la política exterior (FPE) en el proceso de elaboración de la misma, mayor importancia podrá tener la percepción de estos líderes, por lo tanto, es más probable que las decisiones se ajusten a las preferencias del Estado y las demandas del entorno externo.

Ahora bien, el peso e importancia de las variables intervinientes cambia en cada política exterior, incluso, en aspectos de una misma política. A modo de ejemplo, la variable Estado-sociedad puede contar con mayor relevancia en aspectos como el libre comercio, la integración

regional, la liberalización económica, entre otros, ya que esta dimensión de la política exterior suele ser de gran interés para diferentes grupos de la sociedad, como: sindicatos, agremiaciones y grupos económicos, por lo tanto, se espera su incidencia y movilización sobre dichos aspectos.

De igual forma, en momentos de la existencia de una amenaza latente e inminente, en donde se requieren respuestas rápidas y ágiles de política exterior, podría primar la variable interviniente de la cultura estratégica y la percepción de los líderes. Esta primera variable, al ser considerada una suerte de memoria estatal, puede iluminar a los líderes y tomadores de decisiones sobre los posibles caminos, métodos y estrategias a emplear como respuesta o solución a la crisis en cuestión. Precisamente, en una situación de crisis, el rol de los líderes se potencia, ya que es usual la concentración de poder en estas figuras para responder de forma rápida a la situación crítica. Por lo tanto, el realismo neoclásico, NCR, tipo III, procura una interconexión lógica entre los diferentes grupos de variables intervinientes.

## **Críticas y defensas del realismo neoclásico**

Entre las bondades del realismo neoclásico, especialmente del tipo III, a diferencia del realismo y del neorrealismo, manifiesta María Monroy (2014, pág. 37), es la posibilidad de poderse aplicar para analizar cualquier política exterior; no se limita exclusivamente a las políticas de las grandes potencias. A diferencia del neorrealismo de Waltz, quien considera, en su clásico libro, *Teoría de la Política Internacional*, que es “[...] ridículo construir una teoría política internacional basada en Malasia y Costa Rica” (1979, pág. 109).

Por otra parte, Taliaferro, Lobell y Ripsman (2018), reflexionan que el NCR significa un avance para los enfoques liberales, ya que, según estos autores, el liberalismo es limitado a la hora de explicar el por qué los Estados con diferentes tipos de regímenes y con diferentes coaliciones toman decisiones de política exterior similares cuando se enfrentan con un régimen internacional similar (pág. 198).

Una de las críticas recurrentes al neorrealismo es señalarlo de ser resultado de un esfuerzo *ad hoc* y teóricamente degenerativo, pensado para explicar y corregir anomalías empíricas del mismo neorrealismo

(Rathbun, 2008, págs. 294-295). Esta crítica proviene de orillas teóricas no realistas, particularmente de Andrew Moravcsik y Jeffrey Legro (1999), quienes afirman que introducir explícitamente variables que tradicionalmente no son asociadas al realismo, tales como domésticas e ideacionales, genera una suerte de proceso teórico degenerativo que socava el núcleo teórico del realismo.

Sumado a las críticas anteriores (Narizny, 2017) acusa al realismo neoclásico de alejarse de la tradición realista al incorporar variables domésticas, ya que, considera este autor, que estas son incoherentes con la naturaleza del realismo. Es decir, concluye que el NCR, no hace parte del conjunto de teorías realistas, ya que quebranta lo que él llama una suposición central del realismo: que todos los Estados tienen los mismos objetivos y no están funcionalmente diferenciados (Fiammenghi, y otros, 2018): “En un mundo realista, los Estados pueden variar en su poder; pero no pueden variar en sus preferencias” (Narizny, 2017, pág. 162). Ante esta aseveración, Taliaferro, Lobell y Ripsman (2018), le responden, que dicha apreciación es imprecisa, ya que el realismo, según estos autores, no considera fijas, inmutables e idénticas las preferencias de los Estados. Lo que supone el realismo es que, bajo la anarquía, los Estados priorizan la seguridad y la supervivencia por encima de todas las demás preferencias (pág. 197).

Otra de las críticas de Narizny al realismo neoclásico es lo que él considera como un intento de reconciliar lo irreconciliable: la introducción de variables domésticas. Para este autor este hecho es contradictorio con los mismos fundamentos de la tradición realista, lo cual lleva inevitablemente a un resultado arbitrario e incoherente. Al carecer de una base deductiva sólida, el paradigma induce a la comisión de errores metodológicos y dificulta la producción de conocimiento sobre las presiones sistémicas y la política interna (2018, pág. 200). Lo que podrá significar como un avance disciplinario de la tradición realista, Narizny lo asume como una degeneración de esta.

A pesar de estas y otras críticas, las cuales son necesarias para el avance disciplinar y teórico, lo cierto es que el realismo neoclásico, en el nivel de desarrollo que se encuentra actualmente, tal como lo indican autores como Taliaferro, ya no solo es adecuado para llevar análisis de política exterior, sino también de sus resultados, facilita la comprensión de sucesos históricos y es apropiado para el estudio de casos particulares

de países con diferentes niveles de poder y de posición en los ámbitos regional e internacional. Incluso, se han formulado teorías específicas derivadas del realismo neoclásico, como: la teoría del cambio pacífico desarrollada por (Taliaferro, Lobell, & Ripsman, 2018).

Estas características sumadas a la mayor capacidad explicativa del realismo neoclásico, en los últimos años, han presentado un florecimiento considerable en el uso de este, en el estudio de casos particulares y diferentes. Para el abordaje y comprensión de sucesos históricos de diferente índole como, por ejemplo: analizar la política exterior y la identidad nacional británica desde el siglo XIX hasta principios del XXI (Hadfield, 2010). Responder el por qué del ingreso de los otomanos a la Primera Guerra Mundial, con base en las percepciones de los líderes y los estímulos sistémicos (Balci, Kardaş, Ediz, & Turan, 2018). El análisis de las denominadas guerras del bacalao (Cod Wars), que se llevaron a cabo entre Inglaterra e Islandia, de forma intermitente, entre 1950 y 1970, causadas por la reclamación de los derechos de pesca (Steinsson, 2017). El análisis de la tercera guerra entre India y Pakistán de 1971 y la independencia de Bangladesh (Rahman, 2017). El estudio de la política exterior de Irán (Genevieve, 2011) y (Juneau, 2015), también ha sido sujeta de análisis bajo de óptica neorrealista clásica.

Asimismo, resulta útil para el análisis de aspectos particulares como la reforma a la defensa en Europa después de la guerra fría (Dyson, 2016). Las respuestas de política exterior de países africanos frente a la crisis de Libia en 2011 (Gelot & Welz, 2018). Explicaciones sobre el actuar externo ambiguo de Indonesia, con respecto al apoyo a grupos separatistas musulmanes en países no musulmanes (Sari, 2019). El análisis de la política exterior de Rumania, en cuanto a las diferentes iniciativas estratégicas en el área del Mar Negro (Dungaciu & Dumitrescu, 2019). Explicaciones sobre los cambios experimentados en la política exterior reciente de Georgia (Gvalia, Lebanidze, & Siroky, 2019). Para analizar las respuestas de política exterior que estableció una potencia regional, como Turquía, frente a los levantamientos armados en la región árabe entre 2013 y 2016 (Yeçilyurt, 2017), entre muchos otros trabajos.

Sin embargo, a pesar del florecimiento e importante aceptación de los postulados realistas neoclásicos para el análisis y comprensión de determinadas políticas exteriores, se debe señalar que no en todas

las circunstancias esta sea la mejor opción teórico-metodológica. Es decir, el realismo neoclásico puede resultar débil e insuficiente en aquellas situaciones en en las que las presiones sistémicas son débiles y difíciles de dilucidar.

## Capítulo III

# **El aperturismo económico en la política exterior colombiana: entre la cultura estratégica y la percepción de los líderes**

La política exterior del periodo (2010-2018) se caracterizó, entre otros aspectos, por: la ruptura de la tendencia aislacionista a las dinámicas regionales de la admiración anterior, participación activa en espacios multilaterales, búsqueda de una mayor inserción a los mercados externos por medio de los tratados de libre comercio, y por una diplomacia desplegada en procura de aliados, respaldo, legitimación y acompañamiento internacional al proceso de negociación adelantado en la capital cubana con el grupo guerrillero de las FARC-EP.

En ese orden de ideas, el siguiente capítulo, tiene por objetivo, dar respuesta a las preguntas: ¿La Alianza del pacífico, el ingreso a la OCDE y el proceso de negociación con las Farc-EP obedecen a una estrategia de política exterior? Y, especialmente, ¿cuál es la incidencia de las diferentes variables intervinientes en la formulación de la estrategia de política exterior? Por medio de la contextualización del ejercicio de la política exterior colombiana en el periodo 2010-2018, dirigida hacia los tres procesos en mención.

### **La política exterior como estrategia**

El punto de partida para la comprensión de la política exterior bajo buena parte de los conceptos que fueron analizados en el apartado del concepto de política exterior es asumir esta como una construcción estratégica e intencional, en la que, de forma consciente y explícita, se

manifiestan los objetivos y ejes centrales. En ella, también se reconocen las posibles estrategias, medios y probabilidades para su logro, en consideración de las dinámicas sistémicas y va dirigida a la consecución de las necesidades internas. (Ver Tabla 3)

Entre el PND de la primera administración de Juan Manuel Santos y el documento de lineamientos de la Cancillería se observa una evidente correlación entre los objetivos propuestos. Inserción internacional e integración regional con un fuerte énfasis en las dimensiones económico-comercial, mayor participación en espacios multilaterales, diversificar y fortalecer la cooperación internacional, en sus diferentes modalidades, se presentan como los objetivos principales de la política exterior. Como medio para el logro de estos objetivos se mencionan e identifican: la Alianza del Pacífico, los Tratados de Libre Comercio, el ingreso al APEC y a la OCDE, la participación en el grupo CIVETS<sup>4</sup>.

El PND 2014-2018, en materia de política exterior parece ser un poco más vago y general que los otros dos documentos en mención. De forma explícita solo manifiesta un objetivo, el cual reza: “Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 641).

Para dicho objetivo indica una serie de acciones, las cuales, en buena medida, consisten en una continuidad de lo establecido tanto en el plan anterior como en los lineamientos de la Cancillería. Sin embargo, en estas acciones, se “suaviza” el énfasis económico comercial característico del plan anterior y se propende por incluir aspectos diversos como: educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía.

<sup>4</sup> Acrónimo compuesto por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica, fue acuñado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* en 2009, con el fin de referirse a un grupo de economías emergentes, atractivas para la IED debido a un crecimiento económico sobresaliente, población en crecimiento y en edad de trabajar, relativa estabilidad política. A pesar de los diversos intentos de no ser un simple acrónimo y conformarse como un grupo activo, las diferencias culturales, inestabilidad política en miembros como Egipto y la distancia impidieron dicho objetivo.

**Tabla 3.** Lineamientos y ejes estratégicos de la política exterior colombiana, 2010-2018, en documentos oficiales

Ejes estratégicos Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)	Lineamiento Política Exterior Colombiana (2010-2014)	Acciones Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)
<p>(1) Consolidar la inserción y relevancia internacional del país, por medio de la implementación de los TLC con Canadá, EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea.</p> <p>(2) Afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe.</p> <p>(3) Desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico.</p> <p>(4) Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC.</p> <p>(5) Fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y receptor.</p> <p>(6) impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.</p>	<p>(1) Profundizar la integración con América Latina y el Caribe para generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico.</p> <p>(2) Dinamizar las relaciones de Colombia con los países de Asia Pacífico mediante una presencia diplomática, la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión.</p> <p>(3) Identificar oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia en grupos como el CIVETS [...] y mediante el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).</p>	<p>(1) Diversificar la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional (educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía y comercio).</p> <p>(2) Consolidar la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales.</p> <p>(3) Fortalecer la política migratoria y el servicio consular para ampliar la atención e integración de los colombianos en el exterior y retornados, así como fortalecer el servicio migratorio colombiano para facilitar la movilidad y seguridad de los migrantes.</p>

Continúa

Ejes estratégicos Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)	Lineamiento Política Exterior Colombiana (2010-2014)	Acciones Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)
	<p>(4) Posicionar temas como ciencia y tecnología, innovación, educación de calidad, capacitación laboral y profesional, tecnología y conocimiento agrícola, energía, cambio climático, biodiversidad y cooperación en seguridad, en la gestión internacional para la prosperidad.</p> <p>(5) Otros temas estratégicos son: la cooperación internacional como instrumento de la política exterior, cooperación triangular y sur-sur, defensa jurídica y política de los intereses nacionales.</p>	<p>(4) Impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos.</p> <p>(5) Fortalecerán institucionalmente las entidades del sector relaciones exteriores para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente.</p> <p>(6) Consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior y los pilares de este Plan Nacional de Desarrollo: paz, equidad y educación, y se afianzarán las relaciones y consolidarán las estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central, y África.</p> <p>(7) Posicionar a Colombia como oferente de buenas prácticas a través de la cooperación Sur-Sur, y fortalecer los mecanismos de coordinación y seguimiento con que cuenta el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.</p>

**Nota.** La tabla destaca los aspectos relevantes en materia de política exterior de los documentos oficiales en mención. Fuente: elaboración propia con base en (Departamento Nacional de Planeación, 2011), (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012), (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

De forma clara la política exterior no es inmutable, y los lineamientos, objetivos y preceptos, consignados en documentos como los PND o similares, son simplemente una guía y orientación general. La política exterior es dinámica y responde tanto a las cambiantes condiciones externas (oportunidades o amenazas), como internas (fortalezas y debilidades), por lo tanto, es necesario y esperado que en el curso de una administración se incorporen, de forma intencional, consciente y explícita, nuevos elementos, objetivos e instrumentos a esta política.

Desde el inicio formal de los diálogos en la capital cubana en 2012, fue estructurada la denominada diplomacia por la paz, la cual ocupó un lugar central en la política exterior del país. Movilizando recursos estatales, estableciendo mecanismos y herramientas precisas con el fin de articular un objetivo interno como fue el del desarme del grupo guerrillero con las oportunidades que el entorno externo podría brindar para su consecución.

## **El aperturismo económico en la política exterior colombiana: entre la cultura estratégica y la percepción de los líderes**

Colombia completa cerca de 30 años de apuesta al modelo neoliberal y consecuentemente al aperturismo como método para lograr la internacionalización de la economía y su respectiva inserción a los mercados internacionales. Durante tres décadas, los diferentes gobiernos, con matices y particularidades, y en mayor o menor medida, han dedicado parte de su respectiva política exterior hacia la apertura de la economía nacional y a la inserción de esta a las dinámicas económicas internacionales. La articulación entre la política exterior y objetivos internos, precisamente como un medio para lograr mayor y mejores niveles de productividad y, por lo tanto, de crecimiento económico.

Por lo tanto, esta sección tiene por finalidad realizar una lectura del aperturismo económico en la política exterior colombiana, a la luz, tanto de la cultura estratégica como de la imagen y percepciones de los líderes. Lo anterior con el fin de brindar una lectura sobre el ingreso de Colombia a la Alianza del Pacífico y a la OCDE. Entendidas, estas dos iniciativas de la política exterior, 2010-2018, como resultado de las

particularidades sistémicas, pero, sobre todo, de las dos variables intervinientes en mención.

Para tal cometido, se presenta un breve recorrido sobre el surgimiento y características del neoliberalismo, como resultado de transformaciones y de tendencias sistémicas y su posterior adopción en Colombia desde inicios de la década de 1990. Posteriormente, se reconstruye el proceso que condujo a la apuesta del aperturismo en clave de cultura estratégica e imagen de los líderes, lo cual permite identificar los diferentes medios y estrategias de inserción empleadas por el país, por medio de su política exterior.

## **Un nuevo modelo de desarrollo económico: el neoliberalismo como punto de partida**

El modelo y demás estrategias de desarrollo que asume el Estado, en un periodo de tiempo determinado, incide, en buena medida, tanto en los modelos de integración por los cuales se inclina y como en la forma y vinculación con los espacios multilaterales.

Los países de América Latina, en medio del largo camino en procura de lograr el desarrollo económico, siendo dicho concepto también impreciso y cambiante en cada época y perspectiva teórica, han implementado, en buena medida, tres modelos: primario exportador, sustitución de importaciones y el modelo neoliberal.

Con respecto al modelo de sustitución de importaciones, en la región se instala el interés por lograr la industrialización, al asociar a este con niveles adecuados de desarrollo. Al momento de comparar a los países considerados desarrollados versus los países con niveles de desarrollo inferiores, como los latinoamericanos, se observaba que la estructura económica de los primeros giraba en torno a la manufactura y producción fabril, en cambio la del segundo grupo de países era el sector primario, especialmente la agricultura.

Por lo tanto, para encaminar la economía nacional hacia las sendas desarrollistas, se debía cambiar la vocación productiva y estructura exportadora. Según el informe de la Cepal de 1958, para la época, los principales productos exportados por América Latina eran agrícolas: banano, azúcar, café, cacao, algodón, carnes, trigo, maíz, quebracho,

lana, aceite de lino, cobre, plomo, salitre, petróleo, entre otros (Comisión Económica para América Latina, 1958).

En ese orden de ideas, desde la década de 1950, en buena parte de América Latina, y con resultados disímiles, se adopta la estrategia de industrialización, por medio de la sustitución de importaciones (ISI). Esta estrategia contaba con las siguientes características: consolidar la producción de manufacturas como eje de la economía, otorgarle un rol importante al Estado para el logro del objetivo de sustitución y implementación de políticas encaminadas hacia la protección de los sectores nacionales estratégicos.

La búsqueda de un cambio de vocación económica que permitiera transitar de la agricultura hacia la manufactura también revestía motivantes en cuanto a las de relaciones de poder. La economía agrícola era asociada a las estructuras de poder heredadas de la colonia, con vestigios semif feudales, concentrada en élites regionales terratenientes. Por su parte, la economía orientada hacia la producción industrial era asociada a procesos modernizantes de consolidación de la clase media, empleos estables, mejora de indicadores sociales y dinamizador de procesos de urbanización de las ciudades.

**Figura 2.** Modelos de desarrollo imperantes en América Latina



**Nota.** La figura ubica en el tiempo, los tres principales modelos de desarrollo económico empleados en América Latina. Fuente: elaboración propia.

La adopción del modelo neoliberal fue una tendencia generalizada en la mayoría de los países latinoamericanos. Por una parte, tanto el contexto histórico, estímulos, presiones sistémicas, como la percepción de las élites políticas y económicas, jugaron un papel importante en la adopción del modelo.

Durante la década de 1960 se empezó a evidenciar una crisis estructural en el sistema de acumulación de capital, el cual se había erigido una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. Este sistema se fundamentó especialmente en políticas de corte keynesiano y en el Estado de bienestar<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Es usual atribuir el surgimiento del Estado de bienestar a los Estados Unidos y más específicamente como una creación de la denominada revolución rooseveltiana. No obstante, al realizar un rastreo serio y concienzudo de los orígenes de este, se debe reconocer como la Alemania de Otto von Bismarck como su precursora; medio siglo antes que el New Deal de Franklin D. Roosevelt. La Alemania del mariscal Bismarck emprendió una serie de medidas y reformas económicas y sociales encaminadas a brindar protección básica, seguros de invalidez entre otros aspectos. Lo anterior, motivados por el temor del surgimiento de una revolución de corte socialista. Esto bajo un contexto en el que el capitalismo mostraba su rostro menos amable, con horarios laborales excesivos, condiciones paupérrimas y la desprotección del trabajador, siendo un caldo de cultivo para el desarrollo y expansión de ideologías alternativas al capitalismo, tales como el socialismo.

Otro avance que va dando sustento al estado de bienestar, se presenta a inicios de la década de 1930, ya en Estados Unidos, especialmente gestada al interior de la universidad de Wisconsin que, a su vez, es sustento de la futura Ley de Seguridad Social, se denominó precisamente Plan Wisconsin. Este consistió en una serie de reformas de corte progresista que, entre otros aspectos, contemplaba: normativa eficaz sobre servicios públicos, limitación sobre intereses crediticios, una política de apoyo al movimiento sindical, impuesto estatal sobre la renta y un subsidio de desempleo. Posteriormente, a mediados de la década de 1930, en el ámbito federal en los Estados Unidos, la Ley de Seguridad Social, de corte benefactor contenía, entre otros aspectos: un sistema de subvenciones a los Estados de la unión para ancianos necesitados y para hijos que estuvieran a cargo de familias de bajos recursos indemnizaciones de desempleo, sistema obligatorio de vejez de sectores estratégicos industriales y de comercio.

Las medidas emprendidas por el New Deal apaciguaron los efectos perversos de la gran depresión, generando incluso una leve recuperación, pero pasajera. Lo que indicaba que las soluciones debían ser de tipo estructural y para el año de 1937 se produce nuevamente una abrupta caída de la economía, para lo cual la ortodoxia económica no encontraba respuestas y soluciones.

Es bajo este contexto y la incapacidad de la economía clásica para estabilizar el sistema, en donde surgen los postulados del economista inglés Jhon

El aumento del desempleo, altos niveles de inflación y estancamiento del crecimiento económico eran algunos síntomas que evidenciaban una profunda crisis en las economías industrializadas. Sumado a esto, los Estados experimentaron procesos de desfinanciación a causa de una menor recaudación fiscal en Estados que debían mantener altos niveles de gasto con el objetivo de financiar políticas sociales y benefactoras.

Estas claras señales de malestar estructural tomaron una fuerza exponencial con la crisis del petróleo, ocasionada por la guerra árabe-israelí en 1973. Autores como Julio Pérez consideran que el año de 1973 se presenta como el punto de partida del capitalismo global, una nueva etapa de este sistema económico caracterizada por la volatilidad en los mercados y el avance del neoliberalismo (Pérez, 2013).

Estas condiciones sistémicas brindaron la oportunidad para adelantar reformas en el modelo liberal:

a todas luces, el liberalismo embridado que había rendido elevadas tasas de crecimiento, al menos a los países capitalistas avanzados después de 1945 se encontraba exhausto y había dejado de funcionar. Si quería salirse de la crisis hacía falta alguna alternativa (Harvey, 2007, pág. 18).

De forma paralela, en buena parte de los países de América Latina, el modelo de sustitución de importaciones<sup>6</sup>, a causa de resultados poco exitosos en el objetivo de lograr la industrialización de las economías, se encontraba atravesando un periodo de agotamiento y crisis.

Maynard Keynes, corriente que pasaría a conocerse como keynesianismo. De hecho, antes de Keynes ya existían keynesianos. Por polémico que pueda resultar, Adolfo Hitler, por medio de su conocido programa de obras públicas para impulsar la economía alemana y sin atender al pensamiento económico, puede ser considerado hoy como keynesiano. También, en la década de 1930, un grupo de economistas suecos propusieron la utilización deliberada del presupuesto del Estado con fines económicos.

<sup>6</sup> El modelo de sustitución de importaciones tuvo su origen en las restricciones a la llegada de manufacturas externas derivadas de la Segunda Guerra Mundial, vacío que tuvo que llenarse con productos fabricados en el ámbito regional (Rangel & Sotos, 2012)

En 1982, buena parte de los países de América Latina se declararon incapaces de cumplir con los compromisos financieros externos, la realidad económica de América Latina empezó a cambiar de forma radical, dejando atrás dos décadas de un destacado avance y crecimiento económico. A partir de dicho año el contexto económico regional se caracterizó por una crisis generalizada de la deuda externa, esta condición adversa ocasionó serias limitantes al acceso a los mercados financieros internacionales, traducido en una disminución en la recepción de inversión.

Este periodo es ampliamente conocido como la década pérdida, expresión acuñada por la Cepal. El estudio de esa crisis ha sido estudiado desde diferentes perspectivas y la literatura sobre ella es prolija y extensa, por lo tanto, no es objeto de este apartado ahondar en sus causas y consecuencias, simplemente presentar este contexto como el momento en que el desarrollo pasó de ser guiado por el Estado a ser guiado por las fuerzas del mercado, por medio de la adopción de las medidas detalladas en el consenso de Washington, lo que daría forma, en la región, al modelo neoliberal.

El neoliberalismo es un proyecto intelectual, político y económico: enfatiza el uso de mecanismos basados en el mercado para organizar las actividades económicas, políticas y asuntos sociales, y promueve políticas económicas diseñadas para reducir la inflación, déficit y deuda pública y para crear “estabilidad macroeconómica”. Como una teoría de la economía política, el neoliberalismo promueve la universalización de la forma del mercado, basada en las posiciones ético-políticas de que los mercados son una expresión de la racionalidad humana (Short, 2012).

En cuanto a presiones sistémicas, el neoliberalismo se interpreta como resultado de aquellas tendencias económicas en el ámbito mundial para proyectar los sistemas productivos hacia el exterior, como resultado de la crisis estructural, iniciada en los años sesenta, en los principales países desarrollados. La globalización se convirtió en una estrategia de “salida” de la crisis para las empresas internacionales, especialmente de las economías industrializadas.

Sumadas a las características sistémicas de dicho periodo histórico, en la adopción de este modelo de desarrollo jugó un papel importante

la percepción de las élites nacionales, tanto políticas como económicas, las cuales de forma frecuente se imbrican especialmente en América Latina. “Los grupos privados internos y los gobiernos de los países endeudados de la periferia encontraron en la globalización neoliberal, una opción para reconvertir sus empresas y enfocarlas hacia el mercado externo” (Guillén, 2008, pág. 23). El Estado fue el chivo expiatorio: se volvió recurrente el argumento de que el exceso de regulaciones por parte del Estado se convertía en un serio obstáculo para que las empresas y la economía nacional, en su conjunto, compitieran de forma adecuada en los mercados internacionales. Se debía liberar la economía, comercio y finanzas de las amarras impuestas por el Estado, que limitaba su potencial y movimiento por fuera de las fronteras nacionales.

Los buenos niveles de crecimiento económico experimentados por Chile, en la década de 1990, que había adoptado, en el marco de la dictadura de Augusto Pinochet, medidas como las impulsadas por el Consenso de Washington, como también los denominados tigres asiáticos, que para la época deslumbraban con sus niveles de crecimiento, fueron factores que calaron en el imaginario e incidieron en la percepción de las élites políticas y económicas, que facilitaron la aceptación de las directrices neoliberales. El neoliberalismo fue percibido como la única alternativa para superar los efectos de la crisis.

No obstante, a finales de años 80, cuando iniciaban las discusiones en Colombia sobre el tránsito hacia el modelo neoliberal y al aperturismo comercial, las dudas, inquietudes y temores se hacían presentes las élites económicas y agremiaciones empresariales. Significaba romper la burbuja que amparó durante décadas a la industria nacional de la feroz competencia externa.

El Gobierno de turno era objeto de las críticas de estos sectores que cuestionaban la pertinencia de asumir el modelo neoliberal. En procura de lograr consensos y legitimación por parte del sector privado, el Gobierno realizó foros, talleres, simposios y demás encuentros en el ámbito nacional, socializando las características y aparentes bondades del neoliberalismo y del aperturismo comercial. Incluso, se realizaron viajes a Chile, con representantes del sector privado, con fin de observar el modelo en funcionamiento (Ardila H. , 1990).

El despliegue mediático presentó la adopción de las medidas neoliberales, y, en consecuencia, aperturistas como algo incuestionable, en

donde la pregunta recurrente no era sobre el cuándo, sino el cómo llevar a cabo dicho proceso.

Aquí la pregunta clave es si la apertura se hace de una vez por todas o gradualmente para no quebrar las industrias nacientes. Si se opta por el segundo camino hay que tener cuidado de no seguir protegiendo la ineficiencia [...] América Latina debe mejorar la productividad de sus economías privatizando empresas estatales, eliminando los subsidios y disminuyendo las excesivas regulaciones que pesan sobre el sector privado (El Tiempo, 1990a).

En los diferentes medios de comunicación y en la opinión pública se observó un despliegue de los defensores del modelo neoliberal, el cual fue presentado como la única vía y alternativa de los países de la región. La salvación al subdesarrollo y la oportunidad de reformar un Estado paquidérmico e ineficiente. El discurso de los pro neoliberales se fundamentó en una retórica antagónica en la que se diferenciaban dos bandos: neoliberales y populistas como los denominaba el periodista de origen cubano Carlos Montaner, en sus numerosas columnas al respecto. Los cepalinos, también era una expresión recurrente para referirse a quienes no comulgaban completamente con los postulados neoliberales.

Precisamente, este segundo grupo, en términos de alteridad, eran asimilados como los enemigos del desarrollo y del progreso del país: “los cepalinos son aquellos antiaperturistas a morir, que consideran que abrir la economía es abrírseles de piernas a los mercados extranjeros, en total desmedro de la industria nacional” (D’Artagnan, 1993) y actores que se oponían a la denominada modernización del Estado.

Por supuesto, no faltan los críticos, todavía encharcados en la vieja concepción populista, que se resisten a la modernización del Estado alegando el costo social de la reforma económica. Según ellos, la privatización de los bienes estatales de producción, la austeridad en el gasto público, la liberalización de precios y salarios, el fin del proteccionismo y de los subsidios, la consagración del mercado y el manejo cauteloso de la masa monetaria, tienen un efecto negativo sobre los pobres y los trabajadores. Esta es la temida receta del ajuste, motejada con una palabra dema-

gógicamente utilizada como sinónimo de egoísmo o de insolidaridad: neoliberalismo (Montaner, 1993).

Bajo la lógica anterior se inscribían los discursos oficiales de las élites políticas, a lo largo y ancho de la región latinoamericana, que impulsaban la adopción de estas medidas. Sumado a la frustración por los incipientes resultados del modelo de sustitución de importaciones, quizás con excepción de Brasil quien logró buenos niveles de industrialización de su economía.

En dicho contexto, el regionalismo abierto se presentó como el elemento bisagra que conectó lo estipulado en el Consenso de Washington con el ejercicio real de liberalización del comercio internacional. Este puede ser entendido como el capítulo en materia de comercio internacional de los postulados de corte neoliberal. El primer abordaje teórico del regionalismo abierto, en occidente, es atribuido a Reynolds, Thoumi y Wettmann (Reynolds, Thoumi, & R, 1993) tal como menciona (De la Reza, 2003). Posteriormente, desde 1994 es impulsado por la Cepal en la región. Este nuevo tipo de regionalismo, caracterizado por la promoción de acuerdos de integración simultáneos, no exclusivos y bajo diferentes formas, de naturaleza tanto bilateral como multilateral, en sintonía con los objetivos e iniciativas pretendidas por medio de la OMC, y la posibilidad en establecer acuerdos entre naciones con niveles diferentes de desarrollo (Norte-Sur).

## **Una breve historia de los inicios del aperturismo en Colombia en clave cultura estratégica y percepción de los líderes**

En el caso particular de Colombia, fue desde finales de la década de 1980, cuando el país empezó a transitar por el camino del aperturismo y el libre comercio, en procura de una mayor y eficiente inserción de la economía del país en las dinámicas regionales e internacionales. En la administración de Virgilio Barco (1986-1990) se dan los primeros pasos en esta dirección: en febrero de 1990 autorizó la liberación de más 860 posiciones arancelarias, las cuales hacían parte del régimen de

licencia previa, sumado a esta acción se comenzó el proceso de reducción arancelaria y se determinó bajar del 18 al 16 % la sobretasa a las importaciones, un impuesto adicional que se cobraba a todos los productos, con excepción de los alimentos (Ardila H. , 1990).

En el último tramo del periodo presidencial, el Gobierno saliente de Barco fue objeto de numerosas críticas que cuestionaban la pertinencia de adelantar un cambio estructural como el propuesto por medio de la apertura. Pero el consenso sobre lo irreversible de la apertura era tal, que todos los candidatos a asumir el solio de Bolívar, por lo menos los que contaban con opciones reales, en campaña se comprometieron a continuar dicha empresa. Finalmente, César Gaviria se convierte en el sucesor de Virgilio Barco, y es en su administración, (1990-1994), cuando se profundiza y acelera el proceso de apertura.

El proceso de apertura en Colombia es incidido por la disolución del bloque soviético, el cual significó un impulso definitivo al proyecto globalizador capitalista, apalancado por el desmantelamiento de barreras artificiales al tránsito de bienes, servicio y capital. En palabras de Gustavo Molina: “la economía mundial recibe una fuerte, una profunda sacudida en su estructura funcional, pues los intercambios, las inversiones, las asesorías, las informaciones, las ofertas y en especial, las expectativas, tienen ahora un campo abierto para la actividad” (Molina, 2003, pág. 80). También, el final de la guerra fría generó profundos cambios sistémicos, al transitar de un sistema bipolar, hacia uno unipolar de acomodamiento.

Si bien, de manera oficial, el proceso de apertura inició durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990), fue en el Gobierno de César Gaviria, en el que se profundizó dicho proceso aperturista y esta apertura se dio a partir del plan de desarrollo llamado *La revolución pacífica*. Este plan, desde su eje aperturista pretendía un mayor flujo de mercancías, pero también de servicios y capitales. Lo anterior, fundamentado en la reducción tanto de los aranceles a las importaciones, como a las barreras no arancelarias, pero de manera unilateral por parte de Colombia.

Uno de los principales propósitos de esta primera experiencia aperturista era lograr mayor descentralización de la estructura económica del país, en procura de lograr una producción industrial con mayor

valor agregado. Otro ideal perseguido y expresado de forma explícita era el lograr reducir la brecha de desigualdad social y económica.

Conducir al país hacia las sendas aperturistas era una realidad que no era cuestionada, por lo menos entre las élites políticas nacionales. En ese periodo los debates giraron en torno a la velocidad, sectores de cobertura y métodos empleados para llevar a cabo la empresa aperturista: de forma gradual *vs.* acelerada, general a todos los sectores *vs.* sectorizada o selectiva y unilateral *vs.* bilateral. La visión que finalmente primó consistió en llevar a cabo un proceso aperturista acelerado por medio de un cronograma establecido que abarcaba los cuatro años entre 1990-1994, de carácter general a todos los sectores de la economía y de forma unilateral. Desechando, por lo menos en la primera etapa, la posibilidad de una apertura dirigida, selectiva y recíproca.

Sin embargo, la percepción de los tomadores de decisiones en torno al proceso hacia la apertura comercial del país, durante la administración Gaviria, se caracterizó, en un principio, por una visión cautelosa. Bajo el principio de que la exposición de la economía nacional frente a la competencia internacional se debía llevar a cabo de manera gradual y planificada. Como parte del diagnóstico particular, el Gobierno central percibió que llevar a cabo una apertura acelerada e inmediata generaría grandes afectaciones sobre la estructura de la balanza corriente, como resultado de un incremento vertiginoso de las importaciones, y que las exportaciones no responderían a la misma velocidad, lo cual generaría un profundo déficit en la balanza comercial. También, se entendía que la dinámica comercial internacional era percibida como un entorno desconocido, de alta competencia y caracterizada por prácticas con las cuales el productor nacional no estaba familiarizado. Tal desequilibrio conduciría al país a una nueva crisis cambiaria, como la experimentada en la década que acababa de terminar. Como resultado de dicha percepción fue diseñado un cronograma, durante el cuatrienio, en el que se fijaban fechas y medidas para reducción, tanto de las restricciones administrativas como de las barreras arancelarias.

A pesar de la existencia del cronograma, este experimentó varios cambios en el transcurso del cuatrienio (1990-1994). Durante los dos primeros años del proceso de apertura se evidenció que buena parte de las proyecciones y temores del Gobierno, en torno al posible desequilibrio en la balanza comercial, no se estaban presentando, ya que las

importaciones no aumentaron a la velocidad proyectada. Por otra parte, el ritmo creciente de la inflación, la cual se buscaba frenar por medio del aumento de oferta vía importaciones, mantenía los mismos niveles y no daba muestras suficientes de desaceleración. Frente a estas dos realidades, se decidió acelerar el cronograma propuesto y aumentar el ritmo de la apertura. Se estima que el nivel de reducción arancelaria logrado en 1992 era el que se había previsto inicialmente alcanzar en 1994.

Durante esta etapa inicial, parte de la política exterior del país se articuló en dirección al proceso de apertura. Para dicho objetivo la Cancillería, desde 1990, empezó a jugar un papel sobresaliente. La cartera de exteriores movilizó sus esfuerzos y recursos en presentar al país como lugar de oportunidades y atractivo para la inversión. También, y junto con la naciente cartera de Comercio Exterior, se iniciaron procesos de negociación de acuerdos comerciales.

Con el objetivo de lograr una mayor vinculación y protagonismo de la Cancillería al proceso de inserción a la economía internacional, se llevó a cabo una reforma en su estructura y funciones, que permitió la creación del Viceministerio de Asuntos Económicos Internacionales, al igual que despachos con el encargo de hacer seguimiento, tanto a los organismos internacionales, especialmente en el aspecto económico como a un grupo de países considerados prioritarios para Colombia (Ariza, 1990).

Por su parte, la integración regional fue considerada de suma importancia al inicio del proceso de apertura, estuvo enmarcada en el denominado regionalismo abierto. Recordemos que incluso en la nueva Constitución Política de 1991 se estableció la integración latinoamericana como un objetivo de la política exterior del país. Así pues, durante este periodo, se avanzó en el relanzamiento del Pacto Andino hacia la hoy Comunidad Andina de Naciones, ampliando su cobertura en varias materias, pero, especialmente, en el intercambio comercial. Por otra parte, en 1994, se firmó el denominado G-3, acuerdo comercial entre Colombia, México y Venezuela, que estuvo en vigor desde enero de 1995 hasta el retiro de Venezuela en 2006. También se negoció el acuerdo de alcance parcial con el bloque CARICOM.

Si bien, no se enmarca bajo un contexto estricto de regionalismo ni integración, también se destaca, como avance hacia la apertura e inserción internacional, las preferencias arancelarias a las exportaciones

colombianas, que brindó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA). Esta ley norteamericana, que consistió en un régimen especial para Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, en el contexto de la lucha contra la producción de drogas ilícitas, permitió que algunos sectores e industrias pudieran exportar hacia el mercado de Estados Unidos.

**Figura 3.** Medios empleados por Colombia para la inserción económica internacional



**Nota.** La figura presenta los tres principales mecanismos que ha empleado la política exterior colombiana con el fin de lograr la inserción económica. Fuente: elaboración propia.

El proceso de inserción económica internacional puede ser entendido en dos grandes etapas. Una primera, con énfasis en lo comercial, caracterizada por la implementación, de forma unilateral, de políticas aperturistas enmarcadas en el Consenso de Washington, generando el abandono del modelo de sustitución de importaciones. La segunda etapa, propia del primer lustro del siglo XXI, encaminada hacia una internacionalización de la economía, sin abandonar la esfera comercial, pero superando a esta, por medio del uso de estrategias, como la promoción de atracción de inversión extranjera directa, participación en espacios multilaterales en materia económica (OCDE), búsqueda de integración regional profunda, por medio de la creación de la Alianza del Pacífico.

Como se aprecia en la (figura 8), desde inicios de la década de 1990 han sido tres los instrumentos, articulados a la política exterior del país,

por medio de los cuales se ha encaminado la consecución del objetivo de inserción económica a las dinámicas internacionales.

1) Multilateralismo en espacios de naturaleza económica, comercial y financiera: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), las rondas de Doha y Organización Mundial del Comercio (OMC) y de forma más reciente, el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

2) Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>7</sup>, el ingreso en calidad de observador regional al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), miembro de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)<sup>8</sup>, miembro fundador de la Alianza del Pacífico (AP) y la firma de acuerdos de complementación económica y de cooperación con espacios de integración como el Caricom<sup>9</sup> y el Mercosur. Estos no solo concentrados en la región latinoamericana, también en zonas como el Pacífico, por medio de la participación en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y en el Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCOLAE).

3) Firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) y Acuerdos de Asociación Económica (AAE), entre los vigentes se encuentran: Israel, México, triángulo centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras), Comunidad Andina de naciones, Caricom, Cuba, Chile, EFTA (Noruega, Liechtenstein, Finlandia y Suiza), Canadá, Estados Unidos, Mercosur, Venezuela, Unión Europea, Alianza del Pacífico, Costa Rica

<sup>7</sup> Desde 1969 hasta 1996 era conocido como el Pacto Andino. En 1996, es adoptado el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena de 1969, con el que se crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración, con el cual se pretendió profundizar la integración entre los países miembros.

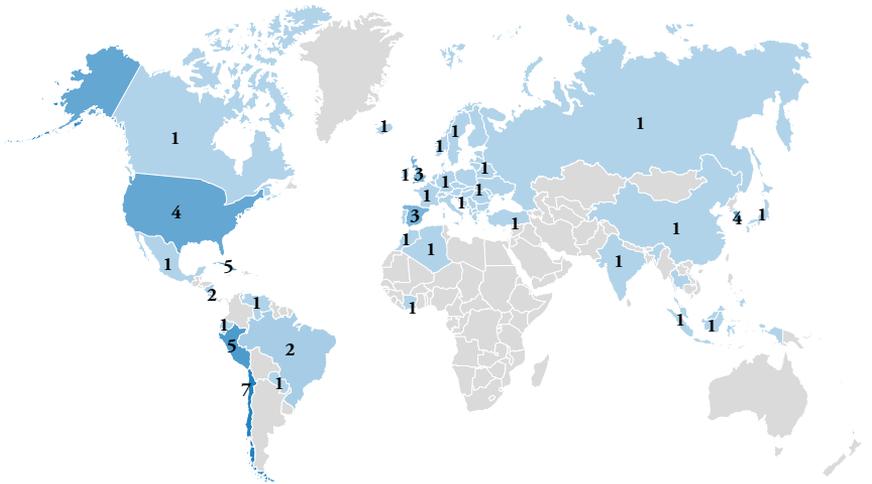
<sup>8</sup> Creado mediante el Acuerdo de Cartagena del 24 de julio de 1994. Busca promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los países del Caribe, en las siguientes áreas: facilitación comercial, turismo sostenible, transporte, gestión del riesgo de desastres, y mar Caribe.

<sup>9</sup> Acuerdo entre CARICOM y Colombia sobre comercio y cooperación económica y técnica (1994).

y Corea del Sur. Suscritos con Panamá y Reino Unido. En proceso de negociación con Turquía, Japón y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (TISA).

Por otra parte, también se aprecia un importante dinamismo en la firma y suscripción, por parte del Estado de Colombia, de diferentes instrumentos encaminados hacia la facilitación del comercio y las inversiones, con Estados de todos los continentes: Tratados de Libre Comercio (TLC), acuerdos de complementación económica (ACE), acuerdos de facilitación de inversiones (AFI), acuerdos de asociaciones económica (AAE), acuerdos para la liberalización, promoción y protección de inversiones, acuerdos de alcance parcial (AAP).

**Figura 4.** Instrumentos bilaterales en materia de comercio e inversión negociados por Colombia (1990-2018)



**Nota.** La figura permite apreciar aquellos países con los cuales existen vigentes algún instrumento para facilitar el comercio y las inversiones. Fuente: elaboración propia con datos de (Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

## **La apertura económica en la tradición gubernamental de Colombia**

Ahora bien, tal y como se ha manifestado y evidenciado al inicio del presente capítulo, durante la última década del siglo XX Colombia, al igual que buena parte de la región latinoamericana, dio un giro sustancial en el modelo de desarrollo económico. Abandonando, de forma gradual, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, al adoptar el aperturismo, como una estrategia en procura de internacionalizar la economía, por medio de la inserción en las dinámicas económicas internacionales.

Por lo tanto, desde 1990, cada administración presidencial, con sus propias particularidades y enmarcada en los contextos nacional e internacional, llevó a cabo esfuerzos y acciones de política exterior comercial, encaminadas a la inserción internacional de la economía del país. La búsqueda de la internacionalización de la economía colombiana hace parte de la denominada cultura estratégica internacional del país; es decir, una suerte de memoria histórica, que condiciona, en buena medida, el actuar internacional colombiano en materia económica.

A lo largo de las décadas, cada Gobierno de turno, a su manera, con matices y en diferentes grados, ha continuado con esta estrategia. En este aspecto ha jugado un rol importante la forma en cómo el contexto y las dinámicas económicas y políticas, tanto regionales como internacionales, han sido percibidas e interpretadas por los ejecutivos de política exterior, pero también las imágenes de las líderes representadas en su orientación económica y política específica. Por lo tanto, el siguiente apartado tiene por objeto, presentar de forma breve, pero detallada, la forma en cómo cada Gobierno asumió y condujo el aperturismo en lo corrido del siglo XXI. Esto con el objeto de identificar estrategias particulares y comunes denominadores entre ellas.

### **Andrés Pastrana**

La estrategia de inserción económica internacional del periodo de Andrés Pastrana se fundamentó en la búsqueda por impulsar las exporta-

ciones no tradicionales, con el objetivo de generar un efecto derrame en la economía nacional por medio de la generación de ingresos y empleos.

La pretensión de lograr mayores niveles de inserción a los mercados internacionales, por medio de la exportación de productos no tradicionales, se vio obstaculizada, por otro aspecto característico y estratégico de la política exterior de este periodo, el restablecimiento de relaciones con Estados Unidos, en el marco de sumar apoyo en la lucha antinarcótica. Esto generó la vuelta a la tradicional doctrina del *Réspice polum*, incrementando así la dependencia de Colombia hacia Estados Unidos. Evidenciado en el apoyo, formulación y financiación del Plan Colombia, el cual contenía un fuerte componente antinarcótico, también incluyó aspectos como el proceso de paz y conflicto, economía, el Estado de derecho y la promoción de la democracia, y el desarrollo social

Aunque en el Plan de Gobierno de Pastrana se indicaba que una de sus prioridades era la diversificación en la región, estos objetivos pasaron a un segundo plano y Estados Unidos siguió siendo el foco principal de las exportaciones y las importaciones del País, sin embargo, se pudo evidenciar como las relaciones con Venezuela en materia comercial se fortalecieron.

Esto último se evidencia como consecuencia de la profundización del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones, el repunte de comercio intrabloque. En este sentido, Venezuela se consolidó como segundo mayor destino de las exportaciones en USD FOB, seguido de Ecuador y Perú. Sin embargo, es importante resaltar, como consecuencia del ATPA, que Estados Unidos para el 2002 obtuvo el 43 % del total de las exportaciones mientras que los tres países latinoamericanos mencionados anteriormente, ocuparon el 9,41 %, 6,89 % y 2,94 %, respectivamente. Si bien, es notorio como en el año 2002 los países regionales siguen tomando relevancia para el comercio exterior del país, apalancado en los acuerdos e instrumentos de promoción comercial adoptados a inicios de la década de los 90, como la profundización de la CAN, entre otros, no fue posible una diversificación en el destino exportador.

Al término de esta administración en 2002, el crecimiento de las exportaciones totales respecto a las del último año del periodo de Ernesto Samper fue de 9,3 %, distribuido en USD 5.309.451 en exportaciones tradicionales y USD 6.665.938 en exportaciones no tradiciona-

les. Finalmente, en agosto de 2002, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) se transformó en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA, cambio no solo nominal, sino sustancial en el universo de productos favorecidos por esta, incluyendo a cerca de 700 nuevos productos, como: confecciones, petróleo y sus derivados, calzado y manufacturas de cuero, entre otros (ProColombia, 2019).

## Álvaro Uribe

Si bien, durante los periodos de Gobierno de Álvaro Uribe, buena parte, tanto de la agenda interna como externa giró en torno a la política de seguridad democrática, lo cual, de manera intermística marcó la visión y direccionamiento de la estrategia de política exterior, se lograron avances significativos en el proceso de inserción de la economía a las dinámicas internacionales.

Durante esta administración la negociación de Tratados de Libre Comercio ocupó un lugar central en la estrategia de internacionalización de la economía y apertura de nuevos mercados. La era de los TLC, se inició en 2004 con la apertura de las negociaciones entre el país y los Estados Unidos. A este le siguieron la suscripción de acuerdos con Chile en 2006, Canadá en 2008, triángulo centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) en 2007, Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 2008 y México 2009. También, se dio inicio a las rondas de negociación con: Corea del Sur en diciembre de 2009, con la Unión Europea en septiembre de 2007 y Panamá en marzo de 2010.

Sin embargo, la estrecha cercanía con los Estados Unidos, o lo que Arlene Tickner (2007) denominó como intervención por invitación. En la misma dirección (Galeano, Badillo, & Rodríguez, 2019) apuntan “la desconfianza que se gestó durante los gobiernos de Uribe fue un impedimento para consolidar iniciativas regionales de relevancia, o al menos no permitieron la inclusión de Colombia en estos grandes proyectos” (2019, pág. 64). Lo que relegó a Colombia del escenario regional e internacional, quedando fuera de iniciativas regionales.

Durante su mandato, Álvaro Uribe hizo un gran recorte del presupuesto para la apertura de nuevas embajadas y cerró algunas de las que ya estaban impactando la presencia que Colombia tenía en el mundo, lo que explica el letargo para entablar relaciones fundamentales con países como China o India que serían relevantes para la economía nacional, al no tener las embajadas suficientes o no existir. Lo que significó un atraso mientras otros países de la región ya pertenecían al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y estuvieron buscando el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) además fue notorio que los pocos embajadores y representantes del país que aún seguían ejerciendo no eran los más propicios para ello, hay que tener en cuenta que en la historia del país la poca profesionalización del servicio exterior ha sido constante en todos los mandatos y los nombramientos han obedecido, en su mayoría, a favores políticos.

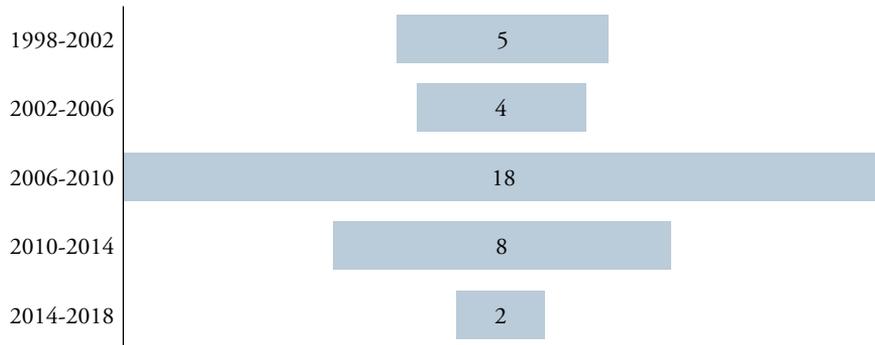
Al final del Gobierno de Uribe se obtuvo un crecimiento de las exportaciones del 51 % en el primer mandato (2002 – 2006) y del 38 % en el segundo mandato (2006 -2010) con respecto al primero.

Teniendo en cuenta este crecimiento, para el término del segundo mandato, las exportaciones tradicionales fueron de USD 25.367.704 y las no tradicionales de USD 14.345.632 lo que significa que las exportaciones tradicionales equivalieron al 64 % del total. Por otra parte, las exportaciones hacia Estados Unidos cada vez toman más relevancia y para el año 2010 estas equivalen al 42,2 % del total de las exportaciones, de este modo, los países de la región fueron perdiendo relevancia (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020).

Otra arista importante de la estrategia de inserción económica internacional consistió en la atracción de inversión extranjera directa (IED). Estos esfuerzos se vieron reflejados en que Colombia se consolidó como el cuarto mayor receptor de IED en Latinoamérica, solo superada por Brasil, México y Chile.

Finalmente, como cierre de este breve recorrido por las características principales de las estrategias de internacionalización de la economía, emprendidas por cada administración presidencial del siglo XXI, se presentan la gráfica 1 y la tabla 4 a modo de síntesis.

**Gráfica 1.** Instrumentos bilaterales firmados en cada periodo presidencial en materia de comercio, integración e inversiones (1998-2018)



**Nota.** La grafica permite observar aquellos instrumentos bilaterales negociados y firmados por cada gobierno entre 1998 y 2018. Fuente: elaboración propia con datos de (Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020).

Juan Manuel Santos, fue el primer ministro de Comercio Exterior, una vez creada esta cartera, lideró buena parte del proceso de apertura hacia mercados externos, por medio de plataformas de integración y de la firma de acuerdos de complementación económica: en el marco del aún denominado Pacto Andino se consolidó la apertura con Venezuela, y de forma parcial con Ecuador. Por otra parte, se establecieron los primeros diálogos, las bases y la firma definitiva del denominado Grupo de los Tres (G-3) (México, Venezuela, Colombia). En materia de acuerdos de complementación económica se establecieron de forma bilateral con Chile al igual que con Centroamérica y el Caribe.

Posterior a la dirección de la cartera de Comercio Exterior, en 1994, ocupó el cargo de presidente de la CEPAL, en relevo del chileno Álvaro García. Periodo en el cual, la Comisión Económica para América Latina impulsó, en la región, el denominado regionalismo abierto, como medio para conciliar la integración con la libertad de comercio y la búsqueda de mayor competitividad (García E. , 1994), en contra posición al viejo regionalismo, caracterizado por el rol activo Estado como planificador en materia económica, las altas barreras al comercio

a terceros países no pactantes del acuerdo, y ser soporte, precisamente, al modelo de industrialización vía sustitución de importaciones.

**Tabla 4.** Medios empleados por cada administración en procura de la inserción económica internacional de Colombia

Administración presidencial	Instrumento y medios para la inserción internacional
Andrés Pastrana	Afianzar lazos comerciales con socios regionales y con socios tradicionales como Estados Unidos.
Álvaro Uribe	Estrategia de internacionalización con énfasis en la negociación bilateral de acuerdos de libre comercio. Participación pasiva en espacios multilaterales y de integración.
Juan Manuel Santos	Se llevó a cabo una estrategia de inserción que procuraba conjugar la participación e ingreso en espacios multilaterales de carácter comercial y financiero; de integración, especialmente enmarcados en el regionalismo abierto o del siglo XXI, y continuar con la estrategia de negociación y firma de tratados de libre comercio.  Esfuerzos concretos para la proyección y apertura de mercados en Asia-Pacífico.

**Nota.** La tabla identifica las estrategias recurrentes empleadas por los gobiernos entre 1998 y 2018 en materia de inserción económica internacional. Fuente: elaboración propia.

## Capítulo IV

# La política exterior colombiana frente a la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico puede ser entendida como un hecho en sí mismo de la política exterior colombiana, pero, a su vez, como un medio y mecanismo para la puesta en marcha de la política exterior. La Alianza del Pacífico representa para Colombia una plataforma de proyección internacional hacia los socios y la cuenca del Pacífico, incluso, como señalan Daniel Flandes y Rafael Castro (2016), un mecanismo para hacer frente al liderazgo de Brasil en América del Sur.

A continuación, se presenta una reconstrucción de la evolución histórica de la Alianza del Pacífico en clave de esquema de integración. Posteriormente, se identifica la convergencia de los intereses, como aquellos mínimos comunes que deben existir entre los miembros de un espacio integracionista. En clave de política exterior colombiana se analiza este mecanismo integracionista como un factor que posibilita, entre otros, la profundización de lazos comerciales, el reencuentro o re-inserción a las dinámicas regionales, una plataforma para la proyección del país al Asia Pacífico y también como una posibilidad de *soft balancig* en la región suramericana.

## Evolución histórica y fundamentos integracionistas de la Alianza del Pacífico

La historia de la integración en América Latina, sin olvidar las iniciativas en la época independentista, inicia, de forma concreta, a mediados del siglo XX, especialmente inspiradas en la experiencia europea. A lo largo de las décadas no han sido pocos los proyectos integracionistas en

la región, tanto con énfasis en lo económico-comercial, como en lo político: Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), por mencionar algunas. Cada una surgida en contextos regionales e internacionales particulares, con niveles de institucionalidad, métodos y fines diferentes. Desde la segunda mitad del siglo pasado, la integración regional ha jugado un papel importante en la búsqueda del desarrollo de los países latinoamericanos.

Sin embargo, la historia de la integración latinoamericana es de claros oscuros. Entre los factores que han obstaculizado los diferentes procesos de integración en América Latina se pueden mencionar: las discrepancias en cuanto al modelo de desarrollo económico, la fragmentación y heterogeneidad regional, las diferencias en visiones políticas y las discrepancias en torno al relacionamiento con los Estados Unidos, entre otros.

El discurso proteccionista que caracterizó a la administración de Donald Trump (2017-2021) y el triunfo del Brexit en Reino Unido (2016) se presentan como estímulos sistémicos que para la política exterior colombiana fueron interpretados en forma particular como oportunidades para avanzar hacia la integración regional al margen de la influencia abrumadora de los Estados Unidos, tal como ha sucedido en otras iniciativas integracionistas de la Región. Juan Manuel Santos, en foro con el premio nobel de economía Joseph Stiglitz manifestó que

Ante la incertidumbre de que Estados Unidos se va a cerrar y el ‘Brexit’ que socava las bases de la Unión Europea [...] Mientras se despejan (esas incógnitas) no podemos perder tiempo y por eso nos estamos fortaleciendo en la integración con quien puede darnos más dividendos” (El Tiempo, 2017).

Por otra parte, en carta escrita en conjunto por los presidentes de la Alianza del Pacífico (Michelle Bachelet, de Chile; Juan Manuel Santos, de Colombia; Enrique Peña Nieto, de México, y Ollanta Humala, de Perú) en junio de 2016, manifiestan que, “El mundo negocia en bloques, hecho que se muestra en variados acuerdos plurilaterales ya existentes o en curso, como el *Transpacific Partnership Agreement* (TPP),

los esquemas de integración asiáticos y el proyecto de libre comercio Europa–Estados Unidos.” (Nuevo Poder, 2016).

La idea de darle vida a la Alianza del Pacífico se empezó a gestar en diciembre de 2010 en la ciudad Argentina del Mar del Plata, en donde, con previa invitación del entonces presidente peruano Alan García, este, solicitó reunirse con los presidentes de México, Colombia y Chile: Felipe Calderón, Juan Manuel Santos y Sebastián Piñera, respectivamente. Esta invitación como respuesta a los estériles avances del denominado foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, constituido en 2007, por Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y México, a causa de diferencias políticas y de visiones encontradas sobre el libre comercio, este foro no prosperó. En vista de lo anterior, Alan García, invitó a los mandatarios, con los que compartía mayores afinidades en relación con la integración regional y la inserción a las dinámicas de la economía global.

Posteriormente, en el mes de abril del año 2011, en la capital peruana, se reunieron los mandatarios de México, Colombia, Perú y Chile, además del presidente panameño, Ricardo Martinelli, en calidad de observador. Esta cumbre marcó el inicio informal de la Alianza del Pacífico, por medio de la declaración de Lima (Ochoa & Rodríguez, 2016). En junio de 2012, y después de seis reuniones del grupo de alto nivel y de tres cumbres, se realizó, en la ciudad chilena de Antofagasta, la cuarta cumbre presidencial en donde se dio inicio formal a la Alianza del Pacífico, por medio de la suscripción del instrumento jurídico que sentó las bases y estructura institucional, denominado acuerdo marco.

Ahora bien, en cuanto al contexto particular, la Alianza del Pacífico surge en medio de una coyuntura, tanto regional como mundial, de cambios y crisis.

[...] un panorama de crisis global del modelo neoliberal expresado tanto a nivel regional —ruptura del consenso de Washington y giro electoral a la izquierda— como en las economías occidentales —crisis financiera y crisis del euro—, no se esperaba que surgieran nuevos regionalismos que retomaran la defensa y adopción de los postulados de liberalización comercial y atracción de inversión extranjera propios del regionalismo abierto, identificado como el tipo de integración funcional al neoliberalismo (Chaves, 2018, pág. 23).

**Figura 5.** Orientación política en América Latina 2011



**Nota.** En la figura se aprecia la orientación política-ideológica de los países de América latina para el año 2011. Fuente: elaboración propia.

Tal como se puede apreciar en la figura, iniciando la segunda década del siglo XXI, aún era notorio el dominio de gobiernos de orientación política de izquierda en buena parte de América Latina. No es casual, que, de los países que en su momento su orientación política era de derecha y liberal en asuntos de comercio internacional, y que ostentaban, en diferente grado, cierto nivel de liderazgo regional, decidieran crear un nuevo espacio de integración regional.

De hecho, la Alianza del Pacífico, en sí misma, puede obedecer a una respuesta para hacerle frente al proyecto contra hegemónico, como lo es el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Amé-

rica), esquema de integración enmarcado en el regionalismo posliberal según (Sanahuja, 2012) y surgido, a su vez, como respuesta para contrarrestar la propuesta de Norte Americana del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El posliberalismo son aquellas iniciativas integracionistas surgidas en el marco de la crisis del modelo de regionalismo abierto y tiene por características: mayor énfasis en la agenda política, en detrimento de la económica y comercial. Mayor importancia a los actores estatales y menos a los actores privados. Mayor preocupación por las asimetrías en el desarrollo. Mayor nivel de institucionalización (Sanahuja, 2012, págs. 22-23), al igual mayores esfuerzos en superar los denominados cuellos de botella en el área de infraestructura logística que dificulta la integración física regional y la propensión en lograr y garantizar seguridad energética. Es decir, un “retorno al Estado” y un distanciamiento de las políticas de corte Consenso de Washington.

Otro aspecto importante para comprender el contexto del surgimiento de la Alianza del Pacífico es el debilitamiento y parálisis de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), marcada por la salida de Venezuela. Mientras Ecuador y Bolivia se acercaban a la órbita bolivariana y al ALBA, Colombia y Perú continuaban con una visión de libre comercio. También, por la imposibilidad de consolidar los objetivos integracionistas como un mercado común andino, lo cual es cada vez más lejano a causa de la proliferación de tratados de libre comercio bilaterales. La Alianza del Pacífico, como respuesta a la parálisis de la CAN, y, a su vez, como factor que profundiza su crisis. (Ver tabla 5)

Ubicar a la Alianza del Pacífico en algún tipo de regionalismo, de los tradicionales, no es tarea fácil. Esto a causa de las características *sui generis* de esta iniciativa integracionista y del contexto cambiante económico actual. Sin embargo, suele ser catalogado como abierto o nuevo. No obstante, al momento de equiparar las características del regionalismo abierto con las de la Alianza del Pacífico, se observa que esta iniciativa de integración supera las características del regionalismo propio de la década de 1990. Otros tipos dentro de los cuales se podría ubicar a la Alianza del Pacífico son el del siglo XXI y el estratégico.

Incluso también como regionalismo cruzado, expresión empleada por (Garzón, 2015), para referirse a la red de tratados comerciales que se tejen al negociar con diferentes economías extrarregionales y brinda una serie de beneficios que reemplazan al regionalismo abierto: ejercer

**Tabla 5.** Rasgos generales de la Alianza del Pacífico

Rasgo	Característica de la Alianza del Pacífico
Tipo de integración y regionalismo	Nuevo Regionalismo Latinoamericano (Rojas & Terán, 2016). Nuevo multilateralismo latinoamericano (Ardila M. , 2015).  Regionalismo cruzado (Garzón, 2015).
Liderazgo	Es de corte horizontal, es decir, no se identifica un liderazgo de tipo hegemónico concentrado en alguno de los miembros. Incluso, es un “liderazgo compartido por medio de la Secretaría <i>Pro-tempore</i> la cual rota anualmente entre los miembros de la Alianza del Pacífico” (Ardila M. , 2015, pág. 244).
Modelo de desarrollo	Neoliberal. Aperturista.
Relaciones generales con los Estados Unidos	Transitan, según el país miembro, entre relaciones armónicas, de acoplamiento y de no confrontación.
Visión geoeconómica	Aproximación necesaria y pragmática al Asia Pacífico como polo económico y comercial.
Naturaleza de estructura	Intergubernamentalismo liberal, entendido como aquel que: “concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos. [...] los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional” (Malamud, 2011, pág. 224).
Nivel de institucionalización	Bajo nivel de institucionalización. Al igual que buena parte de las iniciativas integracionistas anteriores en la región, la AP es dependiente de la voluntad política de los gobiernos de turno de cada uno de los países que la componen.

Continúa

Rasgo	Característica de la Alianza del Pacífico
Objetivos generales	Consolidación de un área de integración profunda para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de los Estados miembros, en procura de un mayor bienestar y superación de la desigualdad socioeconómica. Constituirse en plataforma de articulación política, de integración comercial y de proyección al mundo y, especialmente, a la zona del Asia-Pacífico.
Modelo de integración	Intergubernamental y presidencialista.  El espacio deliberativo y en donde se toman las decisiones trascendentes, son las cumbres presidenciales.
Nivel de cesión de soberanía.	Bajo. Todo mecanismo de integración implica cierto nivel de cesión de soberanía por parte de los Estados que lo componen. En el caso de la AP este nivel es bajo, teniendo en cuenta que, a pesar del acuerdo marco y tratado constitutivo, el mecanismo principal son las declaraciones presidenciales, las cuales se sustentan en la voluntad y no son vinculantes.
Participación de actores no gubernamentales.	Protagonismo empresarial. Comité Empresarial de la Alianza del Pacífico consultivas, propositivas y de promoción
Tipos de membresía	Miembro pleno.  Miembro asociado.  Miembro observador.

**Nota.** La tabla presenta una serie de aspectos que permiten describir los rasgos principales de la Alianza del Pacífico. Fuente: elaboración propia.

mayor grado de control sobre la liberalización, aumentar el atractivo a la inversión extranjera directa, al firmar acuerdos transregionales con muchos socios extrarregionales “permite mejorar su reputación y visi-

bilidad económica al establecerse como “centros” de TLC y servir de puentes entre diferentes regiones” (Garzón, 2015, pág. 11).

Son varios los rasgos distintivos de la Alianza del Pacífico que superan al regionalismo abierto. Uno de ellos es la promoción de la cooperación entre sus miembros, en detrimento de la competencia, con el fin de lograr una mejor proyección e incursión en las economías del Asia Pacífico. Si bien, es evidente el énfasis en la dimensión económica-comercial de la Alianza, otro rasgo diferenciador, con respecto a las tradicionales áreas de libre comercio, es lograr incluir una agenda de objetivos diversos, en el área educativa, de cooperación, de movilidad, entre otros. El hecho de dar protagonismo a actores no gubernamentales, especialmente a los sectores económicos-empresariales, también es un rasgo que marca diferencia con el regionalismo abierto.

En complemento a lo anterior, (Chaves, 2018), considera la Alianza del Pacífico como heredera del regionalismo abierto, pero gracias a rasgos particulares no es posible ubicar este espacio de integración de este tipo de regionalismo, en sentido estricto de sus fundamentos teóricos y conceptuales. Entre las particularidades, Chaves señala:

- a) se desmarca de los modelos clásicos de la integración regional inspirados en la experiencia europea y de los regionalismos limitados a simples áreas de libre comercio derivados del modelo norteamericano tipo tlcán;
- b) plantea nuevas agendas sectoriales de cooperación que amplían la cobertura temática, complementando la dimensión comercial;
- c) desarrolla dinámicas de funcionamiento bajo la lógica de un liderazgo compartido;
- d) define un horizonte geográfico de proyección internacional compartido por los cuatro países (Asia-Pacífico);
- e) se orienta por un concepto de región marcado por la afinidad ideológica más que por la proximidad geográfica, y
- f) busca equilibrar la vocación aperturista con el enfoque regionalista a partir de la puesta en marcha de escenarios de integración productiva y una nueva lectura de integración profunda (Chaves, 2018, págs. 27-28).

Por su parte, (Rojas & Terán, 2016), con el ánimo de identificar el tipo de regionalismo al cual obedece la Alianza del Pacífico, analizan las características de esta iniciativa integracionista, a la luz de dos concep-

tos: regionalismo abierto y regionalismo estratégico, concluyendo que ambas nociones son insuficientes para dicho fin. Si bien es clara la alineación de la AP con el regionalismo abierto, lo consideran insuficiente por las razones recién argüidas.

Por otra parte, el regionalismo estratégico, si bien, permite entender a la Alianza del Pacífico como una integración moderna; conjunto de “respuestas estratégicas de los Estados a las fuerzas de la globalización” (Rojas & Terán, 2016, pág. 79) y la inclusión del sector empresarial, como actores activos, tanto en la formulación como en la ejecución de políticas, no da cuenta de los rasgos y características propias de la Alianza. El regionalismo estratégico explica una parte importante de la dinámica de la Alianza del Pacífico, pero no su totalidad, ya que obedece a una “estrategia de un grupo de países para insertarse en las dinámicas propias de la globalización de la mano de empresas multinacionales o nacionales que han iniciado su proceso de internacionalización” (Briceño, 2013) citado por (Rojas & Terán, 2016, pág. 80).

La Alianza del Pacífico comparte rasgos con el denominado Regionalismo de siglo XXI (RXXI), el cual ha sido conceptualizado por Richard Baldwin (2011). Este regionalismo, también cercano al abierto, pero diferente en el hecho de considerar, por una parte, mayor importancia a las dinámicas de las cadenas globales de valor, como también a los aspectos no arancelarios para dinamizar el comercio (Zelicovich, 2016, pág. 5).

A diferencia del nuevo regionalismo, que, como se ha señalado, procura liberar el comercio exterior con el fin de generar competitividad en los países, el RXXI busca acuerdos más profundos que conlleven a trabajar en políticas internas entre los países que permitan una armonización entre los miembros y “la eliminación de aquellas medidas que limitan la movilidad y el acceso de las inversiones” (Bouzas, 2017, pág. 68).

Cada uno de los regionalismos analizados: abierto, del RXXI, cruzado y estratégico, cuentan con elementos y características encontradas en la Alianza del Pacífico, pero estos no logran dar cuenta de la totalidad de características y del funcionamiento de esta iniciativa integracionista. Por lo tanto, es pertinente la propuesta de (Rojas & Terán, 2016), quienes consideran que la Alianza del Pacífico, responde a un nuevo tipo de regionalismo, que supera la dimensión exclusivamente

comercial y se enmarca en nuevas dinámicas globales y regionales tanto económicas, comerciales, financieras como geopolíticas. Los autores lo denominan nuevo regionalismo latinoamericano, pero advierten que es aún una propuesta teórica y conceptual en construcción.

Ahora bien, la existencia de comunes denominadores y visión compartida sobre diferentes factores, fue determinante a la hora de dar vida y cohesionar a la Alianza del Pacífico, tales como: la principal estrategia de desarrollo de los países miembros de la Alianza, la forma cómo pretenden insertar sus respectivas economías a las dinámicas de la economía internacional, al igual que la forma cómo estos se vinculan y se relacionan con los Estados Unidos (Actis, 2014). También, una visión compartida sobre las dinámicas de la geoeconomía del siglo XXI, la cual se expresa en el reconocimiento de la necesidad de consolidar la presencia en las economías del Asia-Pacífico.

Actualmente, la Alianza del Pacífico cuenta con las perspectivas de convertirse en un esquema de integración extrarregional, ya que a 2019 contaba con 52 Estados, de diferentes continentes, en calidad de observadores. Por otra parte, en el año 2017, se creó la figura de Estados Asociados<sup>10</sup> y son establecidos los lineamientos para el ingreso, desde entonces se establecen las negociaciones para la entrada, bajo dicha figura, de Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Canadá y Corea del Sur. En la región latinoamericana, Ecuador también se encuentra en proceso de ingreso en calidad de miembro asociado, con miras a un futuro ingreso como miembro pleno, lo cual significará que los cuatro países suramericanos con costa pacífica formarán parte del grupo. También, países como Panamá y Costa Rica han manifestado interés en iniciar el proceso de ingreso.

Alianza del Pacífico: profundización de lazos comerciales y reencontro con la región latinoamericana

<sup>10</sup> Se entenderá por “Estado Asociado a la Alianza del Pacífico” aquel Estado con el cual todas las partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico celebren y pongan en vigor un acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial, que contribuya a la consecución de los objetivos del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (Zelicovich, 2018)

Un aspecto cohesionador, que facilita e incentiva la creación de esquemas de integración, al menos en aquellos inspirados en el regionalismo abierto, es en buena parte de los casos, la existencia de activas y dinámicas relaciones comerciales entre los países miembros; interdependencia comercial. Sin embargo, este aspecto no es propio de la Alianza del Pacífico. Antes de su existencia era poca interdependencia comercial entre sus miembros, medida en exportaciones e importaciones. Para el 2011 de los USD 565.406 millones exportados, en su conjunto, por México, Colombia, Perú y Chile, tan solo USD 19.270 millones, equivalente al 3,4 %, fueron exportaciones dirigidas en la Alianza del Pacífico. (Ver tabla 6)

En el caso particular de Colombia, como lo evidencia la gráfica 1, en el año 2010, del total de las exportaciones tan solo el 6,7 % se dirigían al conjunto de México, Perú y Chile y el 14 % de importaciones provenían de este conjunto, lo cual se expresaba tradicionalmente en una balanza comercial deficitaria para el país con el resto de la AP, la cual marcó USD 2.524 millones para esta anualidad.

De forma lenta pero constante han ido ganando espacio las ventas a estos países al cerrar el 2018 con una participación del 9,6 %, de igual forma se ha reducido el déficit en balanza comercial, el cual en 2018 fue de USD 1.478 millones. A pesar del aún existente déficit, se destaca que con los países de Chile y Perú se cuenta con una balanza superavitaria; el déficit es generado por la enorme brecha entre importaciones y exportaciones con México. (Ver gráfica 2)

El aislamiento experimentado por el Estado colombiano, en buena parte del periodo 2002-2010, puede ser analizado a la luz de dos motivantes. El primero, a una decisión estratégica de la política exterior colombiana, en la cual primó el bilateralismo, las relaciones de acoplamiento con los Estados Unidos o de intervención por invitación en palabras de Arlene Tickner, y tomar distancia de las dinámicas regionales a causa del contexto político en el que primaban gobiernos de una orientación de izquierda.

El segundo, producto de una serie de hechos, tales como: Operación Fénix, acuerdo militar entre Colombia y los Estados Unidos, entre otros, que generaron un clima de malestar y desconfianza en la región. Apuntan (Galeano, Badillo, & Rodríguez, 2019) que “la desconfianza que se gestó durante los gobiernos de Uribe fue un im-

**Tabla 6.** Evolución de intercambio comercial de Colombia con México, Perú y Chile

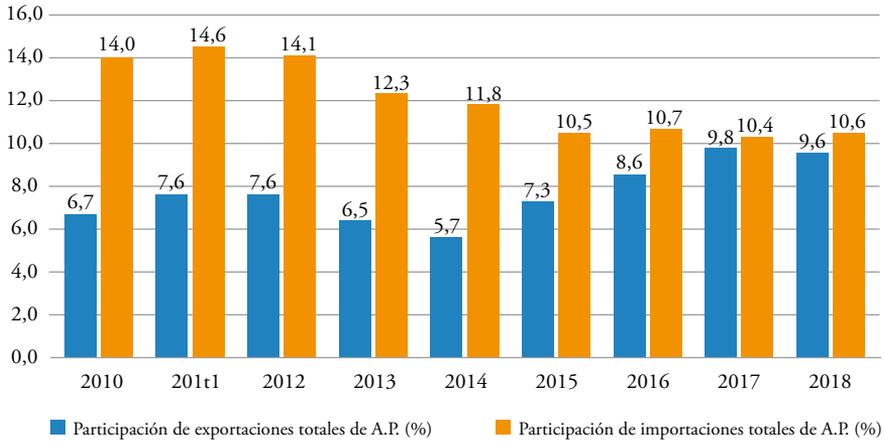
País	año	Exportaciones Millones USD FOB	Participación en Exportaciones Colombianas Totales (%)	Importaciones en Millones USD FOB	Participación en Importaciones Colombianas Totales (%)	Balanza Comercial Bilateral Millones de USD FOB
Perú	2005	710	3,35	332	1,57	378
	2010	1132	2,84	786	2,05	346
	2011	1397	2,50	1025	1,87	372
	2012	1582	2,60	929	1,58	653
	2013	1274	2,30	870	1,50	404
	2014	1187	2,20	1205	1,90	-18
	2015	1148	2,10	1204	1,88	-56
	2016	1050	3,38	682	1,52	368
	2017	1138	3,01	662	1,44	476
	2018	1165	2,79	750	1,46	415
Chile	2005	296	1,40	338	1,59	-42
	2010	1086	2,30	737	1,92	349
	2011	2205	3,90	902	1,65	1.303
	2012	2189	3,60	966	1,60	1.223
	2013	1572	2,70	904	1,50	668
	2014	1020	1,80	904	1,70	116
	2015	737	2,07	780	1,44	-43

Continúa

País	año	Exportaciones Millones USD FOB	Participación en Exportaciones Colombianas Totales (%)	Importaciones en Millones USD FOB	Participación en Importaciones Colombianas Totales (%)	Balanza Comercial Bilateral Millones de USD FOB
Chile	2016	670	2,16	721	1,61	-51
	2017	1037	2,75	695	1,51	342
	2018	1190	2,85	726	1,42	464
México	2005	611	2,88	1683	7,94	-1.072
	2010	638	1,60	3857	10,06	-3.219
	2011	705	1,20	6059	11,08	-5.354
	2012	835	1,40	6362	10,90	-5.527
	2013	864	1,50	5496	9,30	-4.632
	2014	914	1,70	5273	8,20	-4.359
	2015	920	2,58	3852	7,13	-2.932
	2016	936	3,02	3410	7,61	-2.474
	2017	1536	4,07	3436	7,46	-1.900
	2018	1650	3,95	3947	7,70	-2.297

**Fuente:** la tabla muestra la evolución de los intercambios comerciales entre los países de la alianza del pacífico, destacando la participación de estas en el total de importaciones y exportaciones de cada país de miembro. Elaboración propia con datos de (Trade Map, 2018).

**Gráfica 2.** Evolución de participación de exportaciones e importaciones colombianas hacia los demás países de la A.P. (%)



**Nota.** La grafica muestra el comportamiento tanto de las exportaciones colombianas hacia la alianza del pacífico, como las importaciones provenientes de estos países hacia Colombia. Fuente: elaboración propia.

pedimento para consolidar iniciativas regionales de relevancia, o al menos no permitieron la inclusión de Colombia en estos grandes proyectos” (2019, pág. 64).

Las relaciones con Ecuador entraron en un periodo de desgaste a causa de las acciones de fumigación con glifosato de Colombia, próximas a la línea limítrofe con dicho país. Estas actividades fueron reanudadas en 2006 y percibidas en Ecuador como un acto hostil en contravía de las relaciones amistosas, que durante décadas eran características entre estas dos naciones (Ramírez L. , 2010).

Posteriormente, en 2010, las relaciones bilaterales llegaron a la mayor situación de crisis en su historia, cuando el 1° de marzo, en el marco de la Operación Fénix, las fuerzas militares colombianas bombardearon un campamento de la guerrilla de las FARC, ubicado en territorio ecuatoriano, para dar de baja al número dos de dicha organización guerrillera, alias Raúl Reyes, y donde también murieron 25 personas más.

Esta incursión militar generó, de forma inmediata, una profunda crisis en las relaciones diplomáticas de Colombia con los demás Esta-

dos de la región. En América Latina todos los gobiernos rechazaron de forma explícita la operación, a excepción del El Salvador, Honduras y México cuya postura se puede ubicar en la neutralidad. Sumado al rechazo generalizado, tres Estados suspendieron relaciones diplomáticas con Colombia: el afectado Ecuador, Nicaragua y Venezuela, incluso este último movilizó tropas militares hacia la frontera con Colombia.

**Figura 6.** Posturas de la región frente a la Operación Fénix



**Fuente:** la figura ubica espacialmente, las posturas de rechazo (azul) y neutralidad (amarillo), frente a la operación Fénix. elaboración propia con información de (Eudis, 2009).

Otro suceso que evidenció los caminos opuestos entre la política exterior colombiana y las dinámicas regionales de la época fue en 2009, cuando el Gobierno colombiano anunció un acuerdo militar con los

Estados Unidos, en el que el país del norte podría hacer uso de siete bases militares colombianas. Si bien, el acuerdo bilateral es una expresión de la soberanía estatal, la firma de este generó condena por parte de países como Venezuela, Argentina y Brasil. Este tema fue el centro de atención en diversos espacios de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), como, por ejemplo, en la cumbre presidencial extraordinaria del 28 de agosto de 2009 y en la reunión de los ministros de Defensa y ministros de Relaciones Exteriores en septiembre de 2009. Este acuerdo militar, posteriormente, fue declarado inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, evitando así su entrada en vigor.

Ahora bien, desde inicios de la administración de Juan Manuel Santos, dentro de la Cancillería de País, fueron comunes los conceptos de país puente, bisagra, articulador y mediador (Carvajal, 2012), en referencia a la orientación que tendría la política exterior colombiana, con el propósito de romper el aislamiento y jugar un papel activo en las dinámicas regionales. La facilitación para el retorno de Honduras a la OEA; el intento (fallido) de mediación en el conflicto Israel-Palestina; la pretensión de jugar un papel activo en la gestión de la crisis de Haití, producto del terremoto de 2010 en el marco de Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la participación activa en debates propios de la agenda global como el tema de las drogas y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son algunos hechos de política exterior que se analizan a la luz de la orientación de país puente.

Por lo tanto, la política exterior al inicio de la administración de Juan Manuel Santos contó con dos objetivos generales evidentes e interconectados: romper la tendencia de aislamiento a las dinámicas regionales e internacionales (Dallanegra, 2012), (Sánchez & Campos, 2019), (Ardila M. , 2012), (Galeano, Badillo, & Rodríguez, 2019), características de la política exterior de la administración anterior y, por otra parte, contar con una participación activa en la región y en espacios multilaterales. En entrevista realizada a Juan Manuel Santos en septiembre de 2011, en cuanto al multilateralismo y al restablecimiento de relaciones, manifestó:

Somos un país que respeta el multilateralismo y lo quiere fortalecer, que cree en la integración, en la apertura comercial, en el respeto por los derechos humanos, en la defensa de la libertad y en la defensa de la

democracia [...] Queremos tener buenas relaciones con todos los países, incluyendo, por supuesto, con los que tienen posiciones diferentes a las nuestras. A Colombia le conviene esa apertura y ese pragmatismo internacional (Redacción El Tiempo, 2011).

Entre las estrategias empleadas para dicho fin se usaron: la diplomacia, restablecimiento de relaciones con vecinos (Ecuador y Venezuela), negociación y firma de tratados comerciales, búsqueda de ingreso a espacios multilaterales (OCDE, OTAN, APEC), fortalecimiento de la cooperación internacional con énfasis en la Sur-Sur (CSS), espacios de integración regional como la Alianza del Pacífico. De hecho, Socorro Ramírez (2011) consideró la política exterior de Santos, al menos en su primer mandato, como aquella que procuraba el reencuentro con la región, con base en un proceso conducente a desideologizar la política exterior (Flemes & Castro, 2016). Incluso, en el Plan Nacional de Desarrollo de la primera administración (2010-2014): “Prosperidad para todos”, la relevancia internacional formaba parte de los pilares principales del mismo<sup>11</sup>.

## **La Alianza del Pacífico como plataforma de proyección al Asia Pacífico**

Consecuente con el factor económico-comercial, fundamento de la estructura de la política exterior 2010-2018, el objetivo claro de esta fue la búsqueda de una mayor inserción e integración con las naciones y mercados del Asia-Pacífico, que puede ser entendido aparte de la Alianza, sin embargo, debido a que, en buena medida, Colombia hace uso de esta como una plataforma política, diplomática y comercial, para el

<sup>11</sup> Los restantes pilares son: convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno.

logro del objetivo de inserción, amerita una profunda reflexión y análisis en este apartado.

Así lo expresó el jefe de Estado en diferentes oportunidades: “Asia-Pacífico como el nuevo polo de desarrollo del mundo y América Latina quiere ser parte y socio de ese desarrollo, para lograrlo creamos esta Alianza del Pacífico” (El Tiempo, 2013a). Por lo tanto, para efectos del presente análisis se integra este objetivo con la conformación del esquema de integración (AP).

La percepción, por parte de los ejecutivos de política exterior del país, del Asia-Pacífico, como polo de desarrollo y fuente de oportunidades comerciales se manifestó en una clara estrategia de política exterior. “Integrar a Colombia con la región Asia-Pacífico, que concentra más de la mitad del PIB mundial y más de la mitad del comercio planetario ha sido un sueño, casi una obsesión, de más de dos décadas” (El Espectador, 2015). Afirmación que va en la misma dirección de lo expuesto tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como en los lineamientos de política exterior.

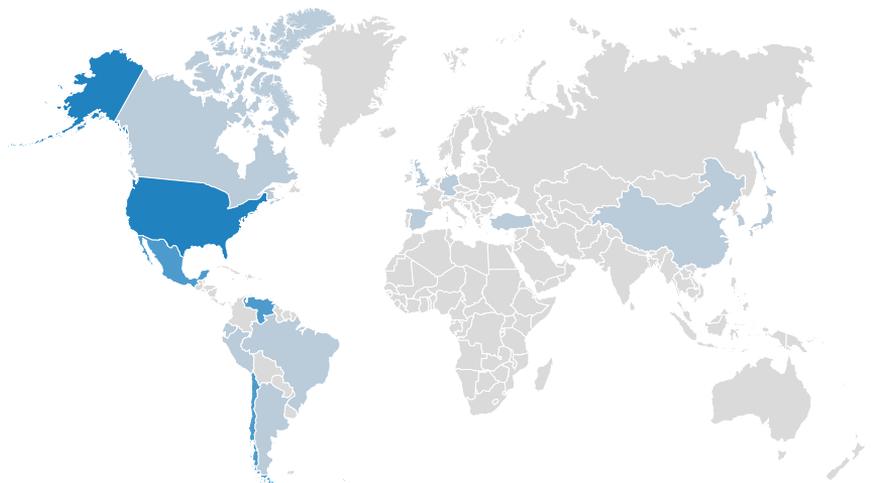
Como piedra angular de dicho objetivo de política exterior fue la búsqueda de ingreso formal al APEC. En palabras de Juan Manuel Santos: “Llevamos 25 años tocando a la puerta de la APEC. Yo era entonces ministro de Comercio Exterior de Colombia (1991-1994), y desde entonces trato de tener una relación más cercana con los países de la región Asia Pacífico” (El Espectador, 2015).

La estrategia de lograr una mayor inserción en los mercados asiáticos se vio traducida en una avanzada diplomática del alto nivel. Durante los dos primeros años de la administración Santos se llevaron a cabo en total 25 visitas oficiales<sup>12</sup>, de ellas cinco (20 %) correspondieron a Estados asiáticos, como Japón, República Popular China, Corea del Sur y Singapur. Relación significativa, comparada con pasados periodos presidenciales. Centroamérica y el Caribe 9 %, Suramérica 37 %, Nor-

<sup>12</sup> Jamaica (1), Estados Unidos (4), España (1), Alemania (1), Perú (1), México (2), Chile (2), Argentina (1), Corea del Sur (1), Japón (1), Canadá (1), Turquía (1), Gran Bretaña (1), Venezuela (2), Ecuador (1), Guatemala (1), Cuba (1), Singapur (1), China (1).

eamérica 23 % y Europa 11 %. Durante este periodo de tiempo no se hicieron visitas oficiales al continente africano.

**Figura 7.** Visitas oficiales en los dos primeros años de la administración Juan Manuel Santos (2010-2012)



**Nota.** La figura ubica espacialmente la cantidad de visitas oficiales llevadas a cabo por Juan Manuel Santos en su primera administración. Fuente: elaboración propia con base en (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011), (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

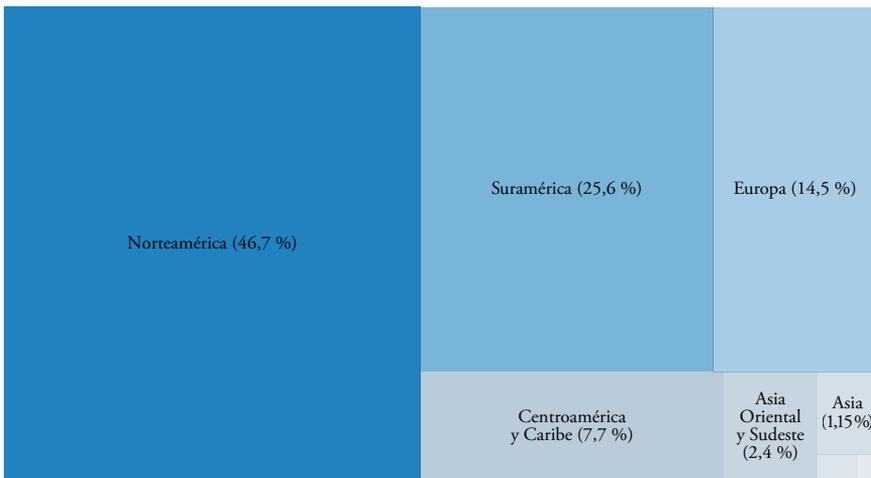
La estrategia de política exterior para la inserción a los mercados del Asia-Pacífico, también se manifestó en el interés expreso de ingresar al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés). En junio de 2018, el ministro de Comercio Exterior de Nueva Zelanda, país depositario del tratado, Hon David Parker, reconoció que Colombia era la primera nación en notificar formalmente su interés de adherirse, una vez entrará en vigencia el CPTPP (El Tiempo, 2018b).

La Alianza del Pacífico, en buena medida, surgió en procura de lograr una eficiente y mejor inserción en Asia-Pacífico. De los miembros de la Alianza, México y Colombia son los que cuentan con una posición

privilegiada al tener costas tanto en el océano Pacífico como en el Atlántico. Sin embargo, históricamente, la política exterior de Colombia, por fuera de la región latinoamericana, ha tenido un fuerte énfasis geográfico hacia el Atlántico, en detrimento a la proyección al Asia Pacífico; las relaciones comerciales, políticas y culturales se han concentrado en los países occidentales del Atlántico.

Si bien, no es un objeto explícito de este apartado la evaluación de esta estrategia de inserción a los mercados de Asia-Pacífico, se evidencia (figura 8 y 9) el incremento progresivo que esta zona geográfica ha tenido en la participación de las exportaciones colombianas en lo corrido del siglo XXI.

**Figura 8.** Participación (%) de las exportaciones colombianas en las regiones del mundo, 2001



**Nota.** La figura consiste en dividir el destino de las exportaciones colombianas en los principales bloques geográficas e indicar el porcentaje de estas para cada región para el año 2001. Fuente: elaboración propia con datos de (Trade Map, 2018).

En el año 2001 cerca del 86 % de las exportaciones colombianas se concentraban en las regiones de Norteamérica, Suramérica y Europa. La participación restante para regiones como Centroamérica y el Caribe, Asia,

África y Oceanía. Sin embargo, 17 años después se observa un crecimiento importante en regiones no tradicionales. Como es el caso de Centroamérica y el Caribe y, especialmente, lo que para efectos de este análisis, se congregó en las zonas de Asia Oriental<sup>13</sup> y el Sudeste Asiático. A inicios del siglo XXI este grupo de países asiáticos representaba cerca del 2,4 %, para el año 2018 representó un porcentaje similar a regiones tradicionales como Suramérica y superó a Europa en su conjunto.

Si bien, no es finalidad de este análisis evaluar los efectos de la política exterior del país en clave de eficiencia de apertura de mercados, la información anterior evidencia la intención y esfuerzo de la política exterior por lograr mayores niveles de inserción, con énfasis en lo comercial, a las regiones de Asia Oriental y el Sudeste Asiático. (Ver figura 9)

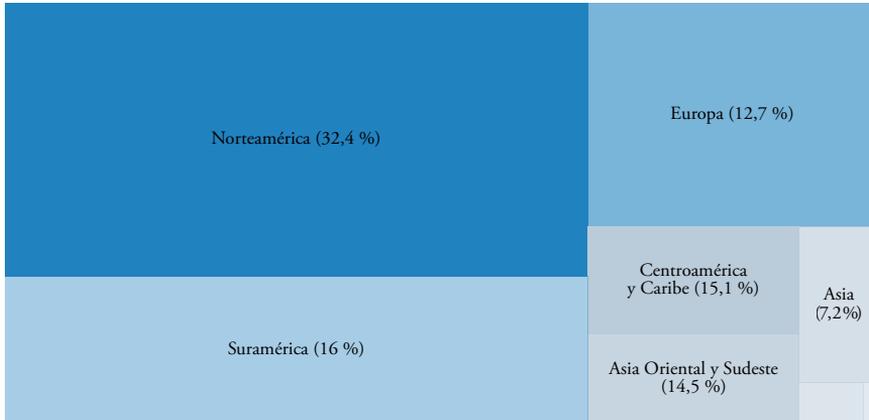
A pesar de experimentar un relativo aumento de las exportaciones a estos destinos asiáticos, el aspecto comercial es tan solo una arista a la hora de calificar como efectiva una estrategia de inserción en alguna región específica.

En ese orden de ideas, se observa que han sido intermitentes los esfuerzos por llevar a cabo una estrategia de política exterior en procura de un mayor acercamiento, integración y proyección hacia esa región. El Estado colombiano ha carecido de voluntad e iniciativa, plasmada de forma estratégica en una política exterior de largo plazo, dirigida al aprovechamiento tanto de esta ubicación geográfica como del peso e influencia, cada vez mayor, de los Estados de Asia Pacífico.

Precisamente, la siguiente tabla permite demostrar la afirmación anterior. Se observa que, en lo referente a las embajadas, Colombia es quien cuenta con menos presencia en Asia Pacífico en comparación a México, Perú y Chile. El país austral se destaca por tener misiones diplomáticas en la totalidad de esta región. Con el ánimo de aumentar las sedes diplomáticas la Alianza del Pacífico ha promovido entre

<sup>13</sup> República Popular China, Corea del Sur, Corea del Norte, Japón, Mongolia, Singapur, Hong Kong, Taiwán, Malasia, Tailandia, Vietnam, Indonesia, Filipinas, Macao, Birmania, Brunéi, Camboya, Laos, Timor Oriental.

**Figura 9.** Participación (%) de las exportaciones colombianas en las regiones del mundo, 2018



**Nota.** La figura consiste en dividir el destino de las exportaciones colombianas en los principales bloques geográficas e indicar el porcentaje de estas para cada región para el año 2018, permitiendo realizar un comparativo con la figura 8. Fuente: elaboración propia con datos de (Trade Map, 2018).

sus miembros las denominadas embajadas compartidas, así, Colombia comparte las instalaciones en Vietnam con Perú.

Sin embargo, los indicadores en materia comercial son los que más evidencian una deficiente inserción colombiana en los mercados del Asia Pacífico. Continuando con el ejercicio comparativo, si bien ha mejorado en los últimos años la participación de las exportaciones colombianas aún no se reflejan las potencialidades que ofrecen estos mercados y se encuentra muy distante, por ejemplo, de los niveles con los que cuenta Perú y Chile, en los que del total de sus exportaciones el 34,3 % y 53,4 %, respectivamente, se dirigen a esta zona geográfica.

Lo anterior, se explica, en buena medida, por la ausencia de mecanismos y acuerdos comerciales que dinamicen los intercambios. Actualmente, Colombia solo cuenta con un acuerdo comercial vigente con algún país de Asia Pacífico; Corea del Sur y desde el 2012, adelanta ne-

gociaciones de un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Japón. En diferentes ocasiones se ha pretendido buscar un acuerdo comercial con la república Popular China<sup>14</sup>, pero estas iniciativas no han prosperado, al no trascender a etapa de negociación.

Con respecto al gigante asiático, después de la gira que Juan Manuel Santos realizó a este país en 2012, en donde se firmaron nueve acuerdos de cooperación en diversas áreas estratégicas, se anunció la intención de iniciar el proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos Estados. Sin embargo, dicho anuncio inmediatamente despertó opiniones divididas en sectores de interés privados. Por ejemplo, el entonces el presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (Andi), Luis Carlos Villegas, manifestó que “no es conveniente” hablar en estos momentos de un acuerdo de ese tipo con la segunda economía del mundo, por el manejo que este país tiene del dólar (El Tiempo, 2012).

En buena medida, la poca inserción comercial en esta zona se explica por la influencia de actores no estatales, especialmente por el sector empresarial colombiano, el cual ha demostrado poco interés en una mayor entrada al Asia-Pacífico, “lo cual parte por el desconocimiento de la importancia de estos mercados y por la preferencia hacia los Estados Unidos y, en cierta forma, por la falta de capacidad disponible para responder a las exigencias de los mercados asiáticos” (Calderón, 2016, pág. 313).

También, es evidente la precaria presencia de Colombia es los espacios multilaterales transpacíficos. Parte importante de la política exterior colombiana enfocada a la cuenca del pacífico, en el ámbito multila-

<sup>14</sup> La República Popular China, cuenta con un sistema para clasificar sus relaciones diplomáticas con otros Estados. Esta emplea tres criterios: la importancia del país y de sus relaciones bilaterales con China, la intensidad de la cooperación entre los dos países y la decisión del Gobierno chino de concederle el estatus de socio. El sistema arroja tres tipos de categorías de forma ascendente en importancia y trato preferencial: relaciones amistosas de cooperación, socios de cooperación y socio estratégico. Los tres restantes miembros de la Alianza del Pacífico detentan esta última categoría. Colombia se encuentra en la segunda.

teral, ha estado concentrada, en las últimas décadas, en lograr el ingreso al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). “Colombia, desde 1995, ha solicitado admisión como miembro pleno a dicho foro, la cual ha sido aplazada tras la decisión de no aceptar temporalmente nuevos miembros” (González, Mesa, & Montoya, 2018, pág. 95).

Una de las estrategias empleadas para allanar el terreno para su ingreso ha sido por medio de la participación, en calidad de miembro observador, en diferentes grupos de trabajos de la APEC, tales como: expertos en Inversión, Grupo de Servicios, Subcomité de Procedimientos Aduaneros, Turismo, Pequeñas y Medianas Empresas y el subgrupo sobre Protección de Datos (parte del Grupo de Trabajo en Comercio Electrónico) (Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

En 2015, por primera vez, Colombia asiste al encuentro anual de líderes de la Asociación de Cooperación de Asia Pacífico (APEC), llevada a cabo en Manila (Filipinas), XXIII Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Se resalta que Juan Manuel Santos es el único presidente de un país no miembro invitado a esta edición anual del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. La participación en calidad de invitado se repite un año después, en 2016, en la capital peruana. En dicha oportunidad también se estableció Diálogo Informal APEC y la Alianza del Pacífico.

## **¿La Alianza del Pacífico como equilibrio de fuerzas regionales?**

Colombia, a pesar de sí misma, puede ser considerada una potencia regional secundaria. Esto por contar con una serie de atributos tanto naturales como materiales. Naturales como su posición geopolítica que le permite tener proyección tanto en la región suramericana como en Centro América y el Caribe, su condición biooceánica, sumada a la posesión de importantes recursos naturales y de biodiversidad. Características materiales como el ser la cuarta economía y tercera población de Latinoamérica, unas fuerzas militares con buena respuesta táctica y operativa (quinta en América Latina según el *Global Firepower Index* de 2019). Sumado a una cada vez más dinámica participación en espacios

**Tabla 7. Inserción internacional en la cuenca del pacífico asiático**

	Embajadas	Participación de importaciones totales (2018)	Participación de exportaciones totales (2018)	Acuerdos transpacíficos	Tratados de libre comercio vigentes
México	En el 86 % de los Estados excepto en Brunéi y Papúa Nueva Guinea.	33,5 %	4,6 %	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, CPTPP, (antes denominado TPP; Tratado de Asociación Transpacífico). Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCOLAE).	Australia, Corea del Sur, RP China, Japón, Singapur.
Colombia	En el 71 % de los Estados, excepto en Filipinas, Brunéi, Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea.	29,04 %	15,04 %	Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCOLAE).	Corea del Sur.
Perú	En el 79 % de los Estados, excepto en Filipinas, Brunéi y Papúa Nueva Guinea.	38,5 %	34,3 %	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCOLAE).	Singapur, Rep. Popular China, Corea del Sur, Tailandia, Japón.

Continúa

	Embajadas	Participación de importaciones totales (2018)	Participación de exportaciones totales (2018)	Acuerdos transpacíficos	Tratados de libre comercio vigentes
Chile	100 %	33,8 %	53,3 %	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCOLAE).	Hong Kong, Tailandia, Vietnam, Malasia, Australia, Japón, Rep. Popular China, P4 (Nueva Zelanda, Singapur y Brunéi), Corea del Sur.

**Nota.** Tabla muestra los instrumentos, acuerdos y participación en espacios multilaterales del Asia pacífico, en donde participan los diferentes miembros de la Alianza del pacífico. Fuente: elaboración propia con datos de (Secretaría de Economía de México, 2019), (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, 2019), (Trade Map, 2018).

multilaterales, tanto regionales como internacionales. A pesar de sí misma, a causa de diferentes factores como: el conflicto armado interno de más de 50 años, el narcotráfico, la extrema alineación con los Estados Unidos y la carencia de un servicio exterior profesionalizado y basado en la meritocracia.

Tal como se señaló anteriormente, la estructura de la Alianza del Pacífico permite una suerte de liderazgo compartido. Dicho liderazgo se materializa, especialmente, en los periodos de las presidencias *pro tempore*. Colombia ha ocupado esta dignidad en dos ocasiones, la primera entre mayo de 2013 y junio de 2014 y la segunda entre junio de 2017 y julio del siguiente año.

Con la firma del TLCAN en 1994 México priorizó la región norteamericana en su política exterior, en detrimento de la región latinoamericana. La Alianza del Pacífico en términos geopolíticos significa el ingreso nuevamente de México a las dinámicas subregionales. Para los países suramericanos de la Alianza, especialmente, para Colombia y Chile, esta también es percibida y proyectada como una oportunidad de lograr un *soft balancing* del poder brasilero en la región (Nolte & Wehner, 2013), una suerte de contrapeso geopolítico al proyecto suramericanista de Brasil que contó con mayor dinamismo los primeros tres lustros del siglo actual.

Tal estrategia de política exterior brasilera se presenta como un claro estímulo sistémico de naturaleza regional, el cual contó con respuestas determinadas de otros Estados latinoamericanos.

Abanderar proyectos regionales como Unasur, el Consejo Suramericano de Defensa, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la complementariedad entre el Mercosur y la CAN, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), son algunos ejemplos y expresión del despliegue de la política exterior brasilera hacia la región.

Actuaciones en el ámbito extra regional, también hacían parte del engranaje exterior de Brasil, siendo el grupo BRICS, una de las principales plataformas para este cometido. Los BRICS, bajo un corte revisionista o reformista de la estructura internacional, impulsaron iniciativas, tales como, la creación de instituciones financieras: el Banco de Desarrollo y el fondo de emergencia se interpreta como la pretensión de construir un orden económico internacional distinto y paralelo al orden

establecido en Bretton Woods (Novak, 2014). Asimismo, el reiterado llamado para consolidar reformas a la institucionalidad de Naciones Unidas, incluido el consejo de seguridad. Como también, el impulso de propuestas para acuerdos monetarios regionales con el fin de reducir la dependencia hacia el dólar como moneda de intercambio internacional y la propuesta para la creación de una agencia calificadora de riesgo.

En una región pacífica como la suramericana o, por lo menos, en ausencia de grandes conflictos interestatales, la estrategia dura o bélica no se contempla dentro de las opciones viables, con el objeto de equilibrar las fuerzas, que las potencias secundarias pueden emplear frente a las evidentes asimetrías con la potencia, en este caso particular, regional. Así, el uso de herramientas diplomáticas e institucionales (Flemes & Castro, 2015, pág. 200) e iniciativas integracionistas son las opciones factibles y recurrentes: el *soft balancing*.

El *soft balancing* procura un balanceo de poder evitando la confrontación directa con el líder, en este caso regional, como lo es Brasil, el vaivén se logra por medio de mecanismos suaves: “los bloques regionales y coaliciones en espacios multilaterales, movimientos financieros, entre otros” (Carranco, 2017, pág. 66). A pesar de que, en el contexto del auge de las izquierdas latinoamericanas, las relaciones entre Colombia y Brasil atravesaron momentos de distanciamiento en cuanto al proyecto integracionista y de desconfianza mutua no fueron relaciones de confrontación durante el periodo de análisis 2010-2018. Características de la política exterior colombiana, tales como: la diversificación temática, la búsqueda de reinserción a las dinámicas regionales, la desecuritización y la relación pragmática con los Estados Unidos permitieron mejorar las relaciones con Brasil.

En dirección a lo anterior se observa que entre Colombia y Brasil se suscribieron cerca de 17 instrumentos internacionales de temáticas diferentes, tales como: facilitación de inversiones, cooperación técnica, permisos de estudio y trabajo para residentes fronterizos, entre otros. Por otra parte, se presentó un aumento de las exportaciones colombianas hacia Brasil, con un crecimiento cercano al 58 % entre 2010 y 2018.

A pesar de los intentos de Argentina el liderazgo del Mercosur, por lo menos durante el auge de la política exterior de Brasil, se inclinó hacia este segundo país, también como pilar del proyecto suramericanista.

La Alianza del Pacífico se presentó como un medio de contestación institucional en la región frente al mercado común del sur (Flemes & Castro, 2015).

Finalmente, por medio de este recorrido se puede afirmar que La Alianza del Pacífico puede ser entendida como la iniciativa de la política exterior colombiana más estratégica durante el periodo 2010-2018, esto al involucrar diferentes aristas de esta política. Permitiéndole a Colombia la búsqueda de varios objetivos; no solo la de proyectar al país hacia la región del mundo de mayor dinamismo durante el siglo XXI, como lo es el Asia Pacífico, sino también, una oportunidad de reencuentro con la región latinoamericana, la posibilidad de apertura de nuevos mercados y plataforma de fortalecimiento como potencia secundaria en Suramérica. (Ver figura 10)

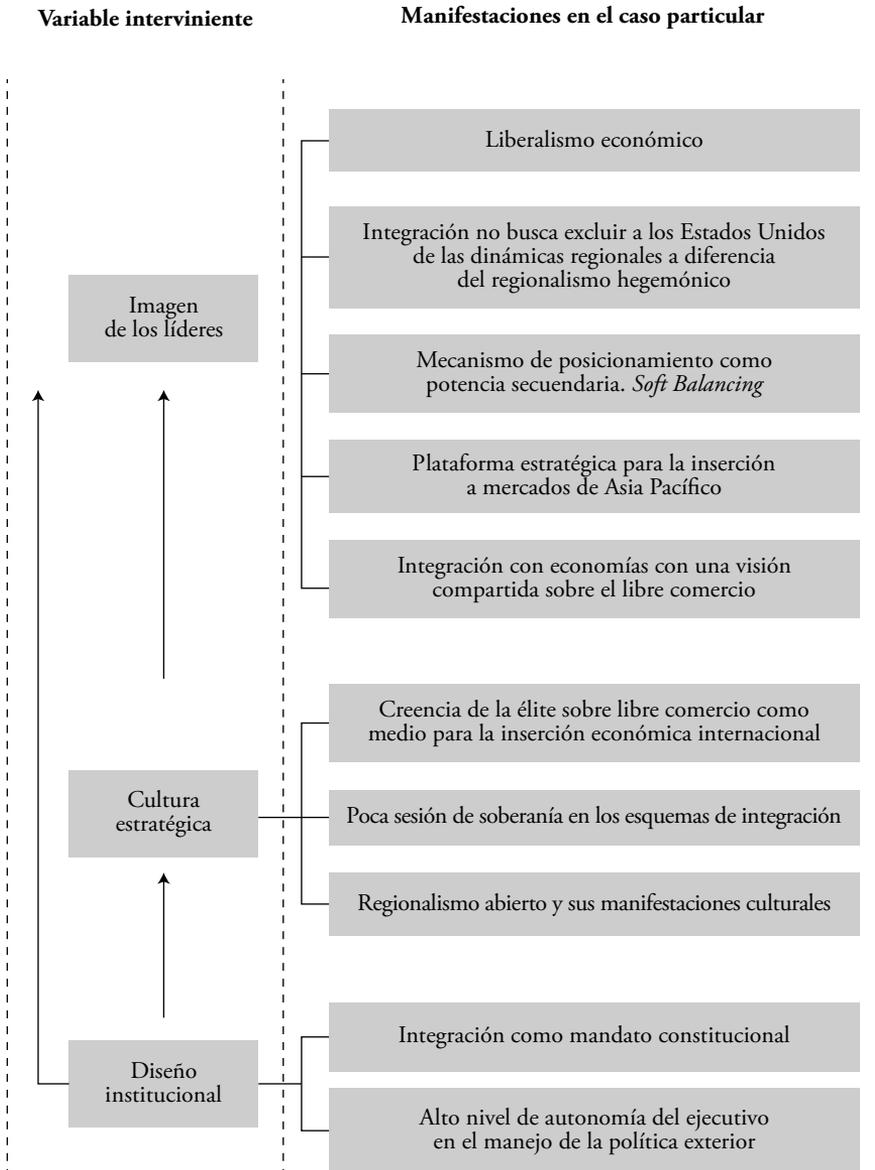
La decisión de hacer parte de la Alianza del Pacífico y ubicarla como un eje estratégico y fundamental dentro de la política exterior del país estuvo incidida, en gran medida, tanto por la imagen de los ejecutivos de política exterior, como por la cultura estratégica y el diseño institucional.

En cuanto a la imagen de los líderes, se observa que el hecho de compartir una visión similar sobre el liberalismo económico como estrategia y medio para la inserción hacia los mercados internacionales, al igual que el hecho de compartir, con diferentes matices, una política exterior de no confrontación ni alejamiento frente a los Estados Unidos, como si lo pretendían iniciativas integracionistas de corte poshegemónico como el ALBA, fueron catalizadores importantes, percibidos y asumidos por los ejecutivos de política exterior del país para ser miembros activos de la Alianza del Pacífico.

Por otra parte, dos de los objetivos propios de la política exterior colombiana trazados al inicio de la administración Santos: encaminar al país hacia la consolidación de mayor protagonismo e incidencia en los asuntos regionales que lo llevaran a la obtención del status de una potencia regional de segundo orden, y lograr mayores y más eficientes niveles de acercamiento y de inserción hacia las economías del Asia Pacífico, coincidieron plenamente con las oportunidades brindadas al hacer parte de bloque integracionista.

En cuanto a la cultura estratégica, se observa una alineación y coincidencia de esa memoria histórica del país, que en mayor o menor me-

**Figura 10.** Expresión de las variables intervinientes en el ingreso a la Alianza del Pacífico



**Nota.** La figura muestra la incidencia de las diferentes variables intervinientes en política exterior colombiana en el caso de la alianza del pacífico. Fuente elaboración propia.

didada condiciona la formulación de la política exterior, con la naturaleza y estructura con la cual fue diseñada la Alianza del Pacífico: la creencia arraigada en la élite gobernante, y por lo tanto en los tomadores de decisiones de política exterior, sobre el libre comercio como la vía idónea para lograr mayores niveles de crecimiento económico, el hacer parte de espacios de integración con una institucionalidad suave, cohesionada por las buenas voluntades de las partes, lo cual implica menores niveles de sesión de soberanía. También, la tradición colombiana de la inclinación hacia esquemas integracionistas con una orientación hacia el regionalismo abierto y a sus expresiones actuales, que, siendo más coherentes con las realidades y contextos propios de la época, conservan características de este.

Finalmente, con respecto al diseño institucional se observa que el hacer parte de la Alianza del Pacífico se inscribe dentro del mandato constitucional que indica que la política exterior del país debe propender por la integración Latinoamérica, mandato general y carente de especificidad, dejando espacio para cuestionamientos tales como: qué tipo y qué nivel de integración, bajo qué objetivos o finalidad, entre otros posibles cuestionamientos. Por otra parte, tal como se observó en la sección correspondiente, el alto nivel de autonomía y capacidad de decisión que brinda el diseño institucional al jefe del ejecutivo descarga sobre este, buena parte de la política exterior en materia de integración.

## Capítulo V

# Política exterior colombiana y el ingreso a la OCDE

Otra de las apuestas fundamentales de la política exterior colombiana, en el periodo 2010-2018, fue el ingreso a la OCDE. Para autores como Carlos Tassara (2015), el ingreso puede ser entendido como una apuesta de la política exterior de país, en procura de la consolidación del *status* de país emergente. Otros autores perciben este ingreso como una suerte de preparación de Colombia frente a la etapa del posconflicto (Gehring & Cuervo, 2016), ya que se puede observar que gran parte de las buenas prácticas de gobernanza y políticas de desarrollo que debió implementar Colombia para ingresar a la organización se conectan con “asuntos claves para la superación de problemáticas estructurales del país [...] y tienen estrecha relación con algunas transformaciones necesarias para la sostenibilidad de los esfuerzos de construcción de paz en la transición del conflicto hacia el posconflicto” (Gehring & Cuervo, 2016, pág. 653).

Lo cierto es que el ingreso a la OCDE, desde la manifestación del interés, hasta el cumplimiento de la hoja de ruta para el mismo, fue aspecto que atravesó las dos administraciones de Juan Manuel Santos, demandando no solo una estrategia de política exterior, sino también, una serie de cambios, por medio de reformas, a la estructura misma del Estado.

### **La OCDE y su institucionalidad. Entre autoridad y ausencia de coerción**

La OCDE es, de forma indirecta, consecuencia y heredera del plan Marshall. Aquel plan norteamericano de reconstrucción de Europa, que enmascaraba la extensión y consolidación de la influencia de los Estados Unidos en el viejo continente en el marco de la guerra fría. Como

expresión institucional para el proceso de reconstrucción europeo se establece en 1948, de forma temporal, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Esta institución contó con el objetivo de elaborar estudios técnicos para la aplicación de recursos del Plan Marshall (Arellano, 1994). Una vez finalizado el proceso de reconstrucción de Europa y la finalidad de la OECE también concluida, gracias a la experiencia acumulada durante los años de la reconstrucción, los países que hacían parte de esta organización decidieron darle un carácter permanente, abarcando nuevas funciones encaminadas hacia la cooperación para el desarrollo económico, naciendo así la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con cerca de veinte países, incluyendo a Estados Unidos y Canadá.

El hecho de que esta organización surgiera como consecuencia del plan Marshall y la reconstrucción de algunos de los países europeos afectados por la Segunda Guerra Mundial no es una condición menor, ya que marca su naturaleza para congregar naciones democráticas, capitalistas y defensoras del libre mercado.

Anteriormente la OCDE era conocida como el club de los países ricos. Denominación con una importante carga simbólica, la cual generaba una percepción, para los países en vías de desarrollo, de un club exclusivo, elitista y cuyo ingreso era imposible. Sin embargo, a causa de las más recientes incorporaciones de países con rentas dispares, entre media y media alta, esta organización experimentó una considerable apertura geográfica y cultural.

Apertura iniciada en 1994 con el ingreso de México, antes de este, la última incorporación fue la de Nueva Zelanda en 1973, es decir, cerca de 20 años sin nuevos ingresos. Posterior a México, ingresaron países que durante la Guerra Fría estuvieron bajo la sombra soviética y de la cortina de hierro: República Checa en 1995, Hungría y Polonia en 1996, Eslovaquia en 2000. También, antes de terminar el siglo, en 1996, ingresó Corea del Sur. Pasaron 10 años más para recibir nuevos miembros; Chile, Eslovenia, Israel y Estonia en 2010, posteriormente, Letonia en 2016, Lituania en 2018 y Colombia y Costa Rica en 2020.

Hoy por hoy la organización perdió el carácter elitista y la denominación del “club de los países ricos” mutó hacia la de “el club de las buenas prácticas” en materia de políticas públicas en diversos campos económicos, sociales y medio ambientales. La ampliación en

miembros más heterogéneos como Colombia, responde al interés de la organización en expandir a mayor parte del mundo sus denominadas buenas prácticas.

Donald Johnston, quien fuera secretario general de la OCDE entre 1996 y 2006 consideraba que ser un grupo minoritario le restaría relevancia para lograr un papel activo en el desarrollo económico mundial: ¿cómo va a moldear la economía global si está trabajando con una minoría, se cuestionó Johnston a su salida de la Secretaría. De hecho, consideraba como necesario el ingreso de China: “China y otros grandes países emergentes deberían estar representados en la OCDE si se quiere que el mundo cuente con un ente eficaz capaz de gestionar la economía mundial” (El Confidencial, 2005).

Un rasgo característico de la institucionalidad de la OCDE es la ausencia de mecanismos coercitivos y sancionatorios. De hecho, llama la atención su institucionalidad *sui generis*, al compararla con organizaciones de carácter económico y comercial como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) se observa que su actividad regulatoria, se lleva a cabo sin contar con un fondo financiero para préstamos y ningún instrumento coercitivo, pero a pesar de esto es evidente la influencia de esta organización sobre el comportamiento, tanto interno como externo, de los Estados que de ella hacen parte.

Sobre lo anterior (Mahon & McBride, 2008), consideran que la eficiencia de la OCDE recae, en buena medida, en una combinación de legitimidad y estructura transgubernamental. Una extensa experiencia técnica le otorga credibilidad y legitimidad. La estructura transgubernamental en la que las decisiones finales son asumidas por expertos en políticas de los Estados, en particular. La OCDE es “una autoridad” en lugar de estar “en autoridad” (Eccleston, 2011).

La OCDE no cuenta con mecanismos sancionatorios por el no cumplimiento de la implementación de las recomendaciones. El sistema normativo de la OCDE puede ser catalogado como *Soft Law*, o *derecho indicativo*: normas no vinculantes. La naturaleza de *Soft Law* no es necesariamente una debilidad institucional de esta organización. En ausencia de mecanismos sancionatorios directos, la sanción moral al incumplimiento de lo acordado se constituye como un elemento cohesionador. El Estado que incumpla los compromisos asumidos puede

ser objeto de un alto costo internacional: efectos en su imagen externa, pérdida de credibilidad y experimentar un proceso informal de aislamiento de la OCDE. Por lo cual, se presenta un alto nivel de disciplina y cumplimiento de los compromisos asumidos, reflejándose en cambio de las respectivas legislaciones y prácticas nacionales.

## **El ingreso de Colombia a la OCDE como iniciativa gubernamental**

La pretensión de ingresar a la OCDE, quizás a diferencia de la Alianza del Pacífico que contó con mayor influencia de algunos grupos económicos nacionales, nació de la percepción de la élite tecnocrática y tomadora de decisiones del país. Es decir, fue una pretensión gubernamental.

La OCDE, al igual que otras organizaciones internacionales, cuentan con lo que se denomina membresía condicionada. La cual consiste en cumplir una serie de exigencias y requisitos para la admisión definitiva. Las adecuaciones y condiciones que se deben satisfacer se asimilan a concesiones que el Estado interesado en ingresar debe demostrar. Por lo tanto, a cambio de estas las cuales suelen acarrear costos políticos, sociales y económicos, se espera el retorno en mayores beneficios. En palabras del entonces ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz Granados, “Tener acceso a la OCDE significa, entonces, contar con la mejor asesoría posible en materia de políticas de desarrollo, ya que las mismas han sido formuladas por expertos y su eficacia ha sido comprobada por países que han logrado altos niveles de bienestar para sus habitantes” (El Tiempo, 2011).

De igual manera, durante todo el proceso de ingreso a la organización, fueron recurrentes las expresiones, por parte de miembros del Gobierno, tales como: “Colombia puede tener un acceso a la prosperidad” (El Espectador, 2012) , “implica tener acceso a las mejores prácticas en el mundo y creemos que la OCDE es eso”, “Club de los países desarrollados” (El Tiempo, 2011), “es entrar a grandes ligas de la economía [...] Entrar a ese club es un sello de calidad para atraer inversionistas [...] un exclusivo club de gobiernos vanguardistas (El Tiempo, 2013b)

Estas diferentes expresiones dejan entrever la búsqueda, a modo general, por una parte, de avanzar por medio de las recomendacio-

nes y requisitos para su ingreso, en una nueva etapa de consolidación neoliberal y aperturista del país. Como también la obtención de prestigio, reconocimiento internacional e interacción constante con economías percibidas como desarrolladas y que son fuente de buena parte del capital transnacional y financiero. La OCDE mantiene relaciones estrechas de cooperación e intercambio de información con economías emergentes: Brasil, Sudáfrica, Indonesia, India, también juega un rol importante en el G-20.

La naturaleza neoliberal, la creencia irrestricta en el libre comercio y la promoción constante a los capitales extranjeros como motores del desarrollo económico que promulga la OCDE, encontró una alineación perfecta, tanto con la cultura estratégica del país, descrita en la sección correspondiente, como con la imagen y percepciones de la élite tomadora de decisiones. Asumiendo al neoliberalismo como aquel proyecto hegemónico moderno de naturaleza político-ético, el cual promueve y procura la supremacía del mercado sobre otros ámbitos, al igual que la estandarización de criterios a la hora de formular políticas locales o globales (Bouhali, 2015).

Durante la campaña electoral previa a las elecciones de 2010, el entonces candidato, Juan Manuel Santos, centró buena parte de su discurso y propuesta programática en la dimensión económica. La dimensión internacional no ocupó un lugar central en las discusiones electorales, de hecho, tradicionalmente en las campañas presidenciales en Colombia hay una ausencia del debate sobre la política exterior, al ser considerada como algo lejano y ajeno al electorado, sin embargo, en campaña se esbozó, en líneas generales, algunos objetivos de su gestión internacional, al afirmar que Colombia estaba lista para asumir un rol mayor en el escenario internacional y para sumarse a organizaciones como la OTAN y la OCDE.

En la gira que realizó en el mes de julio de 2010, en calidad de presidente electo, quedó en evidencia que en la agenda internacional de su gestión la economía jugaría un rol central. En articulación con la prioridad económica, la percepción favorable del libre mercado y la pretensión de jugar un rol activo en espacios multilaterales, desde su llegada a la Casa de Nariño, Juan Manuel Santos ubicó el ingreso a la OCDE como una prioridad de su administración. De hecho, la gira en mención, se inició abonando el camino para el ingreso, por ejemplo, los

gobiernos de Angela Merkel y Nicolas Sarkozy expresaron el apoyo para que Colombia se convirtiera en miembro de la OCDE.

Lo cierto es que, desde inicios del primer mandato de Juan Manuel Santos, el ingreso a la OCDE ocupó un lugar central en la política exterior del país. Lo anterior se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en donde, entre los diferentes lineamientos estratégicos para potenciar el posicionamiento y la inserción internacional se determinó: “Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales: ingresar en la OCDE y el APEC; y profundizar las relaciones con el Oriente, los BRICS, y los CIVETS a través de la apertura de nuevas embajadas y oficinas comerciales, entre otros” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 36).

**Tabla 8.** Etapas de ingreso de Colombia a la OCDE

<b>Manifestación de interés</b>	En 2011, en medio de una visita a París, sede de la organización, Juan Manuel Santos, manifestó el interés del país de ingresar a la organización.
<b>Invitación</b>	En mayo de 2013 se inició el proceso formal para el ingreso.
<b>Hoja de ruta de ingreso<sup>15</sup> (Roadmap for the accession of Colombia to the OECD Convention)</b>	Cada hoja de ruta es diferente para cada Estado que desee ingresar. Es entregada al Gobierno de Colombia en septiembre de 2013, en ella se establecieron aspectos como: presentación, por parte de Colombia, de memorando para fijar posición sobre 250 instrumentos legales de la OCDE. También, la posibilidad de que expertos de la Organización llevarán a cabo exámenes técnicos de Colombia. Seguido de evaluaciones para determinar la aplicación por parte de Colombia de las políticas, las prácticas y los instrumentos legales. Finalmente, la posibilidad de que los Comités realizarán recomendaciones a Colombia, con el fin de llevar a cabo ajustes en la legislación, políticas o prácticas, en concordancia con los instrumentos y mejores prácticas de la OCDE.

Continúa

<sup>15</sup> La hoja de ruta es un mecanismo reciente para el ingreso a la organización. Este se empezó a emplear para el ingreso de Chile e Israel y, posteriormente, para Colombia.

<b>Evaluación</b>	En mayo de 2014 inició la etapa de evaluación de los 23 comités: Política ambiental, Químicos, Inversión, Gobierno corporativo, Cohecho en las transacciones comerciales internacionales, Comercio, Asuntos fiscales, Empleo y Asuntos sociales, Seguridad social y pensiones privadas, Competencia, Mercados financieros, Gobernanza pública, Política regulatoria, Desarrollo territorial, Desarrollo económico, Estadísticas, Educación, Política científica y tecnológica, Política de información, computación, y comunicaciones, Política del consumidor, Salud, Agricultura, Pesca.
<b>Aceptación</b>	En mayo de 2018 la organización aceptó formalmente el ingreso del país.
<b>Proceso interno</b>	“por medio de la cual se aprueba el ‘acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico’ suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la ‘Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico’, hecha en París, el 14 de diciembre de 1960”. Dicha ley pasó a estudio por parte de la Corte Constitucional.

**Nota.** La tabla presenta y describe cada una de las etapas para el ingreso de Colombia a la OCDE. Fuente: Elaboración propia.

Entre las motivaciones de la política exterior colombiana para ingresar a la OCDE se pueden precisar las siguientes:

[...] la posibilidad de ser parte de un conjunto de naciones que interactúa constantemente con el objeto de aprender de su actividad administrativa, lo que les permite contar con un entorno normativo claro, transparente y propicio para el desarrollo económico y social (Vargas L. , 2018, pág. 60).

Por otra parte, el ingreso a la OCDE, bajo criterio del Gobierno colombiano, brinda un sello de garantía en cuanto a políticas públicas serias y transparentes, permite imponer y exigir altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas, sean nacionales o foráneos, como también, evaluarse continuamente y una plataforma para compartir experiencias exitosas, en materia de protagonismo internacional, el pertenecer a esta organización permite incidir en la agenda global.

Bajo una lectura del realismo neoclásico, el proceso de ingreso a la OCDE sirve de ejemplo para ilustrar aquellos casos de conexión directa entre la política exterior y la política interna. La motivación de ingreso a esta organización puede tener origen entre los líderes, élites y asesores de tomadores de decisiones, la cual obedece a una visión particular de la posición del Estado en la arena internacional, estrategias de inserción y modelo de desarrollo. Esto se trasmite a la política exterior al momento de definir como objetivo el ingreso a dicha organización, estableciendo mecanismos, estrategias, recursos y herramientas para su logro. Posteriormente, el proceso de ingreso demanda al Estado una serie de ajustes, reformas, cambios institucionales, expresados por medio de políticas y legislación diferente.

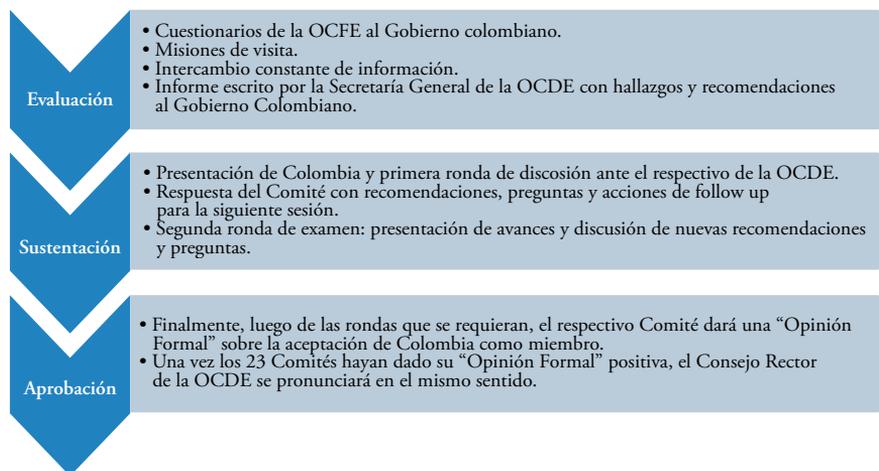
En línea con lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2014–2018), cerca de 44 artículos hacen referencia a las 136 recomendaciones realizadas por la OCDE al Gobierno nacional. desde que Colombia inició el proceso de ingreso, por medio de la firma de la hoja de ruta.

Desde ese momento se creó un equipo de trabajo de la Presidencia de la República al cual es encomendada la coordinación del proceso de adhesión. Sus objetivos fueron: mantener una constante comunicación con la OCDE para lo cual se estableció una oficina en París. También, con las diferentes entidades, tanto gubernamentales y privadas, involucradas en el proceso, por medio de una oficina en la capital colombiana (Presidencia de la República, 2014).

El conjunto de instrumentos legales, las decisiones y recomendaciones aprobadas por el Consejo, instrumentos internos, como las resoluciones del Consejo, y externos, como las declaraciones ministeriales, entre otras, son conocidas por la OCDE como *acquis*; lo cual se presenta como una suerte de patrimonio legal que los Estados que aspiran a ser miembros de la organización se comprometen a aceptar y a suscribir (Sáez, 2010). (Ver figura 11)

Durante los años del proceso de ingreso a la organización, se llevaron a cabo dos visitas oficiales del presidente Santos a las instalaciones de la OCDE. La primera de ellas fue en noviembre del 2014, en ella, ante el Consejo General de la OCDE, Juan Manuel Santos presentó avances del proceso de negociación de las FARC en La Habana (Presidencia de la República, 2014). La segunda visita se realizó en el marco de la XXI Cumbre para el Cambio Climático COP21, en diciembre de

**Figura 11.** Procedimientos de los comités



**Nota.** La figura muestra los pasos y etapas generales que cada comité de la OCDE realiza para aprobar, en dicha materia, al país candidato. Fuente: (Presidencia de la República, 2014).

2015. En esa segunda oportunidad, la visita se centró en dar cuenta de los avances del proceso de ingreso del país, quien a la fecha había logrado el visto bueno de ocho de los 23 comités, y también se presentaron, nuevamente, avances del proceso de negociación con las FARC.

Tradicionalmente, desde la década de 1990, la recepción de cooperación internacional para el desarrollo se convirtió en uno de los objetivos de la política exterior colombiana. A pesar de ser catalogado como un país con ingresos medio-altos Colombia se convirtió en uno de los mayores receptores de América Latina de la cooperación internacional para el desarrollo, debido a su condición de «País de atención especial» derivada de la situación de conflicto armado interno y crisis (Duarte, González, & Mesa, 2017). Producto del esfuerzo de la política exterior, se suscribieron declaraciones como, la de Cartagena, Londres y Bogotá, con el propósito expreso de involucrar a la sociedad civil y a la comunidad internacional en la promoción de Derechos Humanos, Paz y Cooperación Internacional.

Ahora bien, el ingreso a la OCDE, podría generar un cambio en la matriz de cooperación internacional para el desarrollo en Colombia,

es decir, afectar el flujo de recepción de este tipo de ayudas, lo cual, conllevaría a cambios en la política exterior. Sin embargo, el proceso de posconflicto puso nuevamente al país en la órbita de receptores de cooperación internacional para el desarrollo. Incluso como lo demuestran (Duarte, González, & Mesa), el ingreso de México y Chile a la OCDE no significó, por lo menos de forma inmediata, una disminución sustancial en la recepción de recursos de cooperación internacional.

Sin embargo, no exclusivamente a causa del ingreso a la OCDE, la matriz de cooperación en Colombia mostró un cambio importante en el periodo 2010-2018. De ser un receptor neto, empezó a emerger como país cooperante, por medio de la modalidad Sur-Sur, periodo en el que este tipo de cooperación fue considerada una herramienta de la política exterior colombiana con resultados significativos como el aumento en cerca del 250 % entre 2010 y 2018, en el número de países con los cuales Colombia se relaciona gracias a la CSS, al pasar de 28 a 74 Estados (González, Mesa, & Montoya, 2018).

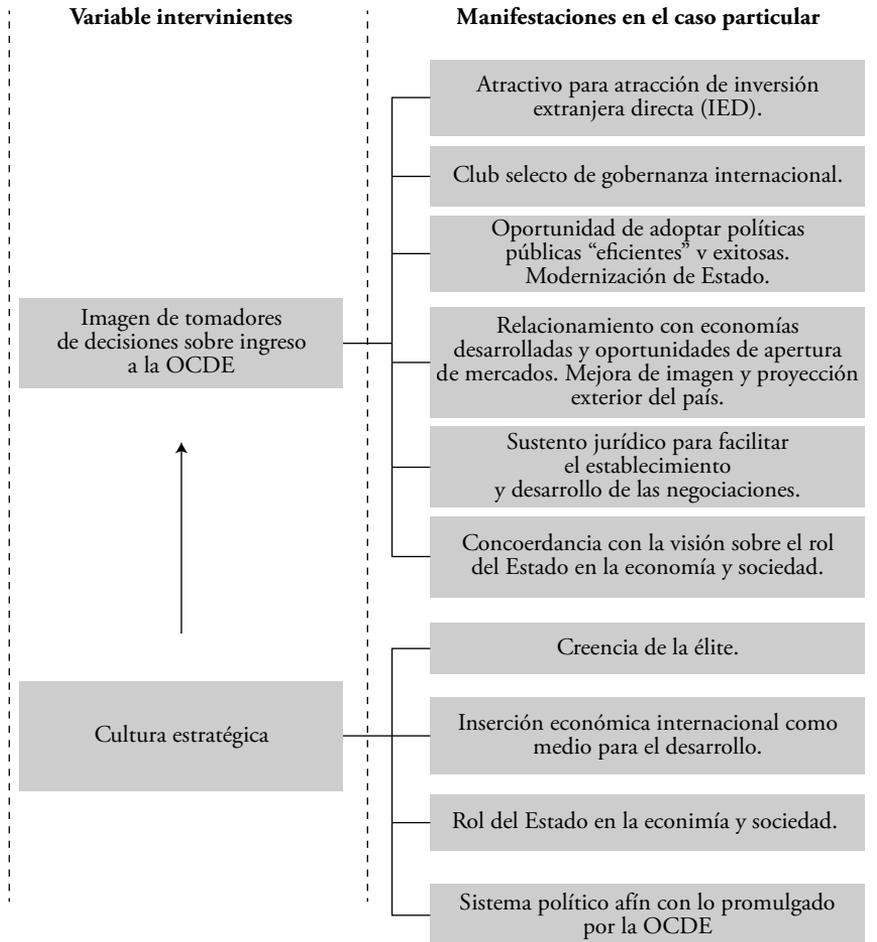
El ingreso de Colombia a la OCDE cuenta con dos significados en el ámbito de lo ideacional e identitario. Por una parte, es transmitir, hacia la comunidad internacional, el mensaje de una Colombia renovada, liberada, parcialmente, del lastre de los problemas del pasado, y como una economía emergente atractiva para las inversiones. Esto a su vez, tiene implicaciones en la concepción de la identidad nacional.

El largo y exhaustivo proceso de evaluación y ajuste para el ingreso, sumado a que, desde el inicio el discurso oficial del Gobierno colombiano fue referirse a la OCDE como “el club de las buenas prácticas” y por parte de los medios de comunicación y la opinión pública, como “el club de los países ricos”, generan una impresión positiva del curso del país en el imaginario colectivo nacional. El solo hecho de ser un serio candidato para ingresar a esta organización de altos estándares y estar rodeado de economías desarrolladas con la posibilidad de incidir en aspectos de la agenda y gobernanza económica global, difiere del imaginario interno de país paria y de “Tíbet suramericano”, imperante durante décadas. En palabras de Juan Manuel Santos:

Nos aceptaron en la mejor universidad porque hemos aprobado todos los cursos. Ahora nos falta la hoja de ruta para graduarnos. Este es un hecho del que los colombianos debemos sentirnos muy orgullosos. No

a cualquier país lo invitan a formar parte de esta organización. Solamente los mejores son invitados y Colombia está dentro de ellos [...] Colombia se sigue insertando en los escenarios mundiales en materia económica y política (El Tiempo, 2013b).

**Figura 12.** Expresión de las variables intervinientes en la decisión de ingreso a la OCDE



**Nota.** La figura identifica las variables intervinientes de mayor relevancia la política exterior colombiana en el caso de ingreso a la OCDE. Fuente: elaboración propia.

A modo de síntesis de esta sección, se presenta la figura anterior en la que, siguiendo el esquema propuesto, se identifica la imagen de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica como variables intervinientes que jugaron un rol fundamental en la incorporación, como estrategia de política exterior, el ingreso a la OCDE.

Como se mencionó en líneas pasadas, el ingreso a esta organización fue una iniciativa que surgió del Gobierno, incluso antes de ganar las elecciones presidenciales, Juan Manuel Santos percibía como necesario hacer parte de esta. Existió, en primer lugar, una conjunción, entre la lectura de los estímulos sistémicos: mercados cada vez más competitivos, avance acelerado del proceso globalizador<sup>16</sup>, con aquellas percepciones de los ejecutivos de política exterior al asumir que el hacer parte de la OCDE brindaría al país una serie de beneficios y oportunidades: mayores niveles de competitividad y eficiencia en las políticas públicas, modernización del funcionamiento del Estado bajo estándares internacionales, atracción de cada vez mayores niveles de inversión extranjera directa, reconocimiento y prestigio internacional, consolidación como potencia regional secundaria, apertura de nuevos mercados, entre otros.

Incidencia importante también contó la cultura estratégica, esta como aquel marco de referencia para la actuación y toma de decisiones de los ejecutivos de política exterior. Elementos característicos de esta, reseñados en la sección correspondiente, coincidieron tanto con la institucionalidad y funcionamiento de la OCDE como con aquellas percepciones e imágenes de los tomadores de decisiones.

La conjunción de valores o principios característicos de la OCDE con la estructura política, visión económica y geopolítica, permitió fa-

16 Por sucesos experimentados durante la década de 2010: Brexit, guerra comercial entre China y los Estados Unidos, avance del proteccionismo económico, resurgimiento de nacionalismos, cambios en las cadenas de valor impulsados por avances tecnológicos, entre otros factores, tomó relevancia en espacios especializados y académicos el concepto de desglobalización, para caracterizar una suerte de reversa o repliegue, en las visiones más extremas, y una ralentización en las más conservadoras, del proceso globalizador.

cilitar la toma de decisión sobre el ingreso a la organización. Valores como: la afinidad hacia los principios democráticos, el Estado de derecho y la protección de derechos de propiedad intelectual, la economía de mercado y el libre mercado y en menor medida cierto nivel de concordancia geopolítica con los Estados Unidos. Este último es el mayor financiador de la OCDE, aportando cerca del 20,5 % del total en 2019, seguido, con holgada diferencia por Japón con el 9,4 % y Alemania con el 7,2 % (OECD, 2019).

## Capítulo VI

# El proceso de negociación de La Habana con las Farc-EP y la política exterior colombiana

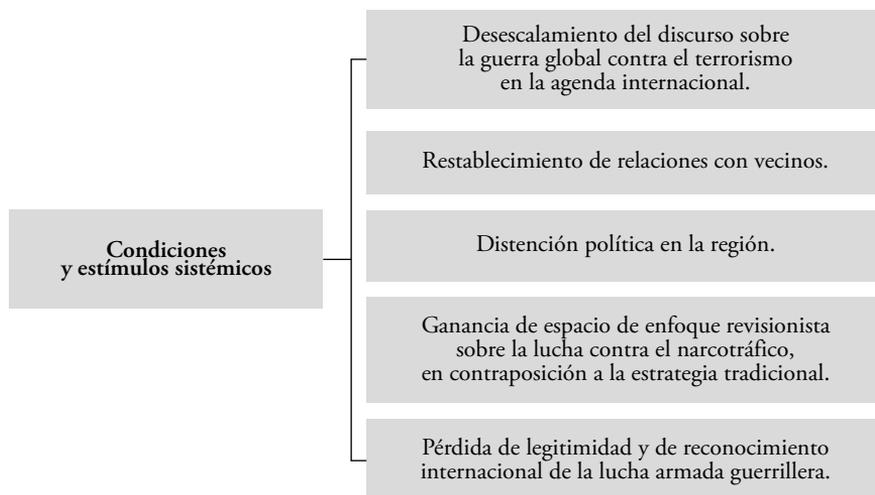
Para el proceso de negociación con el grupo guerrillero Farc-EP fue establecida una estrategia amplia que involucró las diferentes dimensiones políticas del Estado, tanto interna como externa. En lo externo se presentó una vinculación de este objetivo con la política exterior del país, orientada, principalmente, con el fin de lograr apoyo, respaldo y legitimidad durante el proceso de negociación y compromisos de cooperación internacional para la etapa de posconflicto.

Por lo tanto, durante el segundo periodo de la administración de Juan Manuel Santos (2014-2018), la política exterior del país, en clave de estrategia, alineó y dedicó buena parte de sus recursos, esfuerzos diplomáticos, medios y objetivos al proceso de negociación de La Habana.

En ese orden de ideas, el objetivo de la presente sección es determinar y analizar la incidencia de las variables intervinientes en el diseño de la estrategia de política exterior enfocada en el proceso de negociación. Se inicia por medio de la identificación de una serie de condiciones sistémicas, características del contexto de inicio de dicho proceso, posteriormente, se presenta un análisis de la estrategia de negociación, identificando posibles aspectos, experiencia histórica, cultura estratégica, percepciones e imágenes que influyeron en su diseño. Seguido a esto se diserta sobre las características, límites y condicionantes de la estrategia de internacionalización del proceso de negociación.

En lo sistémico se identificaron una serie de estímulos y características que fueron percibidas como oportunidades y condiciones necesarias para el inicio del proceso de negociación.

**Figura 13.** Estímulos y condiciones sistémicas en el contexto de inicio del proceso de negociación de La Habana



**Nota,** la figura identifica los estímulos de naturaleza sistémica que influyeron al momento de iniciar el proceso de negociación entre el gobierno y las Farc-Ep. Fuente: Elaboración propia.

Inmediatamente después de ocurridos los atentados del 11 de septiembre de 2001 buena parte de la agenda internacional, por lo menos fue la pretensión del Gobierno norteamericano, giró en torno a la denominada guerra global contra el terrorismo (GWOt, por sus siglas en inglés). Incluso, la administración de George Bush presentó al GWOt como la nueva Guerra Fría (Buzan, 2006) o la tercera guerra mundial, pero ya no con un Estado de adversario sino con un enemigo más abstracto y volátil: el terrorismo internacional, capaz, según la retórica norteamericana, de amenazar la paz y estabilidad mundial. Sin embargo, en medio de una interdependencia compleja y creciente, el ascenso de nuevos poderes, tanto mundiales como globales, y la (re)emergencia de cuestiones como el cambio climático, el desarrollo, la crisis económica-financiera, entre otros, permitió la distensión y descentralización, para finales de la primera década del siglo XXI, de la agenda internacional, en la cual, seguía jugando un rol importante la cuestión de seguridad y lucha antiterrorista, pero abrió espacio para diferentes discusiones.

Por otra parte, el acercamiento pragmático hacia Estados vecinos como Ecuador y Venezuela, luego de distanciamientos y crisis diplomáticas, las cuales ya se han detallado en la presente tesis, y sumado a una suerte de despolarización política que caracterizó a la región durante la primera década del siglo XXI, con el avance de proyectos regionales de corte pos-hegemónicos e impulsados, económicamente, por los ingresos generados por los buenos precios de los *commodities* durante dicha época, facilitó el camino para el reencuentro de Colombia con la región y así sumar apoyo y respaldo político para el nuevo intento de finalizar el conflicto por la vía negociada.

Años antes del inicio del proceso de negociación, desde diferentes orillas, organizaciones internacionales, grupos de expertos, personalidades, intervenciones de la Asamblea General de la ONU, entre otros, tuvo lugar el debate sobre la pertinencia y necesidad de reevaluar el enfoque y estrategia tradicional de la lucha contra el tráfico de drogas, enfoque que durante más de 30 años, desde su aplicación, arroja resultados poco satisfactorios en su objetivo principal, énfasis punitivo y en el primer eslabón del proceso.

Estas discusiones propendían por avanzar, con evidencia científica, hacia un enfoque multidimensional, orientado, también, hacia la salud pública, los Derechos Humanos, el desarrollo humano, en los que prime la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores. Incluso, la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia publicó en 2015 un informe con lineamientos para un nuevo enfoque contra esta problemática (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015), que coincide en varios aspectos con lo acordado en materia de drogas en las negociaciones de La Habana.

Finalmente, otra realidad sistémica de la época, catalizada como forma de estímulo y oportunidad, fue la consecuencia de la guerra global contra el terrorismo y la imposición de este discurso en el ámbito internacional, sobre la lucha guerrillera armada, la cual restó apoyo y legitimidad. En el caso particular de las Farc-EP, su participación activa en el negocio del narcotráfico y vinculación a redes transnacionales para la producción y tráfico de drogas sumado a la categorización como grupo terrorista le restó apoyo y cerró las puertas en lugares en los que en otrora gozaban de cierto reconocimiento. Incluso, la Unión Europea, por medio de la Posición Común 2004/309PESC, del Consejo de 2 de

abril de 2004, calificó a las Farc-EP como agrupación terrorista, a causa de los actos criminales que llevaban a cabo contra el Estado y la población civil (Vargas A. , 2008).

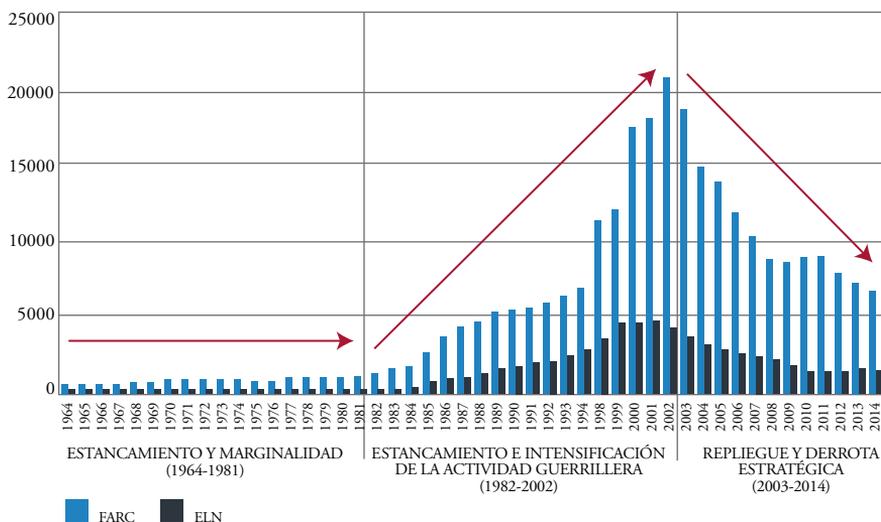
## **Inicio del proceso y estrategia de negociación; entre la percepción y los aprendizajes del pasado**

La estrategia propuesta por el Gobierno Santos con el fin de adelantar el proceso de negociación con las Farc-EP transitó entre la percepción del jefe del Estado y la cultura estratégica moldeada a lo largo de décadas de procesos de negociación, lo cual ha dejado tanto aciertos como desaciertos, creando una suerte de memoria estatal referente a los métodos y estrategias para afrontar futuras negociaciones con los grupos guerrilleros.

Sin embargo, antes de continuar con la argumentación de la afirmación anterior, se debe precisar sobre la existencia de condiciones materiales propicias para emprender un nuevo intento de proceso negociador. En la década anterior, al inicio del proceso de La Habana, se evidenció un cambio de correlación de fuerzas, Estado vs grupos guerrilleros, en favor del primer actor. Cambio impulsado, en buena medida, por la modernización de las fuerzas militares colombianas, iniciada, incluso, durante las fallidas negociaciones del Caguán, la consolidación del Plan Colombia, el inicio de los planes patriota y consolidación, y por la estrategia de confrontación directa durante la administración de Álvaro Uribe (2002-2010). Al término de la primera década del siglo XXI, las Farc-EP, se encontraban en una posición militar y táctica desfavorable con respecto a las fuerzas militares del Estado.

Las FARC, para el año 2010, terminan por replegarse en departamentos periféricos, mayormente fronterizos como Norte de Santander, Arauca, Chocó, Nariño y Putumayo, u otros conexos con estos como Cauca o Caquetá. Su alcance municipal ha caído a 160 municipios – la mitad que, en 2002, y su volumen de acciones armadas es de 724, casi la mitad que las 1.278 de 2002. Asimismo, su pie de fuerza se ha reducido en casi un 50%, al pasar de casi 17.000 combatientes a poco más de 8.000 guerrilleros (Ríos, 2015, pág. 70).

**Gráfica 3.** Evolución de número de integrantes de Farc-Ep y eln (1964-2014)



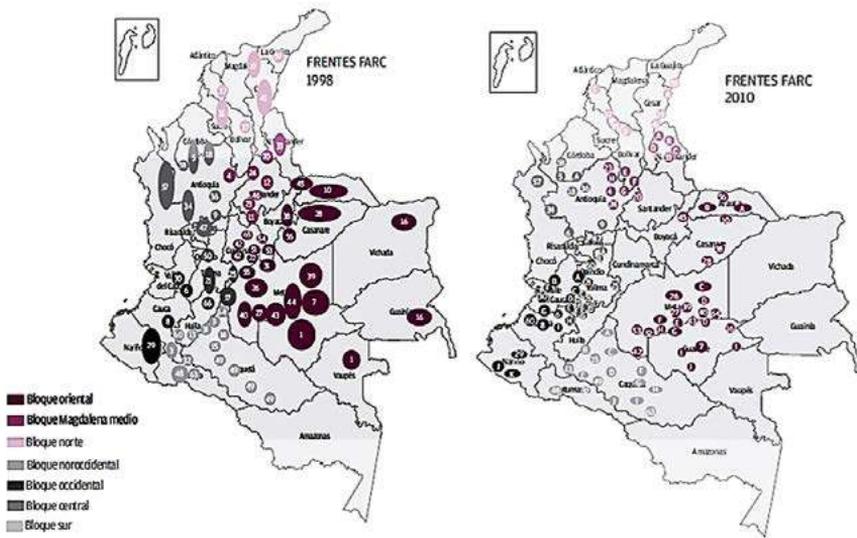
**Nota.** La grafica evidencia el cambio de integrantes en las estructuras del Farc-Ep a lo largo de sus años como organización guerrillera. Fuente: (Echandia, 2015).

Se estima que en promedio cada año, entre 2002 y 2011, se desmovilizaron, de las Farc-EP, de forma individual, 1.685 integrantes, siendo 2007, 2008 y 2009 los años con mayor número (2.480, 3.027 y 2.128, respectivamente) (Aguilera, 2013). También, durante este periodo se presentaron las bajas de diferentes miembros del secretariado, propinadas por las fuerzas militares, como las de alias Alfonso Reyes en suelo ecuatoriano en 2008 y Jorge Briceño Suárez (Monojojy) en 2010.

Pese a lo anterior, no se vislumbraba, en un horizonte de tiempo cercano, una definitiva derrota militar de las Farc-EP. Los reveses militares y la dramática pérdida de integrantes en sus filas generan un repliegue táctico de esta agrupación guerrillera; se distancian de los principales centros urbanos del país y de sus zonas aledañas, replegándose hacia la periferia selvática y a las zonas de frontera (figura 10). Durante esta

retirada retoman la esencia de la guerra de guerrillas<sup>17</sup>. Estrategia que practicaron durante las primeras décadas de existencia. Por lo tanto, el conflicto entraría en una nueva etapa de larga duración.

**Gráfica 4.** Presencia territorial de las Farc-EP. 1998 y 2010



**Nota.** La grafica permite comparar la presencia e influencia de las Farc-EP, en los diferentes departamentos de Colombia. Fuente: (Echandia, 2015).

<sup>17</sup> Mario Aguilera (2013, pág. 90), por medio de entrevistas a miembros de las Farc-EP, reconstruyó el modelo de guerra de esta agrupación, que consta de tres fases. La primera de ellas es táctica y consiste en la guerra de guerrillas: emboscadas, hostigamientos, construcción de milicias. La segunda etapa es operacional y es la denominada guerra de movimientos, acá se logra el despliegue de grandes unidades, control territorial, conformación de ejército y la creación e influencia de organizaciones político-sociales. La tercera fase es la estratégica, en la que se genera el despliegue de la fuerza estratégica hacia el centro de gravedad y se finaliza con la insurrección expresada en una huelga general.

Bajo este escenario, dos opciones se presentaban a la élite política: continuar con la estrategia de confrontación directa empleada en la última década o aprovechar el cambio en la correlación de fuerzas a favor del Estado, para la búsqueda de una salida negociada.

En la Constitución Política de Colombia, (Congreso de la República de Colombia, 2018), la palabra paz solo se encuentra en dos ocasiones: en el preámbulo y en el artículo 22 que la considera como un derecho: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Sin embargo, no se establecen los medios y mecanismos para su consecución. Por lo tanto, la búsqueda del fin del conflicto y de la paz, como valor máximo, nunca ha sido una política de Estado que trascienda la percepción, ideología y estrategias de los gobiernos de turno.

Desde los años 80 del siglo XX se observa un tratamiento diferente a la búsqueda de una salida negociada al conflicto, ocupando un lugar de primer orden más en unas administraciones que en otras. Haciendo un recorrido por las administraciones del siglo XXI, Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018); en la primera de estas primó una estrategia de negociación y paralelo a esto un fortalecimiento de las fuerzas armadas del país; en la administración Uribe giró en torno al discurso y práctica de la seguridad democrática, caracterizada por una confrontación militar directa, con algunas exploraciones de diálogo que no fructificaron; y en la administración Santos la política de paz ocupó un papel importante, en ella se inició la negociación en medio del conflicto. En resumen, la salida negociada al conflicto en Colombia es una política de Gobierno.

En 2010, asumió la jefatura del Estado Juan Manuel Santos, que, si bien, fue elegido bajo las banderas políticas de su antecesor, Álvaro Uribe Vélez, una percepción particular en cuanto a la realidad y futuro del conflicto armado con las Farc-EP condujeron al diseño de una estrategia de negociación con estos.

Hoy podemos hablar de paz porque la visión de mi gobierno es una visión integral: NO combatimos por combatir; combatimos para alcanzar la paz [...] Hoy podemos hablar de paz gracias a los éxitos de nuestras Fuerzas Militares y de Policía, y gracias a la creciente presencia del Estado en todo el territorio nacional [...] (Santos, 2012b).

El siguiente paso era definir los métodos, estrategias y demás aspectos relevantes para llevar a cabo las negociaciones. En la opinión pública y en las élites políticas del país, se instauró el imaginario de que la zona de despeje fue uno de los motivos que condujo al proceso de fracaso del Caguán<sup>18</sup>. Fue una zona en la que, durante los diálogos, las Farc-EP se fortalecían militarmente, trasladaban secuestrados de otras zonas del país, consolidaron su actividad narcotraficante, ejercieron con mayor libertad el poder territorial y social, logrando erigirse como una organización paraestatal con la capacidad de llevar a cabo funciones exclusivas del Estado: administración pública, construcción de infraestructura pública, regulación de actividades comerciales, dirimir disputas entre los habitantes de la zona, entre otros.

Por lo tanto, de la esperanza y optimismo al inicio de estos diálogos, con el paso del tiempo, quedó en evidencia la escasa voluntad, por parte de las Farc-EP, de llegar a un acuerdo definitivo, el grupo guerrillero contaba con la firme “determinación de sacar ventaja de las treguas respectivas y proyectar su expansión territorial, que, por lo demás, consideraban irreversible” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, pág. 13).

Sumado a lo anterior, diversos medios de comunicación (Revista Semana, 1999), denominaron la zona despejada como una república independiente, recordando a aquellas zonas de alta influencia del grupo guerrillero que recibieron dicha denominación en la década de 1960, como: Tequendama, Urabá, Vichada, Territorio Vásquez, El Duda, Ariari, Guayabero, Pato, Riochiquito, Marquetalia, entre otras (Penagos, 2013, pág. 150).

Por lo tanto, iniciar un nuevo proceso de negociación otorgando una zona libre de la presencia del control estatal, conllevaría altos costos políticos y un aumento de la desconfianza nacional frente al nuevo proceso. Entonces, en vez de establecer una zona de distensión, se tomó

<sup>18</sup> La denominada zona de despeje abarcaba una extensión de 42.000 km<sup>2</sup>, incluía los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, en el departamento de Meta, y San Vicente del Caguán, en el departamento de Caquetá.

la decisión de realizar los diálogos por fuera del territorio colombiano, siendo esto, un método de vincular a la comunidad internacional. Así pues, se logró una forma directa de ligar la política exterior con la política interna de resolución del conflicto armado.

El llevar a cabo los diálogos por fuera del territorio colombiano también implicó la pretensión de lograr un mayor hermetismo de estos. En lugar de realizar una negociación pública, con el riesgo de convertir el proceso en un espectáculo mediático, se asumió una negociación confidencial en la que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”.

Separar el Plan de Gobierno y buena parte de la agenda pública, del proceso de negociación y futuros inciertos resultados, fue otra característica de la estrategia establecida. Cosa contraria ocurrió durante el proceso del Caguán, en el que buena parte del Plan Nacional de Desarrollo giró en torno a la política de paz de la administración de Andrés Pastrana.

Esta separación entre agenda y proceso de negociación se enmarca en un contexto, de inicio de los diálogos, con una opinión pública dividida sobre su conveniencia, con una percepción nacional poco optimista sobre su devenir, lo que suponía un alto costo político y en gobernabilidad en un escenario de estancamiento o fracaso total del proceso. El hecho de delegar la etapa exploratoria, durante la negociación brindar niveles considerables de autonomía al equipo negociador y no llevar a cabo reuniones con este u otro miembro del grupo guerrillero hasta no finalizar la negociación, son algunos ejemplos que ilustran la afirmación anterior.

Otro aprendizaje del proceso del Caguán fue en lo referente al tamaño de la agenda y cantidad de puntos para abordar en las negociaciones. A modo de ejemplo la agenda del Caguán estuvo compuesta por 12 puntos y 47 subpuntos. “En cuatro años, los dos lados no avanzaron más allá de la primera cuestión y no se llegó a un acuerdo” (Chernick, 2015, pág. 145), esos puntos contenían aspectos complejos, como, la revisión de la estructura económica y política del Estado y la forma de explotar los recursos naturales, la reformulación de la deuda externa y los tratados internacionales, entre otros. La agenda de La Habana evitó la discusión de aspectos estructurales del Estado, porque procuró mayor pragmatismo y realismo, por medio de la definición de cinco puntos de

discusión. “Los dos primeros puntos de la agenda como los reclamos históricos de las Farc-EP: (1) el tema agrario y (2) el de participación política. Otros dos puntos como reclamos de la sociedad: (4) “solución al problema de las drogas ilícitas” y (5) víctimas; y el fin del conflicto (3), abordó el cómo se pone en práctica el acuerdo final (Revista Semana, 2012).

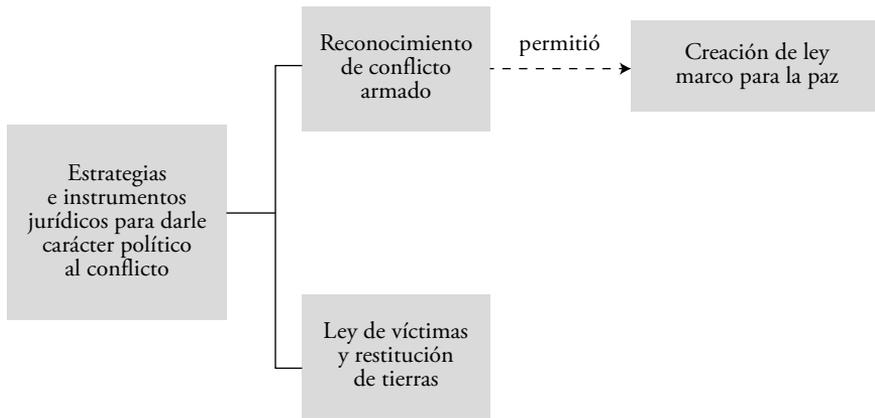
Sin embargo, en noviembre del 2011, meses antes del inicio de la fase exploratoria, la agrupación guerrillera, en una carta dirigida al entonces presidente Juan Manuel Santos, manifiesta el interés de retomar la agenda del Caguán: “Poner en cuestión las privatizaciones, la desregulación, la libertad absoluta de comercio e inversión, la depredación ambiental, la democracia de mercado, la doctrina militar” (El Espectador, 2012). A lo cual, cierra toda posibilidad de retomar dicha agenda, al responder con un rotundo: “¡Que se olviden de un nuevo Caguán!”.

Cuando es necesario, debemos estar preparados para luchar, y a mí me correspondió –como ministro de Defensa y como presidente– combatir a los grupos armados ilegales en mi país. Lo hice con efectividad y contundencia, cuando los caminos de la paz estaban cerrados [...] Sin embargo, es insensato pensar que el fin de los conflictos sea el exterminio de la contraparte [...] La victoria final por las armas –cuando existen alternativas no violentas– no es otra cosa que la derrota del espíritu humano [...] Vencer por las armas, aniquilar al enemigo, llevar la guerra hasta sus últimas consecuencias, es renunciar a ver en el contrario a otro ser humano, a alguien con quien se puede hablar (Santos, 2016b).

La experiencia tanto de Colombia como de otros Estados que han lidiado con conflictos armados internos muestra la necesidad de unos instrumentos y de un marco jurídico para adelantar un proceso de negociación, capaz de brindar seguridad, claridad y legalidad de lo negociado. En la experiencia histórica colombiana en procesos de negociación con grupos armados, se considera que uno de los grandes factores que ocasionó el fracaso del proceso adelantando durante el Gobierno de Belisario Betancur fue la falta de claridad y de aplicación de disposiciones jurídicas; postergar su implementación condujo a la frustración de la paz y a la reincidencia de la guerra (Valencia, 1989).

Bajo estas percepciones e imágenes, desde inicios del periodo de Gobierno, por medio de decisiones y la promulgación de leyes, se fue preparando, jurídicamente, el terreno para un eventual proceso de negociación.

**Figura 14.** Estrategias que allanaron el terreno para un eventual proceso de negociación



**Nota.** La figura identifica algunas estrategias de tipo jurídico que contribuyeron a sentar las bases para el inicio del proceso de negociación entre el gobierno y las Farc-Ep. Fuente: elaboración propia.

Uno de los primeros pasos fue el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, entendido como: “aquel en el que participan agentes no estatales y, en general, grupos alzados en armas que luchan entre ellos o contra el Gobierno de un Estado. La participación de agentes no estatales es la característica principal de estos conflictos, también el poseer una organización mínima y llevar a cabo hostilidades sostenidas y continuas [...] es decir, debe tratarse de partes contrarias luchando militarmente entre sí” (Hernández, 1999, pág. 65).

La promulgación de la denominada ley marco para la paz, significó prever y evitar posibles problemas de índole jurídico que obstaculizaran la implementación de un futuro acuerdo negociado. Con el instrumento de la ley de víctimas y restitución de tierras, por una parte, se establece como derecho de las víctimas el acceso a la verdad y reparación.

## **Internacionalización necesaria pero controlada**

La finalización del conflicto armado colombiano sea por medio de la búsqueda de una salida negociada o a través de las acciones militares, ha permeado e influido en la política exterior de Colombia durante las últimas décadas. Hasta finales de los 90

el tema del conflicto armado, ni en sus implicaciones ni en su resolución, formaba parte de la agenda internacional del país. La cultura estratégica del país, en esta materia, se caracterizaba, por darle un tratamiento como un tema de política fundamentalmente doméstico frente a la cual toda intervención externa era vista como una injerencia poco útil o deseable (Rojas D. , 2006).

Precisamente, antes del proceso emprendido por Juan Manuel Santos se habían iniciado tres procesos de negociación tendientes a la finalización del conflicto con las Farc-EP: el primero de 1984 a 1987 en la Uribe Meta en el Gobierno de Belisario Betancur, posteriormente, entre 1991 y 1992 en Caracas y en Tlaxcala México durante la administración de César Gaviria, y el tercero, entre 1999 y 2002 en el municipio de San Vicente del Caguán, en el departamento de Caquetá, durante el Gobierno de Andrés Pastrana. En los dos primeros procesos la participación activa de actores internacionales fue nula y en los diálogos del Caguán marginal (Bejarano, 2017, pág. 204).

Justamente, en la administración de Andrés Pastrana Arango, en el marco de la denominada diplomacia por la paz buena parte de la agenda internacional del país se concentraba en la internacionalización del conflicto colombiano en procura de la búsqueda de una salida negociada. De hecho, se puede definir como una política exterior intermística, al estar estrechamente relacionada con la política interna del país.

Por una parte, la acción diplomática se concentró en la aprobación del Plan Colombia, el cual inicialmente era de naturaleza anti-narcótica con una vinculación indirecta a la lucha contra los grupos subversivos, pero después del 11 de septiembre de 2001 se vinculó a la lucha antiterrorista.

Inicialmente se pretendía vincular a buena parte de la comunidad internacional, especialmente a los países europeos, al Plan Colombia,

sin embargo, a pesar de diferentes reuniones y giras presidenciales para este propósito esta iniciativa no logró el apoyo del viejo continente, al ser considerada esencialmente una militarista, lo cual podría generar una mayor escalada del conflicto y violación de los Derechos Humanos, a pesar de ser presentada por el Gobierno de Colombia “como la estrategia que permitirá consolidar el proceso de paz a través de planes de recuperación económica, fortalecimiento de la democracia y sustitución de cultivos ilícitos, entre otros” (El Tiempo, 1999).

Incluso, se pretendió la conformación de una mesa de donantes para canalizar financiación al plan Colombia, pero a causa de los reparos señalados, cuya reunión se llevaría a cabo en la capital española en julio de 2000, pero a causa de la falta de consenso de los países europeos y los reparos ya señalados al Plan Colombia, la reunión en Madrid fue enfocada ya no a la consecución de recursos financieros al Plan Colombia sino para la conformación de un grupo de apoyo al proceso de negociación que iniciaba.

El accionar diplomático de la política exterior “condujo a que la acción gubernamental en favor de la paz recibiera un significativo apoyo por parte de los gobiernos y de algunos actores no gubernamentales formadores de opinión en el ámbito mundial” (García A. , 2002, pág. 191). En este sentido, se destacan la gira por países europeos; Suecia, Noruega, Francia, España, Italia y El Vaticano, compuesta por una comisión de las Farc-EP y del Gobierno colombiano.

La presencia de actores internacionales en la mesa de diálogos del Caguán consistió en dos tipos de participaciones “La primera es de facilitación, la cual estuvo a cargo de Italia, España, Suecia y Noruega; y la segunda, de acompañamiento, ejercido por los mismos países facilitadores, acompañados además por Costa Rica, Venezuela y México” (Moreno, 2009, pág. 151). (Ver tabla 9)

En la era de Álvaro Uribe, bajo la denominada política de seguridad democrática, la política exterior experimentó una suerte de “securitización”, en donde se presentó la articulación del conflicto armado al discurso y dinámicas de la guerra internacional contra el terrorismo, permitiendo vincular de forma directa a los Estados Unidos en la lucha contra los grupos subversivos. Esta vinculación posibilita un cambio en el carácter del Plan Colombia: de un plan antinarcótico hacia un plan antiterrorista (González, Mesa, & Yepes, 2018, pág. 92).

**Tabla 9.** Los roles de los participantes en el proceso de negociación

	Acompañamiento	Facilitación	Mediación
Características	<p>Es un observador externo.</p> <p>Clarifica a las partes sobre puntos en los cuales se genere dudas durante el desarrollo del proceso.</p> <p>Busca crear un ambiente de claridad y transparencia por parte de los actores involucrados.</p>	<p>Propone técnicas para llegar a la solución del conflicto.</p> <p>Está presente en todas las fases del proceso de negociación.</p> <p>Por lo general cuenta con un equipo de asistencia.</p> <p>Son esenciales y mayormente de carácter protagónico en la negociación.</p> <p>Debe conocer el problema, ser imparcial, creativo y empático.</p> <p>Lleva el hilo del conflicto.</p>	<p>Intervención de terceras personas, partiendo de una discrepancia entre las partes.</p> <p>No es obligatorio.</p> <p>Es de carácter confidencial.</p> <p>Ayudan a que las partes involucradas logren tomar sus decisiones. Por consiguiente, no deben imponer las propias a ninguna de las partes involucradas.</p> <p>No está implicado directamente en el conflicto.</p>

**Nota.** La tabla identifica y describe los diferentes tipos y roles de actores externos en un proceso de negociación. Fuente: elaboración propia con base en (Fisas, 2012).

Para efectos del presente análisis, se denomina externalización, al proceso causado por las dinámicas propias del conflicto, capaz de generar efectos y repercusiones por fuera de las fronteras del país; efecto “contagio” o derrame. Actividades ilícitas, acciones militares e intensificación de tráfico de armas y drogas en zonas de frontera, por mencionar algunos ejemplos.

Esta situación genera mayor resonancia en medios de comunicación internacionales y mayor atención, tanto de gobiernos de los Estados afectados como de diferentes organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, sin embargo, no es considerado como internacionalización del conflicto, ya que esto obedece a una decisión autónoma de los actores beligerantes del conflicto interno. Cuando dicha decisión parte del Estado se ubica como estrategia de política exterior frente a una situación principalmente interna. Por parte del actor armado no estatal, la internacionalización se expresa por medio de la denominada diplomacia paralela.

La internacionalización del conflicto va dirigida a la búsqueda de tres objetivos principales: encaminar el discurso oficial y recursos diplomáticos hacia la búsqueda de respaldo y legitimidad del proceso de negociación o durante la confrontación. Cuando se busca deslegitimar o aislar internacionalmente al grupo adversario. Finalmente, cuando se incluye de forma explícita y consciente actores internacionales, con un rol determinado, en cualquier fase del conflicto; hostilidad o negociación (Cujabante, 2016, pág. 211) y (Borda S. , 2012, pág. 11).

A modo de complemento, en el que es quizás el análisis más riguroso sobre la internacionalización del conflicto colombiano, Sandra Borda (2012), presenta una división en dos tipos: de carácter militar y de tipo político. La primera de estas responde a

[...] los actores con mayores probabilidades de ser invitados por el Estado y las organizaciones insurgentes a participar en su conflicto para obtener apoyo militar y logístico [...] con el fin de continuar la guerra y mejorar su posición militar frente a sus adversarios.

La internacionalización política ocurre al involucrar

[...] países vecinos no comprometidos, países europeos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales

[...] invitados cuando las partes están interesadas en obtener reconocimiento y apoyo político, lo que habitualmente sucede, aunque no de forma exclusiva, durante las negociaciones de paz (2012, págs. 21-22).

Estas dos estrategias no son mutuamente excluyentes; pueden ser empleadas de forma simultánea, como, por ejemplo, la decisión de la administración Santos de iniciar negociaciones en medio de los combates.

Antes del inicio formal de las negociaciones en La Habana, la guerrilla de las Farc-EP pretendieron involucrar, de forma activa, tanto a organizaciones internacionales como a terceros países. Instancias regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), ante estas misivas el presidente Santos aprovechó la oportunidad para reiterar que la búsqueda de la paz es un asunto enteramente de Colombia: “Por ahora la mejor forma de ayudar es no hacer nada. Dije en mi posesión que la paz es un asunto interno colombiano y vamos a resolverlo los colombianos” (El Tiempo, 2011a).

Más tarde, en 2013, en el marco del periodo de sesiones 68 de la Asamblea General de Naciones Unidas, nuevamente el jefe de Estado manifestó el interés de limitar la participación de actores internacionales en el proceso de negociación:

Lo que planteamos a la ONU y a la comunidad internacional es que se respete el derecho de Colombia –y de toda nación– de buscar la paz [...] Pedimos que se nos siga acompañando en este esfuerzo respetando nuestras decisiones, nuestra forma de hacer las cosas, y confiando en que nuestras actuaciones nunca han sido ajenas a las sensibilidades de la comunidad internacional (Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013).

Sumado a estas iniciativas de las Farc-EP, por involucrar actores internacionales, después de liberar al periodista francés Roméo Langlois, el grupo guerrillero remitió con él una carta al entonces presidente, François Hollande, en la que se instaba al país galo a involucrarse en la búsqueda de la paz en Colombia. Sin embargo, la respuesta del presidente francés cerró la posibilidad a dicha propuesta, al señalar de forma

tajante que: “Nosotros deseamos que haya una resolución política y eso es todo [...] No tenemos por qué interferir en la vida política de Colombia” (El Tiempo, 2012a).

También, varias organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, y personalidades reconocidas: Piedad Córdoba y la organización colombianos por la Paz, por mencionar algunos, realizaron propuestas para acercar al Gobierno y a las Farc-EP, en procura de un inicio formal de negociaciones. Ante esto, el Gobierno nuevamente fue enfático en señalar

No creo conveniente que nadie busque canales paralelos para dialogar con la guerrilla, y desautorizo cualquier intento [...] Cuando consideremos que existe el momento y esté ahí la oportunidad, ahí abriremos esa oportunidad en la forma como nosotros creemos para lograr ese objetivo (El Tiempo, 2011b).

Lo anterior ocurre en contraste con el proceso de negociación del Caguán, en donde, como lo manifiesta Borda y Gómez, la premisa frente a los actores internacionales del presidente Pastrana de cara al proceso de negociación fue “cuanto más, mejor” (cuantos más actores más presión sobre las FARC para permanecer en la mesa de negociaciones) (2015, pág. 166).

La atención y participación de la comunidad internacional en el proceso de negociación de La Habana puede ser entendida, por una parte, como respuesta a la externalización de los efectos del conflicto, especialmente en las zonas de frontera. Por otra, precisamente a una decisión de política exterior del país, de internacionalización política y diplomática del conflicto, por medio de la inclusión explícita de actores internacionales por medio de roles específicos. También, la publicidad externa del proceso de negociación y el involucramiento, de forma medida y controlada, de la comunidad internacional, pueden ser entendidos como un mecanismo para sopesar con el escepticismo y el moderado apoyo social y política interna.

Así pues, durante el inicio del proceso el discurso de la política exterior del país se volcó, en buena medida, a legitimar el proceso ante la comunidad internacional: “La paz en Colombia es la paz en la región” (El Tiempo, 2013c), “El respaldo de la comunidad internacional ayuda

a que el proceso marche en la dirección correcta; legitima el proceso” (El Tiempo, 2013d), palabras pronunciadas por el embajador de Colombia en Washington, Luis Carlos Villegas, ante el Gobierno de Estados Unidos y por Juan Manuel Santos, respectivamente.

La política exterior colombiana procuró direccionar la participación de los diferentes actores internacionales hacia el proceso del posconflicto.

Quando llegue el posconflicto tendremos inmensos desafíos para reincorporar a los desmovilizados, garantizar la presencia del Estado en las zonas afectadas por el conflicto, y garantizar la seguridad ciudadana. ¡Qué importante será entonces el aporte y concurso de la comunidad internacional, que desde ahora convocamos! (Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

El inicio del proceso de negociación tuvo tal resonancia internacional, que junto con la muerte de Hugo Chávez, la renuncia del Papa Benedicto XVI y la sucesión de quien fuera el primer papa latinoamericano, Francisco, fue considerado de los hechos históricos más relevantes en la región en 2013, según la encuesta anual que realiza el Grupo de Diarios de América (GDA)<sup>19</sup> (El Tiempo, 2013e). (Ver tabla 10)

Una de las razones que explica el control que el Gobierno de Colombia ejerció sobre la internacionalización del proceso de negociación, obedece a un pulso de fuerza entre las dos partes del conflicto: el Gobierno, “con el fin de que la guerrilla no pudiera utilizar táctica y estratégicamente el escenario de la negociación para fortalecerse en lo militar” (Bejarano, 2017, pág. 199).

La desconfianza entre las partes inmersas en un conflicto armado es quizás la barrera más compleja que se debe superar a la hora de la búsqueda de una salida negociada.

<sup>19</sup> Consiste en la consulta de más de 70 líderes de opinión, analistas y periodistas sobre los acontecimientos y personajes más relevantes de cada año.

**Tabla 10.** Respaldo internacional al proceso de negociación

Estados	Organismos internacionales	Organizaciones no gubernamentales	Otros actores
<p>Ecuador, en palabras del entonces presidente, Rafael Correa: “la mejor noticia para Latinoamérica sería la terminación del conflicto armado en Colombia” (El Tiempo, 2013f).</p> <p>Estados Unidos, desde el inicio manifestó su apoyo al proceso, pero aclarando que continuaría persiguiendo a los miembros de las FARC-EP con deudas con la justicia de ese país.</p>	<p>Unión Europea. Durante el proceso de negociación guardó distancia, considerando que dicho proceso era asunto del Estado de Colombia y la organización guerrillera. Sin embargo, desde el 2013, sin especificar monto, se comprometió a financiar el escenario de posconflicto.</p> <p>Organización de Estados Americanos (OEA).</p> <p>Banco Interamericano de Desarrollo (BID).</p>	<p>Acción Mundial de Parlamentarios (PGA)<sup>20</sup> en diciembre de 2013, en el marco de un foro realizado en Bogotá. Sumado al respaldo, hicieron ofrecimiento de enviar delegación, a modo de visita, a la mesa de negociaciones.</p> <p><i>The Elders</i>, grupo de líderes mundiales tales como: Kofi Annan, Nelson Mandela, Desmond Tutu, Martti Ahtisaari; Jimmy Carter y Fernando Henrique Cardoso (Brasil) (El Tiempo, 2013g).</p>	<p>El expresidente del Gobierno español Felipe González</p> <p>Óscar Arias, expresidente de Costa Rica y premio Nobel de paz: “El mundo se aburriría de la guerra en Colombia”.</p> <p>XXIII Cumbre Iberoamericana, en octubre de 2013.</p> <p>Papa Francisco. En audiencia privada con Juan Manuel Santos, en mayo de 2013, manifestó su apoyo al proceso y lo bendijo.</p>

<sup>20</sup> Red internacional sin fines de lucro y partidista de, aproximadamente, 1.300 legisladores de 145 parlamentos electos alrededor del mundo. Su misión es informar, convocar y movilizar parlamentarios para promover la paz, la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, la igualdad de género y cuestiones poblacionales. (Parlamentarios para la Acción Global, 2019)

Estados	Organismos internacionales	Organizaciones no gubernamentales	Otros actores
<p>Francia, en reiteradas ocasiones, la cancillería del país Galo celebraba los diferentes avances del proceso reiterando su apoyo.</p> <p>Uruguay. En 2013 presidente José Mujica, hace ofrecimiento a Juan Manuel Santos de Uruguay como sede alterna a las negociaciones.</p> <p>Países como Brasil, Bolivia, Venezuela y Ecuador manifestaron sus felicitaciones sobre cada avance en el proceso.</p> <p>Brasil, en los primeros días de octubre de 2012. El Gobierno de Gilma Rousseff, divulga un documento titulado: “Brasil y América del Sur apoyan el final rápido del conflicto armado en Colombia”, en el que manifiestan el apoyo al proceso que iniciaría en pocos días, al considerar que es un acontecimiento de alta relevancia, no solo para Colombia sino para Suramérica entera: calificando la decisión de iniciar diálogos como decisión madura y patriótica (El Tiempo, 2012b).</p>	<p>Banco Mundial (BM).</p> <p>Unasur. En la cumbre de jefes de Estado llevada a cabo en Lima en el mes de noviembre de 2012, manifestaron el apoyo pleno.</p> <p>Organización de Naciones Unidas. Tanto la Asamblea General como del Consejo de Seguridad.</p>	<p>Comité Internacional de la Cruz Roja. En visita de su presidente, Peter Maurer, este manifestó el apoyo del Comité al proceso y la voluntad de continuar siendo, incluso en un contexto de posconflicto.</p>	<p>Congresistas de Estados Unidos. Por medio de carta firmada por cerca de 14 congresistas demócratas y un republicano manifestaron el apoyo al proceso y solicitaron al secretario de Estado, John Kerry, el diseño de una política que dé respuesta a necesidades que emergerán de este (El Tiempo, 2013h).</p> <p>José Luis Rodríguez Zapatero, exjefe del Gobierno español.</p>

**Nota.** La tabla identifica a aquellos actores internacionales que manifestaron respaldo al gobierno de Colombia durante el proceso de negociación con las Farc-EP. Fuente: elaboración propia.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la coordinación del Mecanismo de Monitoreo y Verificación para el Acuerdo de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo, y como una instancia de verificación de la dejación de armas por parte de la guerrilla (Bejarano, 2017, pág. 183).

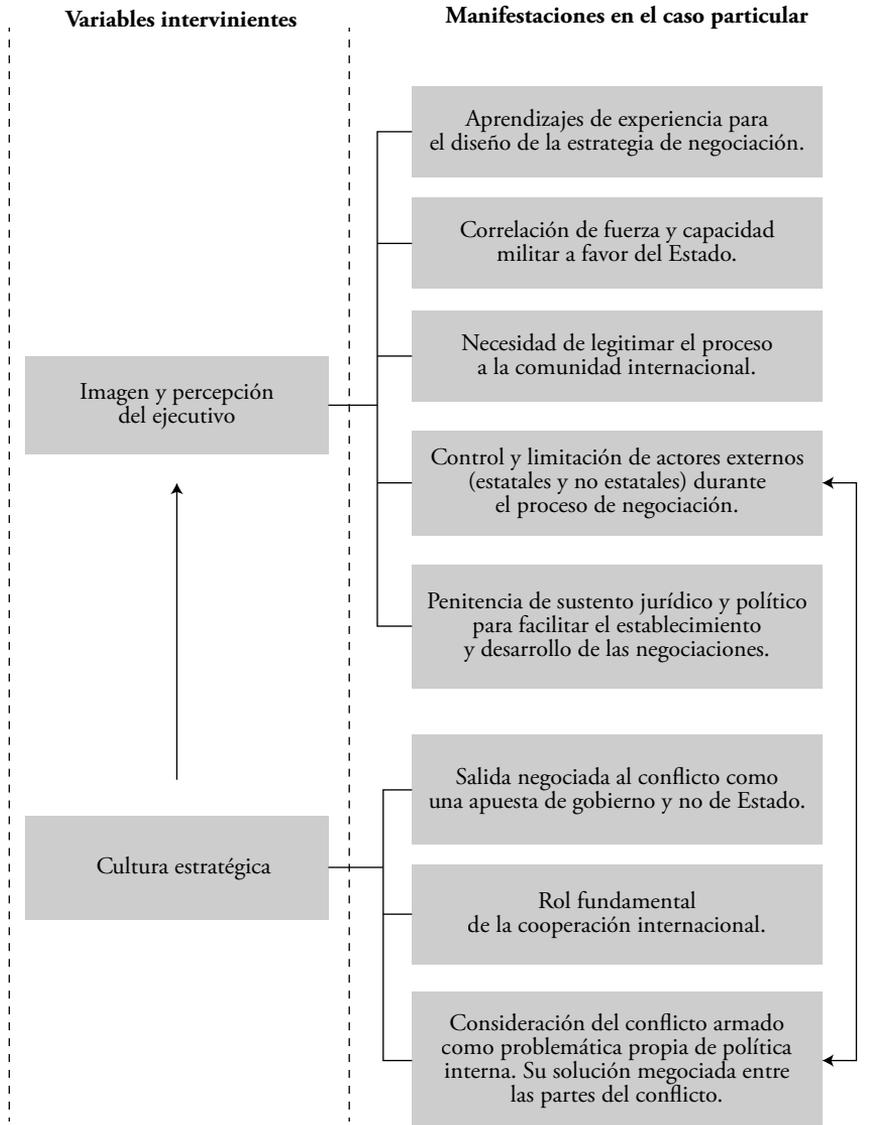
La misión de verificación fue establecida por el Consejo de Seguridad por medio de la resolución 2261 de 2016, en la cual se estable por un periodo de 12 meses e indica las funciones y finalidad de la misión. Posteriormente, por medio de la resolución 2366 de 2017 el Consejo de Seguridad, con previa solicitud del Gobierno de Colombia y de las Farc-EP, amplía el mandato de la Misión de Verificación, por un período inicial de 12 meses, bajo la dirección de un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, al cual se le encomendó, entre otras actividades, presentar informes cada 90 días referentes a las actividades de la misión. (Ver figura 15)

En el diseño de la estrategia general para dar inicio al proceso de negociación de La Habana y su consecuente vinculación con la política exterior del país, jugó un rol de suma importancia la variable interviniente de la percepción e imagen de los tomadores de decisiones, especialmente del jefe del ejecutivo. Las enseñanzas de aciertos y errores experimentados en intentos anteriores de negociación, en buena medida, fueron considerados en el diseño de la estrategia. Al igual que una serie de condiciones dadas y necesarias: como la inclinación de la balanza en capacidad militar ofensiva a favor de las fuerzas militares del Estado, sumado al establecimiento de condiciones políticas y jurídicas que sustentaran y dieran cierta garantía al proceso negociador.

Sin embargo, la variable interviniente de la cultura estratégica, también jugó un rol de peso en la forma cómo se orientó la política exterior con el proceso. La salida negociada, como se expuso en su momento, en la tradición política y gubernamental del país, ha carecido de un abordaje como objetivo de Estado, que cada administración, pese a su orientación política y forma de concebir el conflicto y su resolución, dedica esfuerzos reales a tal objetivo.

Lo si puede ser considerado como una política de Estado, otra expresión de la cultura estratégica, es la cooperación internacional como medio para afrontar las problemáticas asociadas al narcotráfico

**Figura 15.** Variables intervinientes en la política exterior en relación con el proceso de negociación de La Habana



**Nota.** La figura identifica las variables intervinientes relevantes a la hora de incidir en la política exterior colombiana, en el caso del proceso de negociación con las Farc-Ep. Fuente: Elaboración propia.

y al conflicto armado. Desde principios del siglo XXI el país se consolidó como un importante receptor de cooperación en el hemisferio, y una de las pretensiones de vincular e informar a la comunidad internacional sobre el inicio, avances y conclusión de las negociaciones en La Habana consistió en garantizar recursos y demás expresiones propias de la cooperación internacional dirigidas para la etapa de materialización de lo acordado.

Tradicionalmente, el conflicto armado y su posible resolución por vía negociada han sido considerados como algo propio de la política interna del país, de allí que tanto la internacionalización del conflicto como de las negociaciones han sido estrategias de política exterior, en las que se ha controlado la participación de actores internacionales. La internacionalización se ha enfocado hacia la obtención de beneficios específicos: respaldo y legitimación política, cooperación internacional, entre otros. Esta expresión de la cultura estratégica en materia de internacionalización jugó un rol importante en el proceso de La Habana en el que la vinculación de actores, tanto de naturaleza estatal como no estatal, fue limitada a los roles asignados a los garantes y facilitadores.

## Consideraciones finales

Reestructurar y profesionalizar el servicio exterior colombiano es una necesidad de primer orden, para la pretensión de lograr una política exterior eficiente, estratégica, coherente y coherente, tanto a las necesidades internas como con el entorno y presiones sistémicas. Durante todas las administraciones presidenciales del siglo XXI, incluidas las de Juan Manuel Santos, se ha incluido la profesionalización del servicio exterior como una acción de la administración de turno, no solo de forma discursiva sino también en documentos oficiales, pero al finalizar los periodos presidenciales dicha reestructuración no es llevada a cabo.

En el caso particular de Colombia, contrario a lo que señala el pensamiento realista neoclásico. que al largo plazo se diluye o pierde preponderancia la variable interviniente de la percepción de los líderes, se observa que esta variable no lo hace en marcos temporales extensos. Esto obedece, en buena medida, al diseño institucional relativo al proceso de política exterior. En el que, si bien a las diferentes ramas del poder del Estado les son asignadas ciertas competencias específicas y delimitadas con relación al proceso de la política exterior, es claro que la balanza se inclina a favor del ejecutivo.

La inserción económica internacional es un elemento presente en buena parte de las políticas exteriores de las diferentes administraciones presidenciales en Colombia en lo corrido del siglo XXI. La búsqueda de mayor inserción económica se ha constituido en una suerte de cultura estratégica en materia de política exterior colombiana. Sin embargo, este objetivo de inserción internacional no ha sido uniforme en las diferentes administraciones; cada una lo ha buscado empleando medios y estrategias diferentes, como también, dándole mayor o menor relevancia en la respectiva estrategia de política exterior y agenda internacional. Los matices en la forma de encaminar la economía nacional hacia las dinámicas económicas internacionales, obedece, en buena medida, al contexto externo determinado que, por medio de diferentes estímulos y limitantes, encausa dicha búsqueda, pero también juega un rol funda-

mental la imagen y percepción de los líderes y tomadores de decisiones en materia económica y de política exterior.

La política exterior del periodo 2010-2014, si bien se le reconoce una ampliación temática, contó con un marcado énfasis en la dimensión económica y comercial: apertura de nuevos mercados, negociación de tratados de libre comercio, creación de la Alianza del Pacífico, búsqueda del ingreso al APEC, búsqueda de atracción de inversión extranjera directa, multilateralismo económico activo, entre otros aspectos.

Por su parte, en el periodo 2014-2018, se reconocen algunas líneas de continuidad con el periodo anterior, pero es matizado el énfasis económico y comercial y entra en escena el proceso de negociación de La Habana, el cual demandó considerables esfuerzos, recursos y estrategias de la política exterior del país. Al inicio de los diálogos, y en procura de lograr reconocimiento, apoyo político y legitimidad, por parte de la comunidad internacional y en la etapa final la diplomacia se encaminó hacia la consecución de recursos y cooperación internacional de cara al posconflicto y legitimidad de lo acordado.

La Alianza del Pacífico, con su estructura, funciones, límites, alcances y demás aspectos relativos, fue una construcción colectiva entre los países miembros. Tal y como se plasmó en la sección correspondiente, su diseño y materialización fue un proceso de varios años en los que, bajo diferentes denominaciones, se congregó a varios Estados. Finalmente, México, Colombia, Perú y Chile, fueron los que dieron vida a este esquema de integración. No es casual que fueran estos cuatro Estados, ya que, al momento de su creación compartían elementos tales como: defensa del libre mercado y del aperturismo, tratados de libre comercio como medios para lograr mayores niveles de inserción a las dinámicas económicas internacionales, proyección económica comercial a la zona de Asia Pacífico, relaciones amistosas con los Estados Unidos, entre otros. Estos elementos en común se constituyeron en aspectos característicos y definitorios de la Alianza.

En el caso particular de Colombia, estos componentes identitarios de la Alianza del Pacífico son, en buena medida, expresión de la denominada cultura estratégica y de la tradición en materia de política exterior. Por lo tanto, dicha variable interviniente jugó un papel fundamental en el ingreso del País a este esquema integracionista. También,

la imagen y percepción de los ejecutivos en política exterior, quienes consideraban de suma importancia la proyección e inserción de la economía nacional a la zona del Asia Pacífico.

La OCDE, en el marco de los tres estudios de caso acá analizados, se presenta como un objetivo de política exterior bisagra que conecta la pretensión de lograr mayor protagonismo, interacción con economías con altos niveles de desarrollo, afianzar la vocación aperturista, atraer inversión extranjera directa, apertura de nuevos mercados, entre otros, con la posibilidad de avanzar en una serie de cambios orgánicos encaminados hacia la superación de algunas de las problemáticas estructurales del país, lo cual podría aportar en la construcción de un efectivo proceso de posconflicto.

La variable interviniente de la imagen de los líderes jugó un rol considerable a la hora de pretender el ingreso a la OCDE, como propósito de la política exterior colombiana. El objetivo de proyectar a Colombia en diferentes escenarios multilaterales en el ámbito mundial, proyectar la imagen de un país diferente y estable, la búsqueda de nuevos mercados, aumentar el atractivo como país receptor de inversión extranjera directa, son algunos elementos identificados de esta variable que se compaginaron y establecieron un diálogo directo con elementos identificados como características de una cultura estratégica que el país ha definido en materia de aperturismo y economía neoliberal.

La internacionalización del proceso de negociación entre el Estado colombiano y las FARC-EP fue un asunto pretendido y objetivado por parte del Gobierno. El cual, por medio de la internacionalización, procuraba sumar apoyo político, legitimidad al proceso y cooperación, en sus diferentes formas, de cara al posconflicto. Sin embargo, el involucramiento de diferentes actores de la sociedad internacional se dio de una forma calculada, racionalizada y medida. Es decir, internacionalización del proceso, pero con límites claros.

En ese sentido, se involucraron algunos Estados, con roles claros y, sobre todo, con poca capacidad de decisión autónoma sobre asuntos propios de la negociación. Por otra parte, hubo actores internacionales que pretendían un rol más activo, a los cuales el Gobierno, en una suerte de evaluación estratégica y de pertinencia, descartó. Otros, como Francia, se mantuvieron expectantes, manifestando en reiteradas oca-

siones el apoyo, pero sin pretender una participación al considerar el proceso como algo exclusivo de la soberanía y autodeterminación del Estado colombiano.

La decisión de controlar la participación de los diferentes actores internacionales obedeció a una determinación propia del Gobierno nacional, manifestada por medio de la política exterior colombiana. La cual, puede ser leída a la luz de los desarrollos teóricos del realismo neoclásico, particularmente bajo la variable interviniente de las percepciones de los líderes y la cultura estratégica del Estado. Tal y como se mencionó en su momento, tradicionalmente la búsqueda de finalización del conflicto por medio de una salida negociada fue vista por la tradición política del país como un tema de política interna a ser resuelto por Colombia, por lo tanto, esta forma de percibir la solución al conflicto significa un elemento propio de esa memoria estatal, la cual permeó el proceso de La Habana. También, bajo la percepción de que la inclusión, en la mesa de negociación, de terceros podría significar obstáculos para el avance de estas.

Por su parte, la cultura estratégica, según las circunstancias, incide en la forma en cómo los ejecutivos de política exterior perciben las situaciones particulares, es esa tradición de comportamiento estatal que suele iluminar y orientar a los líderes del Estado. En este caso particular, el presidente Juan Manuel Santos manifestó ante los medios de comunicación que lograr la paz con el grupo guerrillero era un asunto interno del país.

Sin embargo, pese al rol controlado, y en ocasiones limitado, del proceso de negociación de La Habana, la participación de los actores internacionales sirvió para generar seguridad, lo que conllevó a romper el paradigma de la desconfianza que atrasó y obstaculizó la realización del proceso de paz en versiones anteriores.

La propuesta teórica-metodológica empleada permitió una lectura de la política exterior colombiana, del periodo de análisis, como una construcción estratégica, basada en la búsqueda de resultados previamente establecidos de forma intencional. La política exterior entendida no como un fin, en sí mismo, sino como un medio para atender necesidades internas.

El realismo neoclásico, es un programa de investigación, inicialmente atado como complemento explicativo al realismo estructural, sin

embargo, gracias a los desarrollos recientes ha logrado autonomía teórica y en la actualidad se presenta como una importante alternativa que suma al conjunto de estas, ya empleado, para el análisis y comprensión de la política exterior. En los últimos años, en Colombia, los fundamentos teóricos del NCR han sido empleados, usualmente, de forma combinada con otros aportes, con el objeto de lograr un eclecticismo explicativo: Catalina Monroy (2014) combina el NCR con algunos elementos propios del FPA; por su parte Fabio Sánchez y Sebastián Campos (2019) emplean, en su análisis, el NCR junto como lo aportado por Robert Jervis (1976) sobre el factor cognitivo.

La combinación teórica es necesaria allí, como en las investigaciones citadas, en las que, en procura de una explicación amplia y profunda, es insuficiente un marco teórico único. La tesis acá presentada consistió en validar el uso del realismo neoclásico para explicar la política exterior colombiana, por ello, demandó el uso exclusivo de este como referente teórico, con adaptación al caso colombiano.

Como se indicó al inicio del libro, no se pretendía dar cuenta de la totalidad de actores y factores que incidieron, de una u otra forma en la formulación de la política exterior en el periodo 2010-2018 la finalidad recaía en determinar la incidencia de las variables intervinientes que brindan el realismo neoclásico en tres de los pilares de la política exterior de dicha época y así ofrecer un marco teórico explicativo, tanto para objeto de estudio específico como para futuras investigaciones.

Es claro que en este libro no se pretendió mostrar al realismo neoclásico como un paradigma teórico adecuado para el estudio de cualquier aspecto de una política exterior. Por ejemplo, el NCR no es recomendable para aquellas situaciones específicas en las que sea tenue o inexistente la incidencia de los estímulos sistémicos.

Sin embargo, producto de esta investigación se reconoce la pertinencia, para futuras búsquedas, de abordar desde una lectura del NCR algunos temas como: el rol e incidencia de los grupos económicos en materia de tratados de libre comercio, nuevos socios comerciales, integración regional y participación en espacios multilaterales de carácter económico. De forma particular, en el ingreso a la Alianza del Pacífico y a la OCDE, el realismo neoclásico resultaría aportante en determinar el rol de estructuras y organizaciones internas.

Otra opción de investigación que se abre gracias a la incorporación del NCR es referente a las diferentes crisis diplomáticas y políticas, que a lo largo del actual siglo ha experimentado Colombia con algunos de sus vecinos, situaciones que demandan respuestas rápidas de política exterior y en las que el peso de las diferentes variables intervinientes, según la naturaleza de la crisis, es relativo.

Uno de los lugares comunes de la política exterior colombiana es la tradicional vinculación de esta con los Estados Unidos. Indicar sobre los cambios, evolución y motivantes de esta relación es un tema en el cual el realismo neoclásico tiene mucho que aportar.

Queda abierta, también, la posibilidad de avanzar hacia una propuesta teórica del realismo neoclásico desde el sur global, si bien, como se mencionó a lo largo de estas líneas, el realismo neoclásico es un programa de investigación cuyos fundamentos brindan flexibilidad para comprender realidades de diferentes latitudes, contextos y niveles de poder, su estructura y reflexibilidad brindan la oportunidad de hablar no de una teoría realista neoclásica sino de varios realismos neoclásicos.

Precisamente, la flexibilidad del realismo neoclásico permite seguir avanzando en la conjunción con diferentes orientaciones teóricas y metodológicas, como ya se viene realizando, con el fin de lograr, para un caso en específico, diseños teóricos-metodológicos eclécticos para explicar la realidad compleja que, usualmente, encierra el proceso de formulación y ejecución de las políticas exteriores.

# Bibliografía

- Actis, E. (2014). Brasil y sus pares sudamericanos de la “Alianza del Pacífico”. Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales. *Relaciones Internacionales*, 71-87.
- Actis, E. (2014). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010). *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 195-208.
- Aguilera, M. (2013). Las FARC: auge y quiebre de su modelo de guerra. *Análisis Político*, 85-111.
- Ardila, H. (30 de diciembre de 1990). La apertura económica a mitad del camino. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-46391>
- Ardila, M. (2012). La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica. En S. Jost, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 643-658). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Ardila, M. (2015). La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. *Pensamiento propio*, 243-262.
- Arellano, L. (1994). El ingreso a la OCDE. *Revista mexicana de política exterior*, 190-198.
- Ariza, H. (29 de diciembre de 1990). De los cocteles a la diplomacia activa: la cancillería inició revolcón. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-45657>
- Balci, A., Kardaş, T., Ediz, I., & Turan, Y. (2018). War Decision and Neoclassical Realism: The Entry of the Ottoman Empire into the First World War. *War in History*.
- Baldwin, R. (2011). *21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*. Geneva: World Trade Organization Economic Research and Statistics Division.
- Bejarano, P. (2017). La verificación internacional: condición decisiva en la solución negociada del conflicto armado colombiano. *Opera*, 183-208.

- Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Borda, S., & Gómez, S. (2015). The internationalization of Colombia's Current Peace Process. From Isolation to Containment. En B. Bagley, & J. Rosen, *Colombia's political economy at the outset of the twenty-first century* (págs. 163-262). New York: Lexington Books.
- Bouhali, C. (2015). The OECD Neoliberal Governance: Policies of International testing and their impact on global education systems. En A. Abdi, & L. Shultz, *Decolonizing global citizenship education* (págs. 119-130). Rotterdam: Sense Publishers.
- Bouzas, R. (2017). El regionalismo en América Latina y el Caribe ¿qué hay de nuevo? *Estudios Internacionales*, 65-88.
- Briceño, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 9-39.
- Buzan, B. (2006). Will the 'Global War on Terrorism' Be the New Cold War? *International Affairs*, 1101-1118.
- Calderón, N. (2016). Colombia y la importancia en pertenecer al foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. In *Crescendo Institucional*, 130-135.
- Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. En W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons, *Handbook of International Relations* (págs. 298-323). Los Angeles: Sage.
- Carranco, S. (2017). "Soft Balancing": Perspectivas Latinoamericanas. *Comentario Internacional*, 63-77.
- Carvajal, L. (2012). *Colombia: País puente en Política Exterior: retos y desafíos*. Bogotá: Centro de Pensamiento Estratégico Ministerial de Relaciones Exteriores.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las Farc 1949-2013*. Bogotá: CNMH.
- Chaves, C. (2018). Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 21-45.
- Chernick, M. (2015). Santos, the FARC, and the Evolution of Peace Negotiations in Colombia. En B. Bagley, & J. Rosen, *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century. From Uribe to Santos and Beyond* (págs. 141-162). New York: Lexington books.
- Cohen, B., & Harris, S. (1975). Foreign Policy. En F. Greenstein, & N. Polsby, *Handbook of political Science* (págs. 381-437). Reading, Mass.

- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, ante la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas en el 68 periodo de sesiones ordinarias. Obtenido de <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/palabras-del-presidente-la-republica-colombia-juan-manuel-santos-ante-la-asamblea-general-la>
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). Discurso del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el periodo 69° periodo de sesiones. Obtenido de <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/newsroom/news/discurso-del-presidente-juan-manuel-santos-ante-la-asamblea-general-las-naciones>
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Cancillería*. Obtenido de Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/foro-cooperacion-asia-pacifico-apec>
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2020). *Cancillería*. Obtenido de Cancillería: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?TemaId=8&Tipo=B>
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Bogotá. Obtenido de [http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/informe\\_final\\_comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)
- Comisión Económica para América Latina. (Septiembre de 1958). *Cepal*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1012/1958\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1012/1958_es.pdf?sequence=1)
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Constitución Política de Colombia de 1991. Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Cujabante, X. (2016). La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia. *Equidad y Desarrollo*, 207-222.
- D'Artagnan. (octubre de 24 de 1993). Es usted Cepalino. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-247716>
- Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Latinoamerica*, 37-73.
- De la Reza, G. (2003). El Regionalismo abierto en el hemisferio occidental. *Análisis Económico*, 297-312.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (octubre de 2020). Dane. Obtenido de Dane: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá. Obtenido de [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Colombia\\_Plan\\_Nacional\\_de\\_Desarrollo\\_2014\\_2018.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Colombia_Plan_Nacional_de_Desarrollo_2014_2018.pdf)
- Duarte, L., González, C., & Mesa, J. (2017). Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. *Estudios Internacionales*, 111-146.
- Dungaciu, D., & Dumitrescu, L. (2019). Romania's strategic initiatives in the Black Sea area: from subregionalism to peripheral regionalism. *Journal of Southeast European and Black Sea*, 333-351.
- Dyson, T. (2016). *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. Palgrave Macmillan.
- Eccleston, R. (2011). The OECD and global economic governance. *Australian Journal of International Affairs*, 243-255.
- Echandia, C. (2015). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). *Polis*, 2-14. Obtenido de <https://zero.uexternado.edu.co/cincuenta-anos-de-cambios-en-el-conflicto-armado-colombiano-1964-2014/>
- El Confidencial. (26 de julio de 2005). El secretario general de la OCDE sugiere la entrada de China en la Organización. *El Confidencial*. Obtenido de [https://www.elconfidencial.com/mercados/2005-07-26/el-secretario-general-de-la-ocde-sugiere-la-entrada-de-china-en-la-organizacion\\_780012/](https://www.elconfidencial.com/mercados/2005-07-26/el-secretario-general-de-la-ocde-sugiere-la-entrada-de-china-en-la-organizacion_780012/)
- El Espectador. (10 de enero de 2012). “Que se olviden de un nuevo Caguán”: Juan Manuel Santos. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/se-olviden-de-un-nuevo-caguan-juan-manuel-santos-articulo-320196>
- El Espectador. (23 de mayo de 2012). Colombia admite que sigue golpeando puerta de OCDE para ingreso. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/economia/colombia-admite-que-sigue-golpeando-puerta-de-ocde-para-ingreso-article-348188/>

- El Espectador. (16 de noviembre de 2015). Presidente Santos en Manila donde busca que la APEC acepte a Colombia. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/presidente-santos-en-manila-donde-busca-que-la-apec-accepte-a-colombia/>
- El Tiempo. (16 de septiembre de 1990a). América latina cinco retos claves. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-39678>
- El Tiempo. (26 de octubre de 1999). Unión Europea analiza plan Colombia. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (13 de enero de 2011). Colombia tiene puesta su mira en el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-7802>
- El Tiempo. (3 de diciembre de 2011a). La paz es asunto interno y vamos a resolverlo los colombianos: Santos. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (23 de mayo de 2011b). Santos rechazó mediación internacional para diálogo con las Farc. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (8 de mayo de 2012). Con la firma de nueve acuerdos, Colombia entró al radar de China. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11750301>
- El Tiempo. (1 de junio de 2012a). Francia no interferirá en la política colombiana: Hollande. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (4 de octubre de 2012b). Espaldarazo de Brasil a proceso con las Farc. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12283324>
- El Tiempo. (23 de marzo de 2013a). Santos inauguró la VII cumbre de la Alianza del Pacífico. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-91669>
- El Tiempo. (30 de mayo de 2013b). Invitación de la OCDE es entrar a grandes ligas de la economía: Santos. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (16 de noviembre de 2013c). Colombia se presenta ante Estados Unidos como una potencia regional. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (12 de diciembre de 2013d). La Unión Europea financiará un escenario de posconflicto en Colombia. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (21 de diciembre de 2013e). Diálogos de paz, entre los hechos del año en la región, según sondeo. *El Tiempo*.

- El Tiempo. (25 de noviembre de 2013f). ‘Somos más hermanos que nunca’, le dijo Santos a Correa. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (3 de junio de 2013g). Apoyo a proceso de paz de líderes mundiales claves. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (29 de marzo de 2013h). Congresistas de EE. UU. firman respaldo al proceso en La Habana. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (16 de febrero de 2017). Es necesaria integración de A. Latina para desarrollo: Santos-Stiglitz. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16821355>
- El Tiempo. (11 de junio de 2018b). Colombia pidió ingreso al tratado Transpacífico. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/colombia-pidio-ingreso-al-tratado-transpacifico-228940>
- Eudis, F. (2009). La crisis diplomática en América Latina: la incursión colombiana en el territorio ecuatoriano. *Revista venezolana de análisis de conyuntura*, 57-81.
- Fiammenghi, D., Rosato, S., Parent, J., Taliaferro, J., Lobell, S., & Ripsman, N. (2018). Correspondence. Neoclassical realism and Its critics. *International Security*, 193-203.
- Fisas, V. (2012). Roles de un proceso de paz. *Semana*.
- Flemes, D., & Castro, R. (2016). Institutional Constestation: Colombia in the Pacific Alliance. *Bulletin of Latin American Research*, 78-92.
- Flemes, G., & Castro, R. (2015). Colombia y Brasil frente a la Alianza del Pacífico y el Mercosur. *Iberoamericana*, 200-204.
- Galeano, H., Badillo, R., & Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el periodo 2002-2018. *Oasis*, 57-79.
- García, A. (2002). La política exterior del último cuatrenio: paz y conflicto en el centro de la agenda. *Políticas Públicas*, 191-217.
- García, E. (24 de abril de 1994). Chile y Colombia promueven el regionalismo abierto. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-108375>
- Garzón, J. (2015). Latin American Regionalism in a Multipolar World . *EUI Working Paper* , 1-21.
- Gehring, H., & Cuervo, M. (2016). El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas demécticas favorables para el posconflicto? En Pastrana, Eduardo, & H. Gehring, *Política Exterior Colombiana. Es-*

- cenarios y desafíos en el posconflicto* (págs. 651-686). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gelot, L., & Welz, M. (2018). Pragmatic eclecticism, neoclassical realism and post-structuralism: reconsidering the African response to the Libyan crisis of 2011. *Third World Quarterly*, 2334-2353.
- Genevieve, S. (2011). *Neoclassical Realism, Strategic Culture, and Iran's Post-revolutionary U.S. Foreign Policy*. University of Colorado.
- Glenn, J. (2009). Realism versus Strategic Culture: Competition and Collaboration? *International Studies Review*, 523-551. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2009.00872.x>
- Global Firepower . (abril de 2019). *Global Firepower* . Obtenido de Global Firepower : <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>
- Goh, E. (2005). *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González, C. H., & Muñoz, O. (2020). Enfoques teóricos para abordar la política exterior. En C. H. Gonzalez, *Relaciones Internacionales: Política Exterior, terrorismo, migración y conflicto en el sistema internacional actual* (págs. 15-62). Medellín: Centro Editorial Esumer.
- González, C. H., Mesa, J. C., & Yepes, C. (2018). La influencia del narcotráfico en la formulación y ejecución de la política exterior colombiana. *Escenarios; empresa y territorio*(9).
- Gonzalez, C., Mesa, J., & Montoya, D. (2018). La cooperación Sur-Sur como herramienta de la política exterior colombiana (2010-2015). *Reflexión Política*, 84-105.
- Gray, C. (1981). National Style in Strategy: The American Example. *International Security*, 21-47.
- Guillén, A. (2008). Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina. *Centro Celso Furtado*. Obtenido de [http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A\\_GUILLEN3.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf)
- Gvalia, G., Lebanidze, B., & Siroky, D. (2019). Neoclassical realism and small states: systemic constraints and domestic filters in Georgia's foreign policy. *East European Politics*, 21-51.
- Hadfield, A. (2010). *British Foreign Policy, national Identity, and Neoclassical Realism*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hamilton, M. (1987). The Elements of the Concept of Ideology. *political studies*, 18-38. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1987.tb00186.x>

- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hernández, A. (1999). Los conflictos internos: naturaleza y perspectivas. *Agenda internacional*, 61-103.
- Hill, C. (2003a). What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *International Affairs*, 233-255.
- Hill, C. (2003b). *The changing politics of foreign policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Johnston, A. (1998). *Cultural Realism. Strategic culture and grand strategy in chinese history*. New Jersey: Princeton.
- Juneau, T. (2015). *Squandered Opportunity. Neoclassical Realism and Iranian Foreign Policy*. California: Stanford University Press.
- Lantis, J. (2002). Strategic Culture and National Security Policy. *International Studies Review*, 87-113.
- Lantis, J. (2009). Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism. En L. Jeannie, K. K. Johnson, & J. Larsen, *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction. Initiatives in Strategic Studies* (págs. 33-52). New York: Palgrave Macmillan. doi:[https://doi.org/10.1057/9780230618305\\_3](https://doi.org/10.1057/9780230618305_3)
- Legro, J., & Moravcsik, A. (1999). Is Anibody Still a Realist? *International Security*, 5-55.
- Lima, M. (2013). Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. En E. Marques, & C. Pimenta, *A Política pública como campo multidisciplinar* (págs. 127-158). São Paulo: Editora Unesp.
- Llenderozas, E., & Finkielsztoyn, M. (2013). Estudios de política exterior: teorías, enfoques y debates. En E. Llenderozas, *Relaciones Internacionales: teorías y debates* (págs. 167-195). Buenos Aires: Eudeba.
- Lobell, S., Ripsman, N., & Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical Realism, the state and foreign policy*. New York: Cambridge University Press.
- Mahon, R., & McBride, S. (2008). *The OECD and transnational governance*. Vancouver: University of British Columbia press.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 219-249. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a8.pdf>

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. (Febrero de 2019). *acuerdos coemrciales*. Obtenido de acuerdos coemrciales: [http://www.acuerdos-comerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=212&Itemid=246](http://www.acuerdos-comerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=212&Itemid=246)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (agosto de 2012). *Documentos estratégicos*. Obtenido de cancilleria.gov.co: [https://www.cancilleria.gov.co/documentos\\_estrategicos](https://www.cancilleria.gov.co/documentos_estrategicos)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Memorias al Congreso*. Bogotá.
- Molina, G. (2003). *El Estado y el Desarrollo económico y social en Colombia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Monroy, M. (2014). *Tomadores humanos de decisión. Plan Colombia: Una estratégica Política Exterior de Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Montaner, C. (20 de noviembre de 1993). América Latina: ajustes y desbarajustes. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-264085>
- Montoya, D., González, C., & Duarte, L. (2016). Situación y retos de Colombia en materia de comercio exterior, en el marco de la Alianza del Pacífico. *Entramado*, 50-65.
- Moreno, C. (2009). Relaciones entre Colombia y Europa 1999-2002: alianzas y conflicto en la cooperación internacional. *CS*, 147-176.
- Narizny, K. (2017). On Systemic Paradigms and Domestic Politics: A Critique of the Newest Realism. *International Security*, 155-190.
- Nolte, D., & Wehner, L. (2013). *The Pacific Alliance casts its cloud over Latin America*. German Institute of Global and Area Studies .
- Novak, F. (2014). La reunión de los BRICS. *Boletín virtual Panorama Mundial*.
- Nuevo Poder. (1 de julio de 2016). Alianza del Pacífico por la libertad de comercio, capitales y personas. *Nuevo Poder*. Obtenido de <http://www.nuevopoder.cl/alianza-del-pacifico-por-la-libertad-de-comercio-capitales-y-personas/>
- O'Reilly, K. (2013). A Rogue Doctrine? The Role of Strategic Culture on US Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 57-77.
- Ochoa, L., & Rodríguez, P. (2016). Cronología de la Alianza del Pacífico. *Revista mexicana de Política Exterior*, 237-250.

- OECD. (2019). *OECD*. Obtenido de OECD: <http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm>
- Padelford, N., & Lincoln, G. (1977). *The Dynamics of International Politics*. New York: Macmillan.
- Parlamentarios para la Acción Global. (2019). *pgaction*. Obtenido de pgaction: <https://www.pgaction.org/es/about/overview.html>
- Penagos, J. (2013). El proceso de representaciones sobre las FARC. 1964. Los inicios. *Anagramas*, 145-162.
- Pérez, J. (2013). 1973: año cero del capitalismo global. *Tiempo Histórico*, 15-31.
- Presidencia de la República. (2014). Boletín mensual de actividades, recomendaciones, reuniones y publicaciones. *Camino a la OCDE*, Noviembre.
- ProColombia. (2019). *procolombia.co*. Obtenido de procolombia.co: <https://tlc-eeuu.procolombia.co/abc-del-tlc/atpdea>
- Rahman, S. (2017). Doomed to separate: A neoclassical realist perspective of the third India–Pakistan war of 1971 and independence of Bangladesh. *Asia-Pacific Social Science Review*, 214-238.
- Ramírez, L. (2010). Avances y retrocesos: ciclos de crisis diplomáticas entre Colombia y Ecuador (2004-2008). *Análisis Internacional*, 255-282.
- Ramírez, S. (2011). Giro de la política exterior colombiana. *Nueva sociedad*, 79-95.
- Rangel, R., & Sotos, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, 35-64.
- Rathbun, B. (2008). A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*, 294-321. doi:DOI: 10.1080/09636410802098917
- Redacción El Tiempo. (25 de septiembre de 2011). Queremos una Colombia con voz y peso en el mundo. *El Tiempo*, pág. 3.
- Revista Semana. (2 de agosto de 1999). Más Allá de la Foto. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-alla-de-la-foto/38484-3>
- Revista Semana. (1 de enero de 2012). Los puntos de la agenda. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-puntos-agenda/263987-3>

- Reynolds, C., Thoumi, F., & R, W. (1993). *A case for open regionalism in the Andes: policy implications of andean Integration in a period of hemispheric liberalization and structural adjustment*. Washington, D.C: Agency for.
- Ríos, J. (2015). Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 63-83.
- Ripsman, N., Taliaferro, W., & Lobell, S. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 85-105.
- Rojas, d., & Terán, J. (2016). La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina. *Oasis*, 69-88.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 144-172.
- Sáez, R. (2010). La OCDE y el ingreso de Chile. *Estudios Internacionales*, 93-112.
- Saltzman, I. (2015). Growing Pains: Neoclassical Realism and Japan's Security Policy Emancipation. *Contemporary Security Policy*, 498-527. doi:<https://doi.org/10.1080/13523260.2015.1091574>
- Sanahuja, J. (2012). Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En A. Serbin, L. Martínez, & H. Ramanzini, *El regionalismo "posliberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (págs. 19-71). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Sánchez, F., & Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, 81-104.
- Santos, J. (4 de septiembre de 2012b). *Alocución del Presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto*. Obtenido de Presidencia de la República: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904\\_01.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_01.aspx)
- Santos, J. (10 de diciembre de 2016b). *La Paz en Colombia: de lo imposible a lo posible. Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, al aceptar el Premio Nobel de Paz*. Obtenido de Presidencia de la República: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/161210-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-de-Colombia-Juan-Manuel-Santos-al-aceptar-el-Premio-Nobel-de-Paz>

- Sari, A. (2019). A neoclassical realist explanation of Indonesia's involvement in Muslim-related secessions in non-Muslim countries. *Asian Journal of Comparative Politics*, 213-241.
- Schweller, R. (2004). Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, 159-201.
- Secretaría de Economía de México. (15 de Marzo de 2019). *Gobierno de México*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior>
- Short, N. (2012). Leadership, neoliberal governance and global economic crisis: A Gramscian analysis. En S. Gill, *Global crises and the crisis of global leadership* (págs. 38-55). Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, N. (2019). *A new Cold War. Assessing the Current US-Russia Relationship*. Palgrave Macmillan.
- Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options*. Santa Monica: Rand.
- Steinsson. (2017). Neoclassical Realism in the North Atlantic: Explaining Behaviors and Outcomes in the Cod Wars. *Foreign Policy Analysis*, 599-617.
- Taliaferro, J. (2006). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource Extractive State. *Security Studies*, 464-495.
- Taliaferro, J., Lobell, S., & Ripsman, N. (2018). Is Peaceful Change in World Politics Always Desirable? A Neoclassical Realist Perspective. *International Studies Review*, 1-10.
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 69-103.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia internacional*, 90-111.
- Valencia, A. (1989). Derecho internacional y conflicto interno: Colombia y el derecho de los conflictos armados. *Colombia Internacional*. doi:<https://doi.org/10.7440/colombiaint6.1989.00>
- Vargas, A. (2008). Una mirada a la agrupación originalmente revolucionaria que se transformó en terrorista. *Revista Criminalidad*, 403-416.
- Vargas, L. (2018). *Colombia en la OCDE. Las realidades de su adhesión*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

- Vargas, L. F. (2010). Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad EAFIT*, 75-90. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/215/21520964006.pdf>
- Waltz, K. (1979). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wivel, A. (2005). Explaining Why State X Made a Certain Move Last Tuesday: The Promise and Limitations of Realist Foreign Policy Analysis. *Journal of International Relations and Development*, 355-380.
- Yeçilyurt, N. (2017). Explaining miscalculation and maladaptation in Turkish foreign policy towards the middle east during the Arab uprisings: A neoclassical realist perspective. *All Azimuth*, 65-83.
- Zelicovich, J. (2016). El Mercosur frente al “regionalismo del siglo XXI”. Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista Aportes para la integración Latinoamericana*, 1-27.
- Zelicovich, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonía en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, 693-717.



**Universidad  
Pontificia  
Bolivariana**

## **SU OPINIÓN**



Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerle un excelente producto.  
La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones será muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos.

Para darnos su opinión, comuníquese a través de la línea (57)(4) 354 4565  
o vía correo electrónico a [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)

Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación, su nombre,  
correo electrónico y número telefónico.

El presente libro se concibe, fundamentalmente, desde dos necesidades. La primera de ellas incorporar, al análisis de la política exterior colombiana, propuestas teóricas y conceptuales, que permitan una comprensión amplia de su complejo proceso, conciliando, la tradicional división entre factores internos y externos. Por otra parte la necesidad de comprender y explicar la política exterior, en un periodo, que, según varios académicos especializados, se caracterizó por ser dinámica, compleja, con diferentes objetivos y que, en algunos aspectos, rompió con el curso tradicional de esta política. Por lo tanto, el objetivo central de la investigación es explicar el rol de variables domésticas intervinientes: La percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica, en formulación y ejecución de la política exterior colombiana en el periodo 2010-2018. Para lo cual se propone como marco teórico explicativo, una adaptación a las particularidades del caso colombiano, del realismo neoclásico. La metodología consiste en un estudio de tres casos: el proceso de negociación de La Habana, la Alianza del Pacífico y el proceso de ingreso a la OCDE, como expresiones sobresalientes de la política exterior en el periodo estudiado. Se concluye, de forma parcial, que la importancia de las variables intervinientes seleccionadas es variable en cada caso de estudio.

