

7. Política exterior colombiana: élites, opinión e identidad

Fabio Sánchez

César Niño

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587208092ch7>

Resumen

Tradicionalmente la Política Exterior Colombiana (PEC) se ha estudiado a partir de los efectos del conflicto interno, el problema de las drogas y las debilidades del servicio exterior. En este capítulo analizamos los imaginarios y las percepciones de la élite de política exterior, en el marco de los entornos operativo y psicológico, en los cuales se formula e implementa la PEC (Brecher, Steinberg y Stein, 1969). Lo anterior será contrastado con los datos disponibles en el marco del Proyecto de Élites Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL), para luego identificar el rol del país (Holsti, 1970) que se construye de Colombia en el entorno internacional.

Introducción

La construcción y la idea del rol de Colombia en el entorno internacional pasa por diferentes estadios. En el presente capítulo se reflexiona sobre los hallazgos de la información obtenida a partir del Proyecto Élites Latinoamericanas junto con los imaginarios y las percepciones de la élite de la política exterior del país bajo los marcos de los entornos operativo y psicológico. El documento está dividido de la siguiente manera: en primer lugar, se encuentra la construcción del marco analítico para comprender el entorno teórico aplicado al caso de la Política Exterior Colombiana (PEC), posteriormente se presenta el diseño del entorno decisional. En tercer lugar, se identifica el rol externo del país, para luego analizar la

percepción y los imaginarios de la política exterior. Finalmente, se exponen los hallazgos y las conclusiones.

Marco analítico

El Análisis de Política Exterior ha sido un campo tradicional de estudio en las relaciones internacionales. Diversos enfoques han trazado la ruta de investigación: el proceso de toma de decisiones (Snyder *et al.*, 1954), el ambiente psicológico (Sprout y Sprout, 1956) y los factores sistémicos y domésticos en los cuales se destacan las variables propuestas por Rosenau (1966) (idiosincrasia, rol, gubernamentales, sociales y sistémicas).

Posteriormente, Brecher, Steinberg y Stein crearon un modelo de análisis sistémico para el estudio del proceso de toma de decisiones de la política exterior, incluyendo factores externos y domésticos; al respecto, “el sistema de la política exterior posee un entorno de ajustes, un grupo de actores y estructuras a través de las cuales toman decisiones y responden a desafíos, se trata de un proceso” (1969, p. 79). Los *inputs* se dan a través de los entornos operativo y psicológico, que luego de diversos procesos generan unos *outputs* finales.

El entorno operativo está compuesto por factores externos (sistema internacional: global, subordinado, otro tipo de subordinación, bilateral y dominante bilateral) y factores internos (capacidad militar, económica, estructura política, intereses de grupo y competencia entre élites). Este entorno da información a la élite que toma decisiones, la cual posee un entorno psicológico compuesto por un prisma de actitudes (ideología, legado histórico, predisposiciones de la personalidad) e imágenes de las élites (del entorno operativo, de su competencia). Asimismo, conciben un proceso de formulación de “decisiones estratégicas y tácticas en cuatro grandes áreas”: 1) seguridad-militar, 2) político-diplomática, 3) desarrollo económico y 4) estatus cultural. Finalmente, se produce una implementación por parte del jefe de Estado, el jefe de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Brecher *et al.*, 1969).

Un año después, Ole Holsti desarrolló su propuesta sobre el *concepto del rol nacional*, un referente importante para identificar el perfil que las élites consolidan para los Estados en la política internacional (Holsti, 1970). Dicho rol depende de los factores ideacionales y materiales con

los que cuenta el Estado para actuar en el sistema internacional, que genera una serie de prescripciones que facilitan o limitan dicha actuación: la estructura misma de dicho sistema, valores, principios legales, reglas, tradiciones y expectativas, la opinión mundial, tratados bilaterales, multilaterales y compromisos (Holsti, 1970).

De acuerdo con lo anterior, este capítulo analiza los entornos operativo y psicológico que inciden en el proceso de toma de decisiones en la Élite de Política Exterior (EPE) en Colombia. Ya se han señalado los diversos factores externos y domésticos, que cumplen un papel importante en las preferencias de los decisores que configuran un rol específico. Durante el mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018), Colombia transformó su rol de actor *problemático* en uno *pacificado* que le permitió elevar su prestigio. La encuesta devela que los asuntos de política exterior más relevantes en el entorno parlamentario fueron los relativos al comercio, la lucha contra las drogas ilícitas, la agenda regional latinoamericana y los papeles de Estados Unidos como socio tradicional y de Europa como un aliado para el desarrollo.

El entorno decisional

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el artículo 9 señala que las relaciones exteriores se fundamentan en la soberanía nacional, la libre autodeterminación de los pueblos y los principios del Derecho Internacional: “De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (1991). Asimismo, el artículo 189 (numeral 2) señala las funciones del presidente, a quien corresponde “dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (1991).

De la misma manera, el artículo 225 establece que existe una “Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición la determina la Ley 68 de 1993, y en la que pueden participar: los expresidentes y dos miembros designados por el presidente; se trata de un cuerpo consultivo del presidente y sus conceptos ‘no tienen carácter obligatorio’” (1993, artículo 4). Vale la pena recordar que esta comisión se convoca con muy poca

frecuencia y aparece en momentos de crisis internacionales, que para el caso colombiano son la excepción, debido al largo conflicto interno; la última aparición de esta ocurrió luego del fallo adverso de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ante Nicaragua (MRE, 2013).

Asimismo, el Decreto 274 de 2000 es el que reglamenta el servicio exterior y la carrera diplomática. El artículo 6 señala los cargos de libre nombramiento y remoción, entre los que se destacan viceministro, secretario general, subsecretarios y agregado comercial. En ocasiones, la “polémica” designación de embajadores se debe a la facultad presidencial establecida en el parágrafo 1: “El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República”, y por tanto, “no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular” (2000).

La Constitución es el soporte normativo del Decreto 1067 de 2015, el cual reglamenta el sector administrativo de Relaciones Exteriores. En la parte 1 determina que es al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el organismo rector del “Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, al que le corresponde “bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República” (MRE, 2015, artículo 1.1.1.1). Asimismo, establece que se trata de un “sector descentralizado” (parte 2) que cuenta con las siguientes entidades adscritas: Migración Colombia, Fondo Rotatorio del MRE (unidad administrativa) y las misiones diplomáticas (MRE, 2015). El Decreto 26 del 2018 adiciona el título 7, que establece 50 cupos para “funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular de la República que pueden estar escalafonados en la categoría de Embajador” (Presidencia de Colombia, 2018a).

Asimismo, la Comisión Segunda del Senado es la encargada de la política internacional, la defensa nacional y la fuerza pública, los tratados públicos, la carrera diplomática y consular, los asuntos diplomáticos, las fronteras, la nacionalidad, los extranjeros, la migración, las zonas francas y de libre comercio, entre otros asuntos, y está compuesta por trece senadores y diecinueve miembros de la Cámara de Representantes (Comisión Segunda, 2020).

Se debe tener en cuenta el *inner circle* del presidente; en el caso de Duque, una vez posesionado nombró a Carlos Holmes Trujillo como

canciller y a Francisco Barbosa como consejero presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales. Los dos cambiaron de rol luego del primer año de gestión: Trujillo pasó a la cartera de defensa y Barbosa fue designado como fiscal general de la nación.¹ Sus reemplazos fueron Claudia Blum y Nancy Patricia Gutiérrez respectivamente; esta última se había desempeñado como ministra del interior en el inicio del mandato de Duque. Lo anterior da cuenta de un grado de variabilidad en los cargos, principalmente el de canciller, lo que contrasta y evidencia entornos operativos y psicológicos diferentes a los existentes durante el mandato de Juan Manuel Santos (2010-2018), lapso en el que se consolidó María Ángela Holguín como jefe del MRE.

Aproximación metodológica

El presente capítulo se construyó con base en los datos elaborados sobre el Proyecto de Élites Parlamentarias (PELA). Dicho proyecto estuvo conformado por distintas encuestas aplicadas a congresistas de América Latina sobre diferentes temas de interés político, ponderándose con valores de preferencia. Así, para efectos de esta investigación, se seleccionaron los años 2006, 2010, 2014 y 2018 clasificando las preguntas y las respuestas junto con las siguientes palabras clave: *política exterior, bilateral, internacional, cooperación, tratados, acuerdos, relaciones, diálogo, cancillería y diplomacia*. En síntesis, conceptos exclusivamente relacionados con los asuntos de la PEC. A partir de eso, se hizo la interpretación de los resultados obtenidos y se relacionaron con el marco analítico expuesto.

Identificando el rol de Colombia

La tradición de la PEC se ha basado en una inserción tímida y de bajo perfil en el escenario internacional; y en efecto, a lo anterior se añade que los tomadores de decisiones dedican poco tiempo a las relaciones

¹ El ministro Trujillo falleció en enero del 2021 a causa de la covid-19. Fue sucedido por la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez, quien ejerció desde entonces los dos cargos de forma simultánea.

internacionales del país (Drekonja, 1983). Durante el siglo XX, antes del debilitamiento de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), también existió un consenso entre élites sobre la acción del país en la arena internacional (Cepeda y Pardo, 1989). La política exterior de Colombia ha tenido una importante asimilación en su definición alrededor del conflicto armado interno. En efecto, las dinámicas de los últimos veinte años han estado cifradas en la *farcarización* hasta el 2016 y ahora en la *posfarcarización* de la agenda colombiana en el exterior. Tanto el conflicto armado como las variables de inseguridad del país fueron la medida y el umbral en el diseño de políticas públicas (Lemaitre y Restrepo, 2019). La política exterior no fue ajena a esta influencia y permitió que estrategias como el Plan Colombia fungieran como catalizadores en la toma de decisiones y en el relacionamiento del país con en el exterior.

Sin embargo, entre los cambios y las continuidades de las distintas administraciones en materia de política exterior, se han presentado profundas diferencias sobre el rol externo de Colombia. De acuerdo con lo expuesto en el anterior marco analítico y con base en el entorno decisional operacionalizado en la sección previa, la última década, en cuanto a la PEC se refiere, constituye un escenario en el que se han presentado importantes transformaciones. Mediante esfuerzos por construir una nueva imagen sobre el país y potenciar las interacciones con cambios en la agenda exterior, desde la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) las interlocuciones no tradicionales buscaron la inserción, la conexión, la internacionalización de la paz y la presencia diplomática en regiones poco exploradas por el MRE, como Indonesia, Tailandia, Vietnam, Azerbaiyán y Argelia. El ingreso a instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la membresía como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) evidencian una política exterior que se desmarca de las dinámicas más conservadoras y tradicionales de algunas administraciones en Colombia.

La terminación del conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) abrió una ventana de oportunidad (Gutiérrez *et al.*, 2013) no solo para las dimensiones domésticas, sino también para nuevas preocupaciones sobre la agenda externa. Aun así, la *posfarcarización* del escenario público del país generó grandes incertidumbres sobre los nuevos derroteros y proyectos de la construcción de la agenda nacional.

Al parecer, la sustracción de este grupo insurgente como variable dependiente en la construcción de la política exterior dio lugar a un panorama más amplio de oportunidades, pero también de problemas en cuanto a la idea de configurar un rol predominante en la región latinoamericana.

Luego del Acuerdo de Paz (2016) con las FARC, en Colombia existen dos alternativas en la construcción de percepciones y la concepción de roles en la política exterior. La primera consiste en la idea de la EPE acerca de que el *performance* colombiano en América Latina ha sido bajo. El desconocimiento y la baja prioridad de las élites parlamentarias colombianas hacia esta región se limitan a la dimensión coyuntural de Venezuela y sus efectos. Sin embargo, la percepción tradicional sobre la importancia de la política exterior alineada con Washington vuelve a acaparar la lógica exterior del país (Instituto de Iberoamérica, 2018). En esta oportunidad, sobre las dinámicas comerciales de los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Corea del Sur, la Unión Europea, Canadá y México especialmente, y las lógicas de la aspersión aérea con glifosato sobre los cultivos de coca. La segunda corresponde a la noción de la *deseuritización* (Knudsen, 2001; Wæver, 2003)² de la política exterior, que ha generado un cambio en el rol de Colombia como país receptor de cooperación para la construcción de paz, y a su vez ha producido un estado de esquizofrenia sobre las nuevas prioridades después del conflicto. Por lo tanto, el rol externo de Colombia está determinado, en primer lugar, por la idea y los imaginarios de la EPE sobre el rol que debería desempeñar el país, y en segunda medida, por las acciones efectivas y posibles del país en el competitivo y complejo tablero internacional.

Percepciones, preferencias y *performance* de la Élite de Política Exterior

El Plan Estratégico de la Política Exterior Colombiana

Una vez posesionado, el presidente Iván Duque (2018-2022) definió su agenda externa como una “política exterior responsable, innovadora y constructiva” (Cancillería de Colombia, 2018). Bajo este lineamiento el

² Para más información al respecto véanse los trabajos de Wæver (2003 y 2011).

MRE ha buscado consolidar un rol que le facilite participar en organizaciones multilaterales, por ejemplo, liderando procesos democráticos en el sistema interamericano. Asimismo, se destaca el objetivo de diversificar las relaciones con actores no tradicionales en la agenda colombiana y promover lazos en materia de cooperación sur-sur, así como también de defender la integridad territorial y combatir al crimen organizado transnacional.

La política exterior, trazada por el Gobierno Duque, supone una lectura en dos dimensiones en el *entorno operativo*. Por una parte, la noción sobre la proyección y el rol de líder de Colombia en América Latina abanderando la protección y la defensa de la democracia. Asimismo, una configuración interesante en la que define su acción exterior como la de un estabilizador regional que busca el retorno de la democracia en Venezuela. La debilidad del país en los grandes foros de la política mundial se alivia con la participación en la OTAN y en la OCDE. De esa manera, la agenda de la política exterior colombiana en el *entorno operativo* se ha construido con una visión regional y segmentada en tres temas que recaen en las grandes áreas de decisiones estratégicas y tácticas propuestas por Brecher *et al.* (1969); en esta oportunidad: seguridad vs. crimen organizado, multilateralismo regional y cooperación internacional.

En ese marco, las demandas internacionales y las preocupaciones mundiales siguen estando alejadas de las percepciones de la EPE. Colombia tiene un rol regional y limitado por su capacidad de acción, pero su idea de prescripción sobre sus aspiraciones se ve comprometida por la escasez estratégica en la construcción de políticas de Estado. No obstante, para la consecución de los objetivos trazados en el Plan Estratégico, los distintos cancilleres han elaborado informes de gestión que evidencian la influencia de la EPE en los entornos operativo y decisional.

Informe de gestión Trujillo 2018

Durante el 2018 el canciller Trujillo desarrolló una agenda bajo cuatro pilares: el fortalecimiento de la imagen del país en el mundo, una PEC responsable y constructiva, una cancillería al servicio de los ciudadanos y la búsqueda de modernización del servicio exterior (MRE, 2018). El informe señala el funcionamiento de 62 embajadas y 120 consulados. Asimismo, señala una agenda de 30 viajes del presidente y 55 reuniones de alto

nivel del canciller, que facilitaron la firma de acuerdos y el fortalecimiento de mecanismos de diálogo político (MRE, 2018).

Se destaca la participación en asuntos multilaterales: la implementación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la participación en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), el Comité Interamericano contra el Terrorismo y una amplia participación en encuentros sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario (MRE, 2018). Asimismo, hace referencia a diversos mecanismos de integración y concertación regionales Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC; Asociación de Estados del Caribe, AEC; Alianza del Pacífico, Grupo de Lima y Proyecto Mesoamérica, entre otros) (MRE, 2018).

También señala la participación en asuntos económicos, sociales y ambientales (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO; Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IBPES; Unispace y la Organización Mundial de la Salud, OMS), en temas relativos a la cooperación internacional, programas bilaterales de cooperación sur-sur y los valiosos proyectos de la comunidad internacional para la construcción de paz. Asimismo, da cuenta de variados encuentros relativos a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como de la promoción cultural del país (MRE, 2018).

Un aspecto importante es el relativo al desarrollo y la integración fronteriza. Se basa en el Plan Fronteras en los 13 departamentos fronterizos, con 880 proyectos de desarrollo social y económico ejecutados durante el período 2010-2018, destacando 32 nuevos proyectos de “impacto social y económico”. Lo anterior soportado por el documento CONPES 3805 del 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Otros aspectos del informe obedecen a trámites gestionados por el MRE: pasaportes, apostillas, legalizaciones, visas, programas para colombianos en el exterior y fortalecimiento de la carrera diplomática y consular (MRE, 2018).

Informe empalme de los cancilleres Trujillo-Blum

Este documento recoge la agenda de trabajo del canciller Trujillo una vez renuncia y es designado como ministro de defensa (12-11-19). Señala

que ha seguido los lineamientos del Plan de Desarrollo establecido por la Administración Duque con el ánimo de ubicar a Colombia en una posición de liderazgo en el 2022. Los temas centrales de su gestión incluyen haber trabajado en el perfil multilateral de la acción externa del país, la promoción de los intereses nacionales en mecanismos de concertación e integración regional, la búsqueda de una nueva política migratoria (país emisor-receptor) y la gestión de una nueva política de fronteras. Asimismo, haber consolidado la oferta y la demanda de la cooperación internacional y gestionar el fortalecimiento del MRE (MRE, 2019a).

Informe de gestión de Blum para el 2019

Este informe subraya de nuevo los objetivos de la PEC de Duque: 1) presencia de Colombia en el mundo, 2) participación en escenarios internacionales, 3) relaciones bilaterales diversificadas, 4) integración regional, 5) política migratoria, 6) política de fronteras, 7) cooperación internacional y 8) fortalecimiento institucional (MRE, 2019b). Se destacan la apertura de la embajada en Noruega y el despliegue diplomático en embajadas y consulados en los distintos continentes. Asimismo, se destaca la ampliación de la capacidad institucional en 27 departamentos del país con Casas Lúdicas, Zonas de Frontera Intervenidas y Centros de Refrendación y Oportunidades para el Retorno (CRORES) (MRE, 2019b).

El MRE presenta como logro el haber sido anfitrión del 49.º Periodo de Sesiones de la Asamblea Ordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Medellín, 26-28 de junio), bajo el lema “Innovando para fortalecer el multilateralismo hemisférico”. Asimismo, se resalta el haber puesto en la agenda cuestiones sobre la garantía del derecho a la salud de los migrantes ante la OMS, la OPS y en el propio sistema de la ONU. Además, se resalta el liderazgo de Colombia con la creación de la Plataforma Nacional como vehículo de impulso entre el sector público y el privado para alcanzar los ODS. El informe también presenta como logro el hecho de que Colombia liderara la redacción de la resolución sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, aprobada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas (MRE, 2019b).

Por otra parte, la Cancillería expone los principales acuerdos suscritos de manera bilateral en cuestiones estratégicas. Entre ellos está el Acuerdo

de Exención de Visas con Emiratos Árabes Unidos, el Memorando de Entendimiento entre Academias Diplomáticas con Corea del Sur y el Tratado sobre el Traslado de Personas Condenadas entre Colombia y China. De igual manera, se acentúa su rol como líder en las conversaciones democráticas en contra del régimen de Maduro y en la lucha activa contra el problema de las drogas ilícitas en materia de salud y contra el narcotráfico en asuntos de seguridad internacional. También resalta el liderazgo del país en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica y en el Pacto de Leticia por la Amazonía. Iniciativas que reflejan el involucramiento y la reactivación estratégica de la PEC en un *display* temático que va más allá de su entorno regional.

Las élites parlamentarias y sus preferencias sobre la Política Exterior Colombiana

Al analizar la encuesta del PELA (2006, 2010, 2014, 2018) bajo la lupa de la agenda internacional, varios temas develan su importancia: los acuerdos comerciales en general, el papel de Washington en la guerra contra las drogas y la cooperación internacional para el desarrollo. De esta manera, frente a los acuerdos comerciales, cerca de un 20% de los congresistas encuestados valora como “muy positivo” el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos para América Latina, así como la relevancia de la Alianza del Pacífico y la figura de la Unión Europea y de China como socios inversores y aliados comerciales. En materia de cooperación internacional, aseguran que temas como la educación y los derechos humanos son áreas de intervención en las que países como España podrían cooperar con el Gobierno de Colombia.

En los años 2010 y 2014 las élites parlamentarias opinaron que el área prioritaria con la que el Gobierno colombiano debía orientar su política exterior era con los países de América Latina en general (39%) y con Estados Unidos (68%) respectivamente. Sin embargo, en los últimos seis años, los asuntos que más han preocupado a los congresistas colombianos relevantes para la agenda internacional son la deuda externa (11%) y el narcotráfico (34%).

En ese sentido, frente a los asuntos no tradicionales de la política exterior colombiana, los parlamentarios opinaron que China se ha

convertido en un actor clave para la diplomacia colombiana. Así, cerca del 40% de los encuestados señaló que China representa una influencia positiva en el país, mientras que el 94% de los congresistas enfatizaron que Estados Unidos posee mucha influencia en Colombia; de ellos el 20% tuvo la percepción de una influencia negativa en contraste con la visión positiva del 62%.

Para el 2018, en un marco de posconflicto, los temas que consideraron más graves fueron el narcotráfico, la inmigración (debido a la diáspora venezolana) y la deuda externa: un tema clásico para los países latinoamericanos. Asimismo, la pobreza y la desigualdad social (20,4%), la inseguridad ciudadana y la delincuencia (15,8%), y la persistencia del conflicto armado con actores diferentes a las FARC, asociados a la seguridad (15,3%).

En cuanto a la confianza sobre actores internacionales, la Unión Europea es la que genera una mejor impresión (52,2%). Sorpresivamente, siguen China y luego Estados Unidos, lo que evidencia el ascenso de la influencia del gigante asiático en los decisores colombianos, debido a las grandes inversiones en diversos sectores (por ejemplo, la construcción del Metro de Bogotá). Rusia, a su vez, es el actor que genera “poca” confianza. Ahora bien, se considera mayor la influencia de Estados Unidos (81,5%), frente a un 46,8% de China. Asimismo, se confirma que Washington es el “actor prioritario” en materia económica, lo que concuerda con la visión de las élites decisoras en materia de política exterior, quienes califican relativamente bien a Donald Trump, frente a otros líderes, como Pedro Sánchez (España) y Ángela Merkel (Alemania). Luego están China, México y Brasil, lo cual se relaciona con la balanza de pagos del país. Para el caso específico del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos la percepción entre negativo y positivo se ubica en un punto medio, debido al escenario desequilibrado en favor de Washington. Este aspecto tiene un especial punto de quiebre debido a la asimetría en términos de competitividad, y al mismo tiempo, como referente para el comercio internacional. No es sorpresiva la baja valoración de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) frente a la Alianza del Pacífico (AP), un proyecto que desde sus inicios (en el 2011) ha recibido el apoyo de la élite industrial colombiana.

De las preferencias de las élites a las decisiones

De acuerdo con el *entorno decisional*, una de las primeras acciones en materia exterior tuvo lugar el 27 de agosto del 2018, cuando Colombia anunció su retiro de la Unasur por considerarla cómplice de la dictadura de Maduro (Agencia EFE, 2018; El País, 2018; Presidencia de Colombia, 2018b). Bogotá ha liderado el “cerco diplomático” a través de la presión en la OEA, con el apoyo a Juan Guaidó y del Grupo de Lima, que desde su creación en el 2017 ha buscado acabar con la dictadura de Maduro. Las consecuencias han sido amplias: una percepción regional de injerencia de Washington en la región (Deutsche Welle, 2019) y la ruptura de relaciones diplomáticas con el régimen venezolano (BBC, 2019). No obstante, el esfuerzo colombiano ha develado ante la opinión pública mundial la violación de los derechos humanos y la crisis humanitaria que vive el vecino país.

Por otra parte, en el seno de la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2019, en la exposición de intereses, hallazgos y estrategias, la diplomacia y la inteligencia colombiana quedaron en entredicho. Duque presentó un *dossier* con pruebas (fotos y datos) en las que evidenciaba los nexos de Maduro con el terrorismo internacional; lastimosamente algunas fotos eran de “carácter ilustrativo” y no correspondían a un trabajo meticuloso por parte de los actores involucrados (El Espectador, 2019). La situación se desvió y dejó en aprietos a los operadores de inteligencia, al Ministerio de Defensa y al MRE.

Sin duda, los problemas políticos, sociales, económicos y de seguridad que suceden en Venezuela afectan profundamente la agenda regional y colombiana. De hecho, se tejieron diversas hipótesis en el 2019 sobre eventuales intervenciones militares estadounidenses y una posible tensión geopolítica con Moscú y Beijing (Lissardy, 2019; Ramírez, 2019). En resumen, se trata de un tema sensible para Bogotá, que continúa exigiendo un manejo diplomático más sofisticado.

Conclusiones

El análisis de los datos del PELA-USAL (2006, 2010, 2014, 2018) nos ha brindado información importante sobre algunas de las preferencias de la élite parlamentaria colombiana. Algunos temas clásicos se confirman,

tales como la importante relación política y comercial con Estados Unidos, a pesar de cierta inquietud con relación a los variados efectos del TLC. El diálogo y el acercamiento con América Latina también se destacan: la lógica de la integración regional está presente. De la misma manera, la Unión Europea es el actor internacional más confiable. Se confirma el aumento de la importante influencia china en diversas áreas, principalmente la comercial; mientras que Rusia genera desconfianza, tal vez debido a su simpatía hacia el régimen de Maduro.

También están presentes otros temas clásicos de la agenda externa colombiana: la deuda externa y el problema de las drogas. Se mantiene la preocupación sobre el conflicto interno, que luego de la firma de paz con las FARC en el 2016 se traslada hacia otros actores al margen de la ley (*posfarcarización*). No obstante, hay temas que quedaron fuera de las encuestas y que son de importante relevancia para la agenda exterior contemporánea de Colombia: la diplomacia para la paz, principalmente los actores implicados en el proceso de paz con las FARC (2012-2016), la ONU, la OCDE y la OTAN. Estos escenarios configuran prioridades estratégicas en materia multilateral, comercial, de desarrollo, economía y seguridad. Al no ser incluidos, limitan el alcance del análisis sobre las percepciones de los decisores en política exterior.

Es importante destacar que la noción de preferencias encontradas en las respuestas arrojadas por los parlamentarios contrasta de alguna manera con los resultados expuestos por los decisores sobre la agenda internacional. Estas agendas contrapuestas nos permiten identificar que existen brechas entre los entornos operativo y decisional, y que dificulta la definición de un rol internacional. Si bien la búsqueda del regreso a la democracia en Venezuela da cuenta de un perfil como estabilizador regional, las complicaciones de seguridad interna y la postergación de la consolidación de la paz debilitan aún dicho rol ante la comunidad internacional. Finalmente, es importante destacar que la definición del rol internacional de Colombia depende del entorno y las preferencias de los actuales y los futuros decisores; son ellos quienes tienen la tarea de consolidarlo a partir de unas claras prioridades estratégicas temáticas y regionales.

Referencias

- Alcántara M. (Dir.) *Proyecto Élites Latinoamericanas (PELA-USAL)*. Salamanca: Universidad de Salamanca (1994-2018).
- BBC (2019). Crisis en Venezuela: Maduro rompe relaciones diplomáticas con Colombia y da 24 horas a sus diplomáticos para que abandonen el país. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47341056>.
- Brecher, M., Steinberg, B., y Stein, J. (1969). A framework for research on foreign policy behavior. *Journal of Conflict Resolution*, 13(1), 75-94. <https://doi.org/10.1177/002200276901300105>.
- Cancillería de Colombia (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-202*. <https://bit.ly/2Gz97Wl>.
- Cepeda, F., y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana (1930-1946). En Á. Tirado Mejía (ed.), *Nueva Historia de Colombia* (pp. 9-28). Bogotá: Planeta.
- Comisión Segunda (2020). *Senado de Colombia*. <https://goo.su/jevSr>.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *CONPES 3805. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación*.
- Drekonja, G. (1983). Colombia: en búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, 4(2), 259-280. <https://goo.su/JYPYouE>.
- Deutsche Welle (2019). Venezuela desde el 23 de enero de 2019: un país en ebullición. <https://bit.ly/3ffFz2U>.
- Agencia EFE (2018). Colombia da un giro a su política exterior y se retira de la Unasur. <https://bit.ly/3fjA4Qu>.
- El Espectador (2019). Ejército reconoce que tres de las fotos de dossier de la ONU son de ilustración. <https://bit.ly/3DN8PaN>.
- El País (2018). Colombia anuncia que se retira de la Unasur. <https://bit.ly/2MwAY8K>.
- Gutiérrez, F., Pinto, M., Arenas, J., Guzmán, T., y Gutiérrez, M. (2013). The importance of political coalitions in the successful reduction of

- violence in Colombian cities. *Urban Studies*, 50(15), 3134-3151. <https://doi.org/10.1177/0042098013487779>.
- Holsti, K. J. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233. <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- Instituto de Iberoamérica (2018). *Equipo de investigación sobre élites parlamentarias iberoamericanas 2018*. Bogotá: Área de Ciencia Política y de la Administración.
- Knudsen, O. (2001). Post-Copenhagen security studies: Desecuritizing securitization. *Security Dialogue*, 32(3), 355-368. <https://doi.org/10.1177/0967010601032003007>.
- Lemaitre, J., y Restrepo, E. (2019). Law and violence in the colombian post-conflict: State-making in the wake of the peace agreement. *Revista de Estudios Sociales*, 67, 2-16. <https://doi.org/10.7440/res67.2019.01>.
- Lissardy, G. (2019). Crisis en Venezuela: una intervención militar tendría “consecuencias devastadoras para la región y para la seguridad mundial”, advierte diplomático ruso. *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/30do6vH>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2013). Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Comisión Asesora de Relaciones Exteriores analizó las acciones, gestiones y alternativas relacionadas con el fallo de la CIJ en el caso de la controversia con Nicaragua. *Cancillería*. <https://bit.ly/3NkdHqP>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Decreto 1067*. <https://bit.ly/3SN97T4>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Informe de Gestión 2018*. <https://bit.ly/3gNHmfX>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019a). *Informe de empalme. Gestión Carlos Holmes Trujillo*. <https://goo.su/AUYv>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019b). *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Informe de Gestión 2019*. <https://bit.ly/3ffCWxZ>.
- Presidencia de Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. <https://bit.ly/3Fnru4v>.
- Presidencia de Colombia (2000). *Decreto 274. Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*. <https://bit.ly/3NeYwPD>.

Presidencia de Colombia (2018a). *Decreto 026. Por medio del cual se adiciona el título 7 en la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015.* <https://bit.ly/3TKtvFQ>.

Presidencia de Colombia (2018b). Colombia oficializa su retiro de Unasur. *Presidencia de la República.* <https://bit.ly/3SGmAMr>.

Ramírez, S. (2019). Colombia frente a la crisis venezolana: ¿qué está en juego? *Razón Pública.* <https://bit.ly/3DeSo5l>.

Rosenau, J. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. En B. Farrel (ed.), *Approaches to comparative and international politics.* Evanston: Northwestern University Press.

Senado de Colombia (1993). *Ley 68 de 1993.* <https://bit.ly/3gDdmTM>.

Snyder, R., Bruck, H. W., y Sapin, B. (1954). *Decision-making as an approach to the study of international politics. Foreign policy analysis project series N.º 3.* Princeton: Princeton University Press.

Sprout, H., y Sprout, M. (1956). *Man-milieu relationship hypothesis in the context of international politics.* Princeton: Princeton University Press.

Wæver, O. (2003). Securitization and desecuritization. *International Security, 66.*

Wæver, O. (2011). Securitization. En C. Hughes y Y. M. Lai (eds.), *Security studies: A reader* (pp. 93-98). Londres: Routledge.