

# La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones\*

Diana Marcela Rojas\*\*

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es establecer cuáles fueron los márgenes de maniobra con los que contó el gobierno Santos en el manejo de su política internacional durante los 8 años de mandato (2010-2018), en relación, tanto con las dinámicas internas como con las lógicas y movimientos que se dieron en el escenario internacional durante ese período. Con el beneficio de la perspectiva que da el tiempo transcurrido, se busca determinar qué distancia se dio entre la agenda inicial del gobierno, su voluntad de implementarla, y la capacidad real para hacerlo, de acuerdo con el entorno específico y las circunstancias en las que le correspondió desempeñarse.

**Palabras clave:** Gobierno Santos, política exterior colombiana, cooperación internacional, proceso de paz.

## The international politics of the Santos administration: between the imperatives and the aspirations

### ABSTRACT

The objective of this work is to establish how much maneuvering space the Santos Government counted with in the management of its international policy during the 8 years of

---

\* Este artículo es uno de los resultados del proyecto “Política exterior colombiana: los retos del siglo XXI”, financiado por la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* Phd en ciencia política. Profesora asociada Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, (Colombia). [dmrojasr@unal.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-1116-7677]

Recibido: 20 de agosto de 2018 / Modificado: 9 de octubre de 2018 / Aceptado: 22 de octubre de 2018

Para citar este artículo:

Rojas, D. M. (2019). La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones. *OASIS*, 29, pp. 7-27

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.02>

mandate (2010-2018), in connection with both the internal dynamics and the logics and movements that occurred in the international arena during that period. With hindsight, this work seeks to determine the distance between the initial agenda of the Government, their willingness to implement it, and their actual ability to do so, taking into consideration the specific environment and circumstances of the period.

**Key words:** Santos Government, Colombian foreign policy, international cooperation and peace process.

Se ha señalado insistentemente que una de las consecuencias de la globalización es el debilitamiento en la capacidad de los Estados para definir, de manera autónoma, sus políticas. En tanto “fenómeno de intensificación de las relaciones sociales” (Held & McGrew, 2003, p. 3), la globalización deslimita y destataliza la política: “la consecuencia es que aparecen jugadores adicionales, nuevos papeles, nuevos recursos, reglas desconocidas, contradicciones y conflictos nuevos (Beck, 2004, p. 27). En lugar de políticas nacionales y de la lógica de interacción entre Estados como base de la política internacional, estaríamos, según Beck, ante la configuración de una política interior mundial; en ella, la actuación internacional de los Estados no puede ser comprendida a partir de la concepción clásica de la soberanía basada en la definición moderna del Estado (autoridad centralizada en un territorio delimitado con una jurisdicción exclusiva sobre su población). En su lugar, se plantea la idea de un Estado transnacional, cuya naturaleza es contingente y políticamente mutable; el Estado

“ya no sería el actor del sistema internacional sino un actor entre otros” (Beck, 2004, p. 33). ¿Significa esto que ya no tiene sentido seguir empleando el concepto de “política exterior”? ¿Esta visión implica que los gobiernos nacionales ya no tendrían la idoneidad, la aptitud y ni siquiera la posibilidad de defender los intereses nacionales de sus países? ¿Estarían los Estados sometidos al vaivén incesante de las dinámicas globalizadoras sin poder fijar una ruta ni llegar a puerto seguro?

Si la contingencia y la incertidumbre son las características predominantes de la política actual (Bauman, 2015), los proyectos políticos de los partidos y movimientos que llegan al poder serían solo declaraciones de buena voluntad, sujetas a los azares de los mercados globales, a los efectos no deseados de los riesgos civilizatorios como el cambio climático, e incluso a las disputas entre las grandes potencias (Giddens, 2000, p. 30). Parecería entonces que la brecha entre las promesas de un gobierno y las realidades del ejercicio del poder se hace cada vez más grande, ante la mirada impotente y decepcionada de los ciudadanos. Sin embargo, visto más de cerca, se constata que los gobiernos, aun en países más pequeños, débiles o subdesarrollados, siguen contando niveles variables de margen de maniobra para la conducción de su política exterior (Hill, 2015, pp. 293 y ss.). ¿Qué es lo que hace entonces que, pese a todo, los Estados mantengan esta capacidad de acción en un mundo tan complejo y mutable?

Algunas pistas para responder a estas preguntas se encuentran en el análisis de casos concretos. El presente trabajo examina la política exterior del gobierno de Juan Manuel

Santos con la intención de establecer a qué punto se constata o no, en el caso colombiano, la pérdida de poder del Estado.

### **¿Desde dónde examinar la política exterior?**

Realizar un balance de la política exterior, por sucinto que sea, permite analizar en perspectiva el desempeño de un gobierno en un ámbito específico de la política pública. Se trata de la posibilidad de establecer la relación entre los propósitos iniciales y los resultados a los que se llegó al finalizar el mandato. Más que un balance en blanco y negro, se busca identificar de qué modo se manejó en la práctica la política exterior por parte de una administración, cuáles fueron sus posibilidades y límites, en qué circunstancias se definió y se implementó la agenda, qué temas terminaron por ser dejados de lado y qué otros, imprevistos, tuvieron que ser asumidos.

Al examinar las continuidades y discontinuidades entre los propósitos iniciales y las medidas efectivamente adoptadas, más que determinar el nivel de coherencia, el propósito es reflexionar acerca de la capacidad con la que cuenta un gobierno hoy para orientar sus políticas, en especial en un campo en el que intervienen actores muy diversos y en el que se entra en interacción con dinámicas, como las del ámbito internacional, que difícilmente pueden ser controladas o previstas. No se trata, pues, simplemente de un balance contable de beneficios y pérdidas, sino y, sobre todo, de un ejercicio de contextualización.

El análisis de una política pública implica establecer, de un lado, las necesidades y demandas a las que se busca responder con

medidas concretas y, del otro, la habilidad de un gobierno para adoptar tales disposiciones, allegando los recursos, la capacidad operativa y estableciendo las condiciones necesarias para su aplicabilidad.

La distancia que se establece entre los propósitos iniciales, establecidos a través de planes y programas, y la capacidad de implementar acciones específicas con miras a lograr objetivos establecidos es lo que se denomina margen de maniobra: “La política exterior existe siempre en la dicotomía entre elección y restricción. Dependiendo del actor, el momento y la situación, las oportunidades se definen de acuerdo con las circunstancias, a veces poco prometedoras, lo que delimita el marco de acción de los agentes” (Hill, 2015, p. 303).

El margen de maniobra con el que puede contar un gobierno para la puesta en marcha de una política pública puede ser ampliado o reducido en virtud de la conjunción de varios factores, de los cuales, y para efectos del presente análisis, se consideran principalmente tres: En primer lugar, el respaldo político de sectores como los partidos políticos, las organizaciones sociales, los gobiernos locales, los grupos de interés, la opinión pública e incluso, como en el caso de la política exterior, el apoyo que actores internacionales estén dispuestos a proporcionar para la adopción de políticas específicas (Morin & Paquin, 2018, pp. 167 y ss.). Este respaldo puede expresarse en forma de legitimación de la política en cuestión, financiación de los programas e, incluso, como participación directa en la implementación de las medidas correspondientes.

En segundo lugar, se encuentra la capacidad institucional, tanto para formular una

política pública, como para implementarla. Ello implica contar con el personal calificado, la experticia, las formas de reglamentación y los procedimientos burocráticos adecuados que permitan la asignación de tareas, la atribución de responsabilidades y la evaluación de resultados<sup>1</sup>. Esta capacidad incluye, por supuesto, la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para llevar a cabo la misión establecida.

En tercer lugar, el margen de maniobra de un gobierno se define también en relación con las tendencias y dinámicas predominantes en el escenario internacional en el que se desenvuelve. La creciente interdependencia entre los países, impulsada por el proceso de globalización, también implica un condicionamiento de los gobiernos para definir, de manera completamente autónoma y soberana, sus políticas públicas. Ello resulta aún más evidente en el caso de la política exterior dadas las tendencias de los últimos años a desarrollar regímenes internacionales, densificar las redes de carácter transnacional y promover modelos económicos y políticos de corte capitalista y liberal (Smith & Hadfield, 2008, p. 190). Tales dinámicas intensifican el entrelazamiento entre la política doméstica y la internacional, dando lugar a un ámbito complejo y, a veces, incluso confuso, que varios autores han denominado “interméstico”<sup>2</sup>.

El objetivo, entonces, de este trabajo consiste en establecer cuáles fueron los márgenes de maniobra con los que contó el gobierno Santos en el manejo de su política internacional durante los 8 años de mandato (2010-2018), a partir del análisis de los tres tipos de factores señalados previamente. La hipótesis de partida sostiene que el gobierno Santos contó con el margen de maniobra necesario para cumplir, con buena parte de los objetivos de su política exterior, debido a que pudo conjugar el respaldo nacional e internacional a su proyecto político con el mejoramiento de las capacidades institucionales del Estado colombiano; todo ello en un contexto internacional que le resultó favorable, en buena medida debido al alineamiento del gobierno nacional con las tendencias hegemónicas globales.

En el desarrollo de la argumentación se analizará, en primer lugar, la agenda internacional que se planteó el gobierno Santos a su llegada en 2010, la cual se definió en torno a dos ejes principales: el de la búsqueda de apoyo internacional al proceso de paz, y el de la ampliación de los vínculos externos, tanto a nivel económico como político; en seguida se estudiarán las medidas a través de las cuales la administración buscó alcanzar los objetivos planteados así como los resultados obtenidos; a

<sup>1</sup> Para un análisis detallado del dispositivo diplomático ver: Hill, C. (2015). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave Macmillan Education. Chapter 4: Agents: Bureaucracy and the Proliferation of External Relations. Y Morin, J.-F. & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Palgrave Macmillan. Chapter 4: What is the influence of Bureaucracy?

<sup>2</sup> Para el debate sobre la frontera entre lo interno y lo externo, y la conceptualización de la política interméstica ver: Rosenau, J. N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press. Evans, P. & Putnam, R. (1993). *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press.

modo de conclusión se precisará cuáles fueron los márgenes de maniobra del gobierno Santos en la conducción de la política exterior y los factores que pueden explicarlo.

### **UNA POLÍTICA EXTERIOR DE CARA AL SIGLO XXI**

A su llegada al gobierno, Santos planteó un giro en el manejo de las relaciones internacionales. Frente a la priorización de los vínculos con EE.UU., la concentración en la lucha contra el terrorismo y el tono de confrontación ideológica con los vecinos que caracterizó al gobierno anterior, la nueva administración adoptó una posición más pragmática y multilateral. Este redireccionamiento obedeció tanto a imperativos de política doméstica como a cambios en el escenario internacional. El cambio se expresó en dos objetivos centrales: en primera instancia, alcanzar un mejor posicionamiento internacional del país; el gobierno se planteó diversificar la agenda internacional y ampliar la esfera de acción externa con el fin de poder jugar en varios tableros. El segundo propósito consistió en obtener el apoyo internacional para el proceso de paz, tanto en términos políticos como financieros.

Con respecto al primero, Santos manifestó: “Nuestra meta es establecer unas relaciones internacionales modernas que nos ayuden a enfrentar exitosamente los retos del siglo XXI” (Cabrera, 2010). Lo cual significaba elevar el estatus internacional del país proyectando una situación de estabilidad y seguridad interna, favorables a su vez al modelo de economía abierta, y concordancia con las tendencias globalizadoras prevalecientes.

En efecto, el inicio del nuevo siglo, coincidió con un cambio en la percepción de los países en desarrollo. En su momento se habló del potencial de los “mercados emergentes”, los llamados “Civets” conformados por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; esto es, países con poblaciones numerosas y jóvenes, con posibilidades de un crecimiento económico sostenido en los siguientes 20 años, los cuales se perfilaban como destinos atractivos para los inversionistas (*The Economist*, 2010). Asimismo, la mayoría de países de América Latina fueron clasificados en la categoría de “renta media” de acuerdo con el aumento del nivel de ingreso per cápita; esto, en conjunción con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, se tradujo en una disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para la región, así como en la transformación del esquema de cooperación Norte-Sur hacia uno que enfatiza la cooperación Sur-Sur (Cepal, 2012).

Por su parte, en las últimas dos décadas Colombia ha consolidado una economía exportadora basada en la explotación de recursos minerales, principalmente petróleo y carbón. Este modelo económico ha vuelto imperativa la creación de condiciones favorables a la inversión extranjera, la adopción de normas y procedimientos internacionales, así como la firma de acuerdos de libre comercio que le garanticen el acceso a los mercados globales.

El cambio en el estatus internacional del país también se vinculó estrechamente con la decisión de encontrar una solución pacífica al conflicto armado interno por parte de la administración Santos. La búsqueda de respaldo externo al proceso de paz se debió a la nece-

alidad de legitimar la negociación con las Farc en una doble vía: de un lado, se esperaba que el acompañamiento de países y organizaciones internacionales le diera credibilidad al proceso, tanto frente a la ciudadanía colombiana como ante la propia guerrilla. Este acompañamiento propiciaría e incluso presionaría la continuidad de los diálogos y el logro de compromisos en la mesa de negociaciones. De cierto modo, era una manera de conjurar el “síndrome del Caguán”, la desconfianza acerca de la voluntad de paz de las partes negociadoras y el temor a que se repitiera el fracaso de las tentativas de negociación ocurridas durante el gobierno de Pastrana. De otro lado, esa participación le brindaría legitimidad y reconocimiento al proceso de paz ante la comunidad internacional en su conjunto, permitiéndole contar con experticia y recursos externos.

Tales propósitos contaron con un entorno internacional favorable; en los últimos años se ha dado un desarrollo institucional y normativo que enmarca la participación de actores internacionales en la resolución de guerras internas. La denominada “intervención humanitaria” o el “deber de proteger”, han propiciado un mayor involucramiento en los procesos de paz en varios lugares del mundo (París, 2014). Allí participan no solo los gobiernos nacionales y organismos internacionales y regionales, sino de manera muy activa ONG y grupos sociales de carácter transnacional (Masal, 2007). Además, la nueva administración habría de capitalizar la experiencia de internacionalización

adquirida a través de los programas en favor de la paz; dichas iniciativas se desarrollaron en diversas regiones del país con el apoyo de la cooperación internacional desde el año 2000 (J. García, 2015).

Veamos en detalle cómo se implementó la agenda.

## PROYECCIÓN INTERNACIONAL

El propósito de la administración Santos de ampliar el radio de acción internacional, así como de diversificar su agenda externa se expresó en varias medidas: la adopción de nuevos acuerdos de libre comercio, el ingreso a la Oede, la extensión de la agenda con Estados Unidos, la asociación con la Otán y, por último, el acercamiento a la región y las tentativas por mejorar las relaciones con los países vecinos.

### Profundizar los vínculos con la economía global

En materia de política económica, el gobierno Santos no solo le dio continuidad a la internacionalización de la administración anterior, sino que buscó intensificar el proceso de liberalización económica y comercial. Se duplicó el número de acuerdos de libre comercio, de 8 acuerdos vigentes en 2010, se pasó a 16 acuerdos comerciales con 62 países y 15 instrumentos de promoción y protección de inversiones<sup>3</sup>; de estos 16 acuerdos 4 corresponden a acuerdos de alcance parcial

<sup>3</sup> En la región, Colombia pasó a ser uno de los países con mayor número de tratados de libre comercio en 2018, detrás de Chile (30), Perú (19), México y Panamá (17) (Mincomercio, 2018).

(Panamá, Cuba, Caricom y Venezuela). En este período entraron en vigor los tratados con Canadá y AELC<sup>4</sup> (2011), Estados Unidos (2012), Unión Europea (2013), Corea del Sur, Alianza Pacífico y Costa Rica (2016)<sup>5</sup>.

En el 2000, el comercio de Colombia con países con acuerdos comerciales representaba 20.2% de lo comercializado, desde entonces amplió la participación alcanzando el 66.2% en 2017. Por su parte, el intercambio comercial con China también se incrementó pese a no contar con ningún tipo de acuerdo comercial (Lu, 2017).

La administración también se planteó la meta de ampliar el turismo internacional; entre el 2011 y el 2017 la llegada de viajeros extranjeros al país creció 150% y el ingreso de divisas por concepto de turismo pasó de US\$3.400 millones a US\$5.700 millones, lo que representa un aumento de 68%; en aras de convertirlo en una fuente importante de ingresos para las economías locales, la administración invirtió medio billón de pesos en 165 obras turísticas en diferentes regiones del país (Mincomercio, 2018b).

En esta misma dirección, la administración planteó como una de sus prioridades el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde). Para ello se emprendieron una serie de reformas políticas

e institucionales con el fin de adaptar la administración pública y la legislación a estándares internacionales en temas de crecimiento económico, empleo, calidad de vida, comercio internacional, medio ambiente, economía digital e impuestos; de allí que a la organización se le denomine el “club de las buenas prácticas”. Las reformas implementadas afectan, de manera sustancial, el manejo de la política económica en lo que respecta a la productividad y la competitividad; crea condiciones favorables a la inversión extranjera y generan mayor confianza internacional hacia la economía nacional. Después de un largo y exigente proceso, Colombia fue finalmente aceptada como miembro de la Ocde en mayo de 2018. En la valoración de los alcances e implicaciones de esta decisión no hay una respuesta unívoca; de un lado, la adopción de parámetros internacionales facilita la inserción del país en las dinámicas económicas globales, que a la larga, podrían favorecer también un mejor posicionamiento en otros temas; sin embargo, de otro lado, implica una restricción del margen de maniobra del gobierno nacional a la hora de tomar decisiones en el ámbito doméstico y ancla al país, con mayor contundencia, al modelo económico neoliberal (González, 2018).

<sup>4</sup> Asociación Europea de Libre Comercio, conformada por Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

<sup>5</sup> Otros acuerdos están pendientes: en 2018 se dieron por concluidas las negociaciones para un acuerdo comercial con Israel, el cual entrará en vigor una vez sea ratificado por los respectivos congresos y, en el caso de Colombia, también de la Corte Constitucional. En 2018 se retomaron las negociaciones de un TLC con Turquía, luego de haber quedado suspendidas en mayo de 2012, tras cumplirse una sexta ronda de negociaciones. Con Japón se trabajó en un acuerdo comercial parcial y en 2018 se firmó un acuerdo de doble tributación.

### **Las relaciones con Estados Unidos: ¿De aliados subordinados a socios estratégicos?**

En este, como en otros ámbitos, el gobierno Santos se propuso dar un viraje en los vínculos con la potencia del norte. Luego de una década en la que la política exterior colombiana estuvo concentrada en alcanzar y mantener el respaldo estadounidense a la ofensiva militar contra la guerrilla<sup>6</sup>, se hacía imperativo ampliar el margen de maniobra externo y proyectar una imagen menos unilateralmente alineada. Se buscó entonces que el país siguiera siendo considerado un aliado confiable, pero en el marco de unas relaciones bilaterales más equilibradas y con una agenda más diversificada.

Por su parte, Washington se planteó pasar a otra etapa en su política de intervención en el conflicto armado, implementando una “estrategia de salida”<sup>7</sup>; su objetivo consistía en nacionalizar los programas desarrollados bajo el Plan Colombia, pasando progresivamente la responsabilidad en su gestión, así como en su financiación, al Estado colombiano. Desde la perspectiva estadounidense, “la colombianización o nacionalización [del Plan Colombia] representa un cambio de la relación de asistencia actual a una relación de asociación (*partnership*), en la que se desarrolla la capacidad local, se

incrementan las alianzas con el sector privado, aumenta la responsabilidad y la presencia del Estado, se fortalecen las instituciones, y decrece la ayuda estadounidense” (Department of State, March 2006, p. 24).

Además de fijar la ruta del “pos Plan Colombia”, los dos países acordaron elaborar una nueva agenda bilateral que ampliara los vínculos más allá de los temas militares y estratégicos, incluyendo asuntos como el desarrollo social, el crecimiento económico, el medio ambiente, la educación, la energía y los derechos humanos. Ello habría de concretarse a través del Diálogo de Alto Nivel Estados Unidos-Colombia (DAN), un mecanismo de interlocución entre funcionarios estadounidenses y colombianos que se realizó periódicamente con el fin de evaluar el avance en la agenda propuesta.

La cooperación en materia de seguridad hacia la región fue otro de los componentes de la agenda bilateral en la administración Santos. Desde 2013, se implementó el Plan de Acción Estados Unidos-Colombia de Cooperación en Seguridad Regional (U.S.-Colombia Security Cooperation Coordinating Group SCCG). Mediante este plan, los dos países desarrollaron iniciativas conjuntas en Centroamérica, que incluyeron entrenamiento de seguridad y del sector justicia, fortalecimiento institucional

<sup>6</sup> Después de una década de implementación del Plan Colombia, Washington estimaba que el país bien podría ser visto como un “modelo de reconstrucción estatal”. Tal vez el único caso de intervención estadounidense que podría considerarse exitoso en una década especialmente calamitosa, luego de los desastres en Irak y Afganistán, y ante la inestabilidad creciente en Medio Oriente y África.

<sup>7</sup> Se trata de la Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia (The Colombia Strategic Development Initiative, CSDI). (U.S. Department of State, March 2011). La CSDI fue definida por la Embajada de Estados Unidos en Colombia para el período 2009-2013, con el fin de respaldar el Plan de Consolidación Nacional presentado por el gobierno Uribe en 2009 y al cual se la da continuidad bajo la administración Santos.



para mejorar los esfuerzos de combate a crímenes financieros, extorsión, lavado y decomiso de activos y entrenamiento para ayudar a las capacidades de interdicción de esas naciones.

De otra parte, el narcotráfico siguió siendo la piedra en el zapato de los vínculos bilaterales; al inicio de su mandato Santos trató de poner sobre la mesa la discusión sobre el enfoque de la lucha contra las drogas, buscando generar un frente común a nivel regional y enfatizando en la responsabilidad compartida<sup>8</sup>. La tentativa no prosperó, pero por un tiempo Washington suavizó la retórica y disminuyó la presión en la aplicación de las políticas antinarcóticos, sobre todo en lo referente a la fumigación aérea; de este modo, el gobierno Santos pudo tener un margen de maniobra en un tema crítico durante las negociaciones en La Habana. Sin embargo, el aumento en el número de cultivos ilícitos en el país<sup>9</sup> y el estilo confrontacional del gobierno Trump hicieron que, de nuevo, la lucha contra las drogas fuera motivo de tensiones entre ambas partes.

### **La asociación con la Otán**

El 31 de mayo de 2018 se formalizó el vínculo de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otán) en calidad de socio

global, convirtiéndose en el primer admitido de la región latinoamericana. Convertirse en un socio global de la Otán implica un estatuto de mayor cooperación en materia de seguridad y defensa, pero no la membresía plena, la cual está reservada solo a los países europeos. En términos generales, el modo de asociación en el que ingresa el país implica establecer mecanismos de cooperación de interés mutuo para enfrentar riesgos y desafíos de seguridad emergentes; se trata de un marco flexible de colaboración en la que, de manera individual y de común acuerdo con el organismo multilateral, los países deciden en qué áreas y a través de qué formas quieren participar (Las2orillas, 2018).

¿Qué razones llevaron al gobierno nacional a buscar esta alianza? Estas tienen fundamentalmente que ver, directa e indirectamente, con el conflicto armado interno y su solución. De hecho, el acercamiento a la organización ya se había iniciado en 2006, cuando la administración Uribe buscó socios extra regionales para respaldar su política de seguridad democrática y contrarrestar las críticas de los gobiernos de izquierda que predominaban entonces en la región (H. García, 2013).

No obstante, será el gobierno Santos el que impulse decididamente la iniciativa. Desde

<sup>8</sup> En la Cumbre de las Américas del 2012, se acordó dar un mandato a la OEA para iniciar un proceso de estudio a fin de explorar nuevos enfoques en la lucha contra las drogas narcotizantes y psicotrópicas. En mayo de 2013 el organismo regional presentó el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas (OEA, 2013); asimismo, la OEA convocó una sesión extraordinaria en el 2014 encargada de perfilar la nueva estrategia 2016-2020.

<sup>9</sup> Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2015 el área cultivada creció en un 39%, llegando casi a las cien mil hectáreas. En 2012 eran menos de la mitad. Para el 2016 se estimaron en 146.000 las hectáreas cultivadas (Unodc, 2017). Las cifras que la US Office of National Drug Control Policy dio a conocer son mayores, fijando en 188.000 el número de hectáreas de coca en Colombia para 2016 (McDermott, 2017). Según esta misma agencia, para el 2017 se dio un incremento del 11%, con un registro de 209.000 hectáreas (ONDCP, 2018).

el 2013 se firmó un acuerdo de intercambio de información y seguridad, lo que permitió a militares colombianos participar en cursos y entrenamiento en Alemania e Italia (Cancillería, 2013). Asimismo, fuerzas colombianas hicieron parte de operaciones navales conducidas por la Alianza Atlántica para contrarrestar la piratería marítima en el Cuerno de África. Estos acercamientos dieron lugar a que el país fuera admitido en la organización en mayo de 2017, y es precisamente esta decisión la que acaba de ser ratificada.

Se trató de una jugada a varias bandas; desde el punto de vista militar, la asociación con la Otán le daría continuidad al proceso de modernización de las Fuerzas Armadas colombianas que tuvo lugar con el Plan Colombia; gracias a ello fue posible el debilitamiento militar de las Farc y la subsecuente negociación del acuerdo de paz. En la perspectiva del posconflicto, le permitiría al gobierno colombiano responder a dos imperativos: por una parte, darle una nueva orientación y uso al dispositivo militar más grande y eficaz con el que ha contado el país en su historia republicana; y de otra, mantener la capacidad coercitiva del Estado frente a amenazas como las disidencias de la guerrilla, las Bacrim y el narcotráfico, un asunto de vital importancia a resolver en estos primeros años de posconflicto. Asimismo, este pacto contribuiría a afianzar la legitimidad ganada por las Fuerzas Armadas colombianas, tanto a nivel interno como externamente.

Desde el ámbito de la política internacional, la asociación a este sistema de defensa

colectiva corresponde al objetivo del gobierno Santos de cambiar la percepción externa negativa que predominó por varios años; a través de ella se busca ganar prestigio y proyectar internacionalmente a Colombia como un Estado confiable, estable y cooperativo. Tal estrategia está pues en concordancia tanto con el impulso a los programas de cooperación militar que el país proporciona a otras naciones latinoamericanas con el respaldo de Estados Unidos, como con el ingreso a la Oede antes mencionado (Torrijos & Abella, 2017).

### **Una vuelta a la región**

Al no estar ya concentrada solo en Estados Unidos ni en los asuntos de seguridad, la política exterior de Santos pudo dedicarse también a restablecer y mejorar los deteriorados vínculos con los países vecinos, y volcar la atención sobre los asuntos de la región después de varios años de distanciamiento y de posiciones encontradas. Tal disposición hacia una política más multilateral y atenta a la región se puso de presente con una mayor participación en los escenarios latinoamericanos, así como al mejoramiento de las relaciones con los países vecinos.

La VI Cumbre de Las Américas en abril de 2012 en Cartagena fue organizada con este propósito. Asimismo, y en tanto espacio multilateral de coordinación y cooperación política de la región, la Unasur (Unión Suramericana de Naciones), fue inicialmente un ámbito propicio para revitalizar los vínculos<sup>10</sup>. De

<sup>10</sup> Esta posición contrasta con la actitud de la administración Uribe hacia la organización debido a los enfrentamientos que se presentaron al final de su mandato con Ecuador y Venezuela. Asimismo, ese gobierno se opuso inicialmente a la creación del Consejo Suramericano de Defensa CSD en 2008, argumentado que la OEA ya cumplía con el propósito

hecho, dos colombianos ocuparon el cargo de Secretario General de la organización durante ese período: María Emma Mejía (2011-2012) y Ernesto Samper Pizano (2014-2017). Desde la perspectiva del gobierno Santos, Unasur no se planteaba como un sustituto de la OEA ni implicaba alinearse con un polo del espectro ideológico en oposición a Estados Unidos. Se trataba, más bien, de un espacio de concertación útil “para renormalizar, diversificar las relaciones, construir nuevas alianzas y reconducir, a través de un marco regional, la compleja relación bilateral con Venezuela” (Ardila, 2012, p. 306). Sin embargo, precisamente su incapacidad para atender la aguda crisis venezolana, así como las desavenencias entre sus miembros puso en crisis a la organización; en abril de 2018, Colombia, junto con otros 5 países, decidieron abstenerse de participar temporalmente; al final, a su llegada, el gobierno Duque anunció el retiro definitivo de Unasur (ET, 2018).

Ante las complejas problemáticas limítrofes, el gobierno estableció el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP), con el fin de desarrollar un proceso de intervención y fortalecimiento de la presencia del Estado en las zonas de frontera del país a través de una actuación articulada con las autoridades nacionales, regionales, locales de los departamentos: La Guajira, Cesar, Norte

de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Nariño, Chocó y San Andrés y Providencia. En 2016 se transformó en la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DDIF), dependiente del despacho de la canciller. El Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que con el PFP se ejecutaron 652 proyectos con una inversión total de \$138 mil millones, en los sectores de energía, deporte, educación, cultura, gobernabilidad, agua y saneamiento básico, salud e identificación y desarrollo económico (Minrelext, 2018).

Asimismo, se buscó recomponer las entonces maltrechas relaciones con los vecinos, en especial con Venezuela, Ecuador y Nicaragua. Con Ecuador las relaciones bilaterales estuvieron suspendidas durante dos años a raíz del bombardeo de las Fuerzas Militares colombianas en la frontera en contra de las Farc; ello implicó lesionar la soberanía ecuatoriana y condujo a una querrela en varios escenarios internacionales<sup>11</sup>. En las relaciones con Nicaragua, el gobierno Santos tuvo que lidiar con la querrela respecto a la soberanía territorial sobre el archipiélago de San Andrés (Bedoya, 2014). El fallo de la Corte de La Haya en 2012, si bien reconoce la soberanía colombiana sobre ese conjunto de islas, implica una pérdida de cerca del 43% de la plataforma marítima

---

de prevenir y desactivar potenciales conflictos bélicos en la región; además esto podía entrar en contradicción con la prioridad que le daba el gobierno Uribe a la lucha contra el terrorismo. Finalmente, se aceptó ingresar al CSD a cambio de la inclusión de un texto que condenaba y rechazaba explícitamente a los grupos terroristas.

<sup>11</sup> El ataque se produjo el 1º de marzo de 2008, a unos 1,8 km en una zona selvática dentro del territorio ecuatoriano. 19 guerrilleros fueron dados de baja, incluido uno de los comandantes de las Farc, Raúl Reyes. El régimen de Chávez se solidarizó con Ecuador y en respuesta envió a diez batallones de la Guardia Nacional a trasladarse a la frontera entre Colombia y Venezuela y cerró su embajada en Bogotá.

colombiana en el mar Caribe. El gobierno decidió recusar esta decisión, retirarse del Pacto de Bogotá y contrademandar las pretensiones nicaragüenses. Actualmente el proceso jurídico sigue su curso y podría tardarse varios años para llegar a un fallo definitivo.

La vecindad con Venezuela fue el desafío más acuciante que afrontó la administración Santos; a lo largo de los 8 años de mandato, las relaciones bilaterales se caracterizaron por una oscilación casi permanente entre momentos de extrema tensión seguidos por tentativas de concertación. Todo ello en una tendencia creciente al escalamiento de la conflictividad. Recién posesionado, en agosto de 2010, el nuevo mandatario debió resolver la crisis diplomática surgida a raíz de las acusaciones del presidente Uribe de que el gobierno venezolano les estaba dando refugio en su territorio a las guerrillas de las Farc y del ELN; en respuesta Chávez rompió relaciones diplomáticas. En ese momento la crisis se resolvió con la reunión en Santa Marta entre Santos y Chávez. Una nueva crisis emergió en mayo de 2013 cuando el presidente Santos recibió en la Casa de Nariño al líder opositor venezolano Henrique Capriles, quien denunció un presunto fraude en las elecciones en las que resultó electo Nicolás Maduro. Desde entonces hizo carrera entre los chavistas la tesis de un supuesto complot entre la oposición venezolana y sectores reaccionarios en Colombia para deponer a Maduro. La crisis se solventó con el encuentro presidencial realizado en julio de 2013 en la ciudad venezolana de Puerto Ayacucho. Dos años después, otra crisis surge debido a la decisión de Maduro de cerrar el cruce fronterizo por el Puente Internacional Simón Bolívar, y deportar a ciudadanos co-

lombianos acusándolos de estar involucrados en actividades ilegales como el contrabando de gasolina y bienes básicos, así como de atacar a la guardia venezolana.

Desde mediados de 2016 se desata un flujo masivo de migrantes venezolanos hacia Colombia como resultado de la grave situación económica de desabastecimiento y falta de servicios básicos en su país. Esta situación ha ido *in crescendo* hasta convertirse en una verdadera crisis humanitaria que pone en jaque a las autoridades colombianas. Mientras tanto la animosidad del gobierno Maduro se elevó a mediados de 2017 ante el rechazo del gobierno colombiano a la Asamblea Constituyente que reemplazó a la Asamblea Nacional elegida legítimamente, y cuya mayoría estaba compuesta por sectores opositores al régimen chavista. El gobierno Santos trató de mantener un delicado equilibrio diplomático exhortando al respeto por los valores democráticos y buscando respaldo en instancias regionales como el Grupo de Lima, sin embargo, la grave deriva de Venezuela ha puesto al país en una situación muy delicada, tanto interna como externamente.

## **RESPALDO AL PROCESO DE PAZ**

Buena parte de los esfuerzos de la administración Santos estuvieron concentrados en la solución negociada del conflicto armado. El papel de los actores internacionales en el proceso de paz ha sido fundamental tanto en la etapa de las negociaciones como en la posterior implementación de los acuerdos y la creación de condiciones para el posconflicto. A diferencia de lo ocurrido en las negociaciones en El Caguán, el gobierno planteó desde el principio un marco

de referencia para la participación externa, acorde con una visión más concreta y realista<sup>12</sup>.

### **Acompañamiento en las negociaciones en La Habana**

Desde los primeros acercamientos entre el gobierno y la guerrilla, Cuba y Noruega prestaron sus buenos oficios convirtiéndose en los garantes de las conversaciones<sup>13</sup>. Cuba proporcionó un ambiente de confianza y neutralidad para ambas partes, mientras Noruega puso a disposición su prestigio así como su experiencia diplomática en los asuntos de paz (BBC, 2012). En Cuba se dieron los primeros encuentros presenciales durante el 2011; posteriormente, entraron a participar otros países en calidad de facilitadores: las Farc escogieron a Venezuela, y el gobierno nacional a Chile, buscando una suerte de equilibrio ideológico. Durante los diálogos, estos países mediaron en los momentos de mayor tensión, propiciando canales de comunicación para que las partes no abandonaran la mesa de negociación.

Una vez instalados formalmente los diálogos en Oslo, el 17 de octubre de 2012, varios

países y organizaciones internacionales manifestaron su respaldo al proceso, entre ellas, la ONU, la OEA, el Vaticano, la Unión Europea, Estados Unidos, Unasur, la Celac.

Las negociaciones se llevaron a cabo durante casi cuatro años, al término de los cuales se llegó a un acuerdo de paz. La firma de este acuerdo se llevó a cabo en Cartagena en septiembre de 2016, en presencia del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, 17 jefes de Estado, 10 representantes de organismos multilaterales y 25 cancilleres. Posteriormente, y a raíz de los resultados del plebiscito convocado para avalar el acuerdo y en el que obtuvo la mayoría el no, se realizaron ajustes y el texto final fue refrendado en el Congreso Nacional el 24 de noviembre de 2016. El gobierno colombiano puso en marcha una activa diplomacia con miras a conseguir los recursos necesarios para financiar el posconflicto. En su momento, el Departamento de Planeación Nacional estimó que se requieren \$130 billones para un período de 15 años, esto equivale a unos 10,7 puntos del PIB, parte de los cuales vendrían en forma de préstamos y donaciones internacionales<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> La Diplomacia por la Paz del gobierno Pastrana fue muy activa en la búsqueda de respaldo externo, sin embargo, no hubo acuerdo entre los actores internacionales respecto a cuál debía ser la mejor estrategia para hacer frente al proceso de paz, en qué debería consistir el apoyo, ni cuáles serían las prioridades en torno a las cuales debían ser dirigidos los recursos. Muestra de ello fue el debate en torno a si respaldar un plan militar, o una estrategia de desarrollo económico y social que se dio en las mesas de donantes.

<sup>13</sup> Desde 1999, Noruega ya había respaldado los intentos de diálogos de paz entre las Farc y el gobierno Pastrana. Por su parte, Cuba había sido facilitador en los diálogos con el ELN durante el gobierno de Álvaro Uribe.

<sup>14</sup> El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) establece que el 85% de los recursos son para la reforma rural integral, es decir, \$110,6 billones. Los otros \$19 billones van a ser destinados a los temas de participación en política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas. “El 80% de los recursos van a salir del Presupuesto General de la Nación (\$46,7 billones), del Sistema General de Participaciones (\$37,8 billones) y del Sistema de Regalías (\$19,7 billones). Las entidades territoriales (municipios y departamentos) aportarán otros \$5,5 billones y los restantes \$20 billones entre cooperación internacional e inversión privada” (*Dinero*, 2017).

### **En camino hacia el posconflicto**

En la etapa de implementación de los acuerdos, la participación externa ha desempeñado un papel crucial. El gobierno Santos convocó a los aliados internacionales para subvencionar parte de los costos de la paz. Así, puso en cabeza de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), la tarea de formular y gestionar una estrategia para la consecución de 3.3 millones de dólares en un plazo de cinco años. Estos recursos se canalizaron de dos maneras: “a través del Fondo “Colombia en Paz”, en el que participan distintos organismos multilaterales y la Unión Europea; y por medio de la ayuda bilateral, la cual sigue siendo la principal fuente de recaudo. Para 2016 esta última, registró aportes de 1.33 millones de dólares; los principales donantes han sido Estados Unidos, la Unión Europea, los países escandinavos y Canadá” (Ruiz, 2017).

El respaldo internacional no solo se traduce en la financiación de programas clave para el posconflicto, sino también en la asistencia técnica en el proceso de verificación y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos. Esto incluye la desmovilización de combatientes, la implementación de la justicia transicional y restaurativa, así como la implantación de la institucionalidad estatal en algunas zonas. Ha sido pues indispensable contar con la experiencia internacional en el diseño e implementación de las políticas de posconflicto y de fortalecimiento institucional y participación ciudadana.

Son varios los actores internacionales que han participado en esta etapa, para efectos del análisis nos concentraremos en tres: los orga-

nismos multilaterales, la Unión Europea y los Estados Unidos.

### **Las agencias multilaterales**

La labor de los organismos multilaterales en programas de construcción de paz lleva ya varios años en el país. En primer lugar, se encuentra la Organización de las Naciones Unidas, ONU, al interior de la cual se destaca el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El apoyo de la ONU se ha traducido también en la designación del francés Jean Arnaud como enviado especial para el proceso de paz en 2015. A su vez, la Secretaría General de la ONU es la depositaria de la declaración unilateral del Estado colombiano con respecto al acuerdo final de paz. Con este gesto, es el Estado, y no los gobiernos de turno, el que afirma su compromiso con la comunidad internacional para implementar lo acordado en las negociaciones con la guerrilla. En febrero 2016, se establece el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en Colombia con el fin de movilizar y canalizar fondos de socios internacionales (UN, 2016).

El mismo año, el Consejo de Seguridad creó la Misión Política Especial a través de la Resolución 2261; esta misión fue la encargada de coordinar la verificación del cese del fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas por parte de la guerrilla. (ONU, 2017). A su turno, la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) se unió a la misión de la ONU, designando observadores provenientes de sus países miembros

para supervisar el proceso. En esta misión participaron 450 observadores internacionales y cerca de 200 civiles de Colombia y de otros países (ONU, 2017).

Concluido el mandato de la primera misión, se nombró una segunda encargada a la que, a partir de septiembre de 2017, se le confía la verificación de la implementación de los acuerdos, incluyendo lo concerniente a la reincorporación social, económica y política de los ahora excombatientes de las Farc. Asimismo, ha sido central la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la cual se destaca la experiencia del Programa MAPP-OEA (Misión de Apoyo al Proceso de Paz). Igualmente se destacan las labores humanitarias del Comité Internacional de la Cruz Roja.

### La Unión Europea

La UE ha sido otro de los actores centrales en la construcción de la paz, presente de tiempo atrás a través de programas como los Laboratorios de Paz (2002-2010) y Nuevos Territorios de Paz (2011-2016)<sup>15</sup>. Su compromiso se ha expresado a través del nombramiento del ex viceprimer ministro irlandés Eamon Gilmore como enviado especial para el proceso de paz

y en la financiación de planes y programas para la construcción de la paz y el posconflicto. En octubre de 2014 el gobierno colombiano suscribió un crédito externo de tipo programático por hasta 100 millones de dólares con el Banco de Desarrollo Alemán; el mismo año se aprobó el Programa de Cooperación con Colombia para el período 2014-2017, por cerca de 90 millones de dólares, de los cuales el 80% fue destinado al desarrollo económico local y en apoyo institucional, el 15% al comercio sostenible en la inversión, y el 5% restante a otras iniciativas. Posteriormente fue creado el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para apoyar la implementación de los acuerdos de paz, a través del cual han sido aportados 96,4 millones de euros. A ese fondo aportan 19 países (UE, 2016b).

Dentro de las medidas individuales de los miembros, se destaca la ayuda de Francia para el fortalecimiento de los sistemas de información catastral y el proceso de devolución de tierras (SIG, 2017). Adicionalmente, Noruega ha apoyado el plan de desminado en Colombia. En el 2018 la Unión Europea asumió la presidencia del Grupo de Cooperantes – GruC<sup>16</sup> y se planteó como objetivo lograr una mejor articulación del apoyo de la Cooperación Internacional al proceso de paz.

<sup>15</sup> De acuerdo con cifras oficiales, la cooperación europea para la paz en Colombia entre el 2000 y el 2016 se calculó en cerca de \$2.000 millones de euros (UE, 2016a).

<sup>16</sup> El Grupo de Cooperantes GruC es un mecanismo de coordinación conformado por las principales agencias de cooperación internacional, las misiones diplomáticas, el Sistema de Naciones Unidas y la Banca Multilateral presentes en Colombia. Nace en 2010, en sustitución del sub-grupo de cooperación del G-24, cuando el presidente Santos dio por finalizado el proceso de diálogo tripartito Londres - Cartagena - Bogotá. En el 2013, ante el inicio de los diálogos de paz con el grupo guerrillero Farc, el GruC decidió por unanimidad centrar sus esfuerzos en la construcción de paz y apoyo a estas conversaciones (GruC, s.f.).

## Estados Unidos

La participación de EE.UU. en el actual proceso de construcción de paz le da continuidad a la política de intervención de Washington en el conflicto armado colombiano, establecida desde finales de los años 90 a través del Plan Colombia (Rojas, 2015). La ofensiva militar desarrollada bajo el gobierno de Uribe que debilitó militar y políticamente a las Farc ayudó a establecer las condiciones necesarias para una negociación viable entre el gobierno y la guerrilla en la administración Santos.

Desde el principio, la administración Obama brindó un respaldo decidido al proceso de paz, aunque con un perfil discreto. El entonces Secretario de Estado, John Kerry, se reunió varias veces con ambas partes en La Habana y designó a Bernie Aronson como enviado especial para las negociaciones con las Farc. Además de servir como mediador entre las partes y garante de los diálogos, y de estar directamente involucrado en temas primordiales de los acuerdos de paz, Washington ha influido sustancialmente en la definición del enfoque y la orientación de las políticas para el posconflicto, incluso antes del inicio de las negociaciones. La perspectiva estadounidense para esta etapa retoma y amplía el enfoque desarrollado en la última fase del Plan Colombia;

en ella convergen los objetivos de la estrategia puramente militar, por un lado, con los de la recuperación social y el fortalecimiento institucional, por el otro<sup>17</sup>.

En una nueva etapa, ahora identificada como *peacebuilding*, la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, Usaid, presentó en junio de 2014 la *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País* (CDCS, por sus siglas en inglés), para el período 2014-2018; en ella se señala la orientación de la política estadounidense para acompañar el proceso de paz y sentar las bases del posconflicto (Usaid, 2014). La ayuda estadounidense entre 2000 y el 2017 se calcula en USD\$10.440 millones de dólares (Isacson, 2017). Para el 2018 el Congreso en Washington aprobó un paquete de ayuda a Colombia por USD\$391, similar al monto del año anterior (Norman, 2018)<sup>18</sup>.

Además de su influencia en la definición del enfoque para el posconflicto, varios temas han involucrado directamente a Estados Unidos con la construcción de la paz: el narcotráfico, la extradición de antiguos miembros de la guerrilla acusados de narcotráfico y terrorismo ante tribunales estadounidenses, y el futuro de las fuerzas militares colombianas en el posconflicto.

La llegada de Trump a la Casa Blanca a principios del 2017, sembró dudas respecto a la

<sup>17</sup> Un análisis extenso de la participación de Estados Unidos en el proceso de paz colombiano se encuentra en: Rojas, D. M. (2017). Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia. *Análisis Político*, 30(91), 37-52. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n91.7026>.

<sup>18</sup> En los últimos años Estados Unidos ha sido el principal donante para el posconflicto. En su informe del 2017 la Agencia Colombiana de Cooperación registró que el monto total de la cooperación internacional recibida durante ese año ascendió a \$663.987.582, de los cuales EE.UU. aportó el 48%, el 10% corresponde a la Unión Europea, el 8% a Emiratos árabes y el 7% a Alemania; el porcentaje restante se distribuye equitativamente entre otros países (APC, 2017).



continuidad del respaldo estadounidense; esto debido a su retórica aislacionista, así como a la crítica frente a la cooperación internacional y a los compromisos multilaterales. No obstante, salvo las críticas expresadas desde Washington por el aumento en el número de cultivos ilícitos en el país y la presión por retomar las fumigaciones aéreas como principal medida antinarcóticos, los gestos diplomáticos y el mantenimiento de los recursos destinados al posconflicto hasta el 2018, dieron cuenta de la continuidad del compromiso estadounidense con la paz.

Otras formas de apoyo internacional se manifestaron a través de eventos como el otorgamiento del Premio Nobel de paz al presidente Santos en diciembre de 2016, y la visita del papa Francisco a Colombia en septiembre de 2017.

## CONCLUSIONES

Debido a los incesantes vaivenes, la variedad de actores involucrados, así como a los altos niveles de incertidumbre que caracterizan los escenarios internacionales actuales, la política exterior de una administración suele ser uno de los campos en los que mayor distancia se presenta entre los propósitos iniciales y los logros finales. Sin embargo, el balance de la política internacional del gobierno Santos muestra un grado de coherencia que resulta notable comparado con administraciones anteriores. Esa relativa correspondencia puede ser explicada por tres factores fundamentales: en primer lugar, el proyecto político nacional de una solución negociada al conflicto armado, en torno al cual se articularon los esfuerzos estatales en diversas

áreas para buscar el respaldo internacional. En segundo lugar, un dispositivo diplomático forjado en las dos décadas precedentes de imperiosa internacionalización, el cual cumplió un importante papel de coordinación interinstitucional y dio continuidad a las políticas a lo largo de los 8 años de gobierno. Y, por último, una visión política acorde con las tendencias internacionales predominantes. La conjunción de estos factores permitió al gobierno Santos desarrollar el margen de maniobra necesario para alcanzar buena parte de sus objetivos.

La búsqueda de respaldo internacional al proceso de paz exigió que el gobierno definiera con claridad sus objetivos y estableciera un marco de acción para coordinar y estructurar la participación de los diversos actores externos; esto requirió una diplomacia proactiva y acciones concretas para generar credibilidad en las negociaciones. Una de las lecciones de este período es que la construcción de la paz es un proceso complejo y de largo plazo, en el que la orientación y el manejo de la política internacional son fundamentales; en ella es preciso definir y proyectar una política de Estado, más allá de los vaivenes y las desavenencias de una administración a otra. La sostenibilidad del proceso en el largo plazo implica una orientación coherente y una acción coordinada con los socios internacionales. Tanto la transparencia como la mejora de los procesos de la gestión pública son requisitos para la cooperación internacional. Así, no se trata solo de “vender una imagen” positiva en el exterior, sino de cumplir con los compromisos y adoptar las medidas necesarias en pos del logro de la paz. Así, aunque todavía falta mucho camino por recorrer para consolidar el proceso, el país demostró tanto

la voluntad como las condiciones para ser un socio confiable.

En relación con el segundo factor, la realización de los dos objetivos centrales del gobierno Santos, el de la paz y el de la proyección externa, implicó una mayor “densificación institucional” en el manejo de la política internacional<sup>19</sup>; una tendencia que se ha venido desarrollando en los últimos años y que obedece a un mayor entrelazamiento entre la política doméstica y la externa, así como a la diversificación tanto de los actores como de los escenarios involucrados. Para gestionarla, se crearon nuevas agencias, como la Agencia Colombiana para la Reintegración y la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, y se reorientaron las funciones de otras instancias ya existentes, como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como otras adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Esto implicó un mejoramiento del dispositivo diplomático y de su capacidad de coordinar las políticas de cara al exterior con las otras agencias del Estado<sup>20</sup>. En ello fue

importante la continuidad en la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, en cabeza de la canciller María Ángela Holguín.

El tercer factor que favoreció el avance en el cumplimiento de las metas externas tiene que ver con la concordancia con la visión hegemónica y el seguimiento de las tendencias internacionales actuales que conciben el desarrollo como el resultado de una mayor integración a la economía global. Bajo esta administración, se reafirmó el alineamiento del país con el modelo de economía abierta y la intensificación de los flujos comerciales. Para ello se ha hecho necesario crear condiciones que atraigan las inversiones, compatibilizar la legislación nacional y los procedimientos administrativos tanto en materia económica como social y política, con los estándares internacionales, y proyectar una imagen de estabilidad, confiabilidad y seguridad. De este modo, los dos objetivos convergen: la terminación de la guerra le da al país mejores oportunidades para integrarse a las dinámicas mundiales y alcanzar un mayor crecimiento económico; lo cual, a su vez, se espera se revierta en prosperidad y bienestar para los colombianos. Queda por ver si tales promesas se realizan.

<sup>19</sup> En contraste con el manejo diplomático que se dio durante el gobierno Uribe, el cual se caracterizó por su fragmentación entre el Ministerio de Defensa, la Vicepresidencia y la Agencia de Cooperación Acción Social la cuales actuaban como cancillerías paralelas. “Pero no solo ello, sino que altos funcionarios gubernamentales opinaban sobre temas externos muy sensibles, lo que ocasionó una “diplomacia del micrófono” y tensión con varios actores internacionales relevantes para el interés nacional colombiano” (Ardila, 2012, p. 301).

<sup>20</sup> En medio de la paradoja que genera, de un lado, proyectarse como un país emergente de renta media, atractivo para la inversión y el turismo y, al mismo tiempo, necesitado de recursos externos para financiar el posconflicto, es de resaltar el aprendizaje institucional de las dos últimas décadas en materia de cooperación internacional. Las primeras etapas de esta experiencia se dieron con el Proceso Londres-Cartagena en el 2003, en las preparaciones para una mesa de donantes en Londres y en las consultas de la primera Estrategia de Cooperación Internacional para Colombia (2004-2006) (PNUD, 2007).

El desempeño del gobierno Santos es una muestra de que la política exterior del país ha cambiado sustancialmente; a veces de manera forzada debido a la conexión entre los problemas domésticos y los internacionales, y otras voluntariamente, buscando oportunidades para avanzar en la realización de los intereses nacionales. Por lo pronto, parece que empezamos a dejar atrás ese sino de país parroquial; tanto la opinión pública como parte de su dirigencia se muestran más conscientes de los vínculos estrechos entre lo nacional y lo internacional<sup>21</sup>, y de la necesidad no solo de gestionar de manera estratégica y con los recursos adecuados esa interdependencia, sino de responder de manera creativa, e incluso osada, a los desafíos que le plantean formar parte de un mundo globalizado a principios del siglo XXI.

## REFERENCIAS

- APC. (2017). Informe de Gestión 2017. Agencia Presidencial de Cooperación APC Colombia. Recuperado de [https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos\\_usuario/publicaciones/informe\\_de\\_gestion\\_2017-ok-15022018.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/informe_de_gestion_2017-ok-15022018.pdf)
- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición. *Papel Político*. Pontificia Universidad Javeriana, 17(1), 293-319.
- Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BBC. (12/10/2012). Por qué Noruega enarbola la bandera de la paz en Colombia. *BBC News Mundo*. Recuperado de [https://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/120928\\_internacional\\_noruega\\_proceso\\_paz\\_colombia\\_tsb.shtml](https://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/120928_internacional_noruega_proceso_paz_colombia_tsb.shtml)
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Bedoya, O. A. A. (2014). El conflicto fronterizo entre Colombia y Nicaragua: Recuento histórico de una lucha por el territorio. *Historia Caribe*, 9(25), 241-271.
- Cabrera, M. (17/10/2010). La agenda internacional de Santos. *Vanguardia*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/mauricio-cabrera-galvis/mauricio-cabrera-galvis/79151-la-agenda-internacional-de>
- Cancillería. (25/06/2013). Acuerdo entre Colombia y la Otán sobre Cooperación y seguridad de información. Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Colombia. Recuperado de [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/78f8d\\_OTAN\\_B-ACUERDOCOOPSEGURIDADYINFORMACION2013-TEXTO.pdf](http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/78f8d_OTAN_B-ACUERDOCOOPSEGURIDADYINFORMACION2013-TEXTO.pdf)
- Cepal. (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/1/S2012863\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/1/S2012863_es.pdf)
- Dinero*. (07/06/2017). ¿Cómo se financiarán las inversiones de la paz? *Revista Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/como-se-va-a-financiar-el-acuerdo-de-paz-segun-dnp/247237>

<sup>21</sup> De acuerdo con la encuesta sobre opinión pública y política exterior realizada en 2015 por la Universidad de los Andes: “el 69% de los encuestados cree que la influencia internacional del país es mayor hoy que hace diez años y el 75% de los colombianos considera que es mejor tener una posición activa en los asuntos mundiales” (Tickner, Cepeda Mámela, Rouvinski & Milanese, 2016).

- El Tiempo*. (10/08/2018). Colombia se retirará de la Unasur en los próximos meses. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/colombia-se-saldra-de-la-unasur-254274>
- García, H. (06/06/2013). Uribe también intentó acuerdo con la Otán. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-tambien-intento-acuerdo-otan-articulo-426125>
- García, J. (2015). Cooperación internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. *Sextante Bitacora de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes*, 5. Recuperado de <https://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- González, M. A. (28/05/2018). Colombia en la Oede, ¿ahora qué sigue? *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11117-colombia-en-la-oede-%C2%BFahora-qu%C3%A9-sigue.html>
- GruC. (s.f.). Misión y marco de referencia. Grupo de Cooperantes de Colombia. Recuperado de <https://www.gruc.com.co/historia>
- Held, D. & McGrew, A. (2003). *The Global Transformations Reader*. Wiley.
- Hill, C. (2015). *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (Second Edition). New York: Palgrave Macmillan Education.
- Isacson, A. (15/05/2017). U.S. Aid to Colombia in 2017. Recuperado de <https://adamisacson.com/u-s-aid-to-colombia-in-2017/>
- Las2orillas. (31/03/2018). ¿Cómo para qué nos metemos a la Otán? *Las2orillas*. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/como-para-que-nos-metemos-la-otan/>
- Lu, X. (2017). *Diagnóstico del comercio bilateral entre Colombia y China comprendido en el período 2001-2016*. EAN, Bogotá. Recuperado de <http://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/9048/LUXIAONA2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Masal, J. (2007). Sociedad civil internacional: ¿Un poder global? *Análisis Político*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 19(61), 54-72.
- McDermott, J. (17/07/2017). Record Cocaine Production in Colombia Fuels New Criminal Generation. *InSight Crime*. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/news/analysis/record-cocaine-production-colombia-fuels-new-criminal-generation/>
- Mincomercio. (2018). Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia. Recuperado de [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=84606&name=Ley\\_1868\\_\\_Informe\\_2018.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=84606&name=Ley_1868__Informe_2018.pdf&prefijo=file)
- Minrelext. (01/2018). Implementación del Plan Fronteras para la Prosperidad 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe\\_ejecutivo\\_2017\\_-\\_implementacion\\_del\\_plan\\_fronteras\\_para\\_la\\_prospe-ridad.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe_ejecutivo_2017_-_implementacion_del_plan_fronteras_para_la_prospe-ridad.pdf)
- Morin, J.-F., & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Palgrave Macmillan.
- Norman, J. (23/03/2018). US will again give \$391M in aid to Colombia, despite Trump effort at cuts. *Colombia News | Colombia Reports*. Recuperado de <https://colombiareports.com/us-will-again-give-391m-in-aid-to-colombia-despite-trump-effort-at-cuts/>
- ONDCP. (28/06/2018). New Annual Data Released by White House Drug Policy Office Shows Record High

- Cocaine Cultivation and Production in Colombia. *Office of National Drug Control Policy The White House*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/>
- ONU. (30/08/2017). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Consejo de Seguridad ONU. Recuperado de [https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2017\\_745\\_espanol.pdf](https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/s_2017_745_espanol.pdf)
- Paris, R. (2014). The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention. *International Peacekeeping*, 21(05), 569-603.
- Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House - Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, P. (05/06/2017). La cooperación internacional para financiar el posconflicto / Análisis. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/political/proceso-de-paz/fondos-internacionales-para-el-posconflicto-95752>
- STG. (23/01/2017). Colombia y Francia firmaron seis instrumentos de cooperación con motivo de la visita del presidente François Hollande. *Sistema Informativo del Gobierno SIG Presidencia de la República*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170123-Colombia-y-Francia-firmaron-seis-instrumentos-de-cooperacion-con-motivo-de-la-visita-del-Presidente-Francois-Hollande>
- Smith, S. & Hadfield, A. (2008). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford OUP Oxford.
- The Economist*. (2010). Great Expectations: Doing business in emerging markets. UK Trade & Investment (UKTI). The Economist Intelligence Unit. Recuperado de [https://perspectives.eiu.com/sites/default/files/UKTI\\_Emerging\\_Markets\\_Web\\_ACC.pdf](https://perspectives.eiu.com/sites/default/files/UKTI_Emerging_Markets_Web_ACC.pdf)
- Tickner, A.; Cepeda Másmela, C.; Rouvinski, V. & Milanese, J. (2016). *Colombia, las Américas y el mundo 2015. Opinión pública y política exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/306250680\\_Colombia\\_las\\_Americas\\_y\\_el\\_mundo\\_2015\\_Opinion\\_publica\\_y\\_politica\\_exterior](https://www.researchgate.net/publication/306250680_Colombia_las_Americas_y_el_mundo_2015_Opinion_publica_y_politica_exterior)
- Torrijos, V. y Abella, J. D. (2017). Political and Military Advantages and Disadvantages for Colombia Deriving from its Eventual Participation in International Missions Related to NATO. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 47-82. <https://doi.org/10.21830/19006586.175>
- UE. (26/09/2016a). Unión Europea, socio sólido de Colombia en la construcción de paz desde hace más de 20 años. Delegación de la Unión Europea para Colombia. Recuperado de [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ue\\_aportes\\_a\\_la\\_paz\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ue_aportes_a_la_paz_es.pdf)
- UE. (12/12/2016b). Acuerdo de Creación del Fondo Fiduciario para Colombia. Recuperado de [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-colombia-trust-fund-signed\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-colombia-trust-fund-signed_es.pdf)
- UN. (2016). Trust Fund Factsheet - Colombia Post-Conflict UNMPF. Recuperado de <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>
- Unodc. (07/2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)
- Usaid. (13/06/2014). Country Development Cooperation Strategy 2014-2018 A Path to Peace. Recuperado de <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID-Colombia-CDCS.pdf>