

POLÍTICA EXTERIOR Y CONTEXTO INTERNACIONAL DE COLOMBIA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Autores: Este documento base fue coordinado por los profesores Paula Ximena Ruíz Camacho y Jerónimo Delgado Caicedo con la colaboración de profesores y estudiantes¹ de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

Objetivo: Definir el documento base del eje temático a liderar por la Universidad Externado de Colombia sobre política exterior y contexto internacional de Colombia.



Objetivos específicos:

- Realizar un diagnóstico general del estado actual de la política exterior del país.
- Identificar dentro de la política exterior colombiana, los temas que resultan sensibles a la coyuntura socio-económica por la que atraviesa Colombia.
- Proponer una hoja de ruta que invite al diálogo entre los diferentes *stakeholders* para aportar a la construcción de una agenda en materia de política exterior que le apunte al desarrollo social y económico del país.



Metodología:

- En cuanto al último objetivo, se propone convocar a lo largo del semestre a cuatro talleres que se vinculen con cada uno de los temas identificados. El propósito de estos ejercicios es trabajar mediante metodologías activas y en grupos de trabajo (virtuales y/o presenciales) para continuar los diálogos y profundizar en posibles soluciones en las temáticas identificadas.
- Los talleres se acompañarán de eventos académicos con una participación multiactor.
- Dependiendo de los temas a tratar, se propone extender invitaciones a los agentes directamente involucrados en cada una de las temáticas, pero siempre contando con representantes de la academia (estudiantes, profesores, egresados).
- Para cada taller se requerirá previa inscripción para facilitar la organización de los grupos de trabajo y guiar las discusiones.
- Como resultado final se espera un documento que recoja las reflexiones de los talleres.

¹ Profesores participantes: Martha Ardila, Javier Garay, Rafael Piñeros, Andrés Macías, Irene Cabrera, Soraya Caro, María Fernanda Sanzón y María Claudia Romero. Estudiantes participantes: María Paula Bautista, Juan Pablo Clavijo, Andrés Cruz, David Báez, Gabriela Gutiérrez, Juan Pablo Iregui, Sophie Lizarazu, Natalia Morales, Sebastián Moreno, Rodrigo Oñate y Nathalia Torres.

- Para incentivar y darle continuidad a los diálogos para la co-creación de propuestas de trabajo al mediano y largo plazo, se propone centrar el trabajo en los talleres alrededor de las siguientes preguntas:
 - a) ¿Cómo se ha insertado Colombia en los temas seleccionados?
 - b) ¿Qué tipo de desafíos (institucionales, políticos, presupuestales, culturales) continúan presentándose en el país e impactan la posibilidad de un mejor desempeño?
 - c) ¿Qué hacen otros países de la región que podría ser aprendido, emulado o mejorado?
 - d) ¿Cómo podría mejorarse el involucramiento de otros actores/agentes diferentes al Estado?

POLÍTICA EXTERIOR Y CONTEXTO INTERNACIONAL DE COLOMBIA
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA



1. Introducción

La política exterior debe ser entendida como una política pública, y como tal, requiere para su diseño de la participación de distintos agentes, ideas, lineamientos, políticas, decisiones, etc., de orden interno, que tengan algún tipo de impacto o incidencia por fuera de las fronteras. Dentro de la formulación de esta política, los factores internos son claves para definir temas de interés nacional, objetivos y las estrategias para llevar a cabo lo que se conoce como agenda internacional.

De esta forma, la crisis social y política por la que atraviesa actualmente el país trasciende las fronteras nacionales, los ojos de la llamada comunidad internacional están puestos en Colombia, en especial alrededor de tres temas: acción contra el cambio climático (medio ambiente), migración (situación de venezolanos en Colombia) y, posconflicto y derechos humanos (implementación de acuerdos de paz). De manera transversal, cada uno de estos temas coincide en dos crecientes problemáticas, por un lado, el aumento de diversas economías ilegales (crimen transnacional organizado – armas, personas-, narcotráfico, minería ilegal, contrabando) y, por el otro, la protección y garantía de los derechos humanos, un tema que ha estado presente a lo largo del conflicto armado colombiano, en especial por la falta de transparencia en la información, el manejo de las cifras, protección a grupos en condiciones de vulnerabilidad y ligado a lo anterior, la corrupción que vulnera los derechos de los ciudadanos (Transparencia por Colombia, 2021).

Este último tema es de vieja data, pero se inserta en las demandas colectivas que han acompañado las marchas de años recientes en el país. Particularmente durante los últimos meses, el respeto por los derechos humanos, tanto desde el Estado como desde grupos de la sociedad civil, ha generado tensiones entre el gobierno nacional y la Comunidad Internacional.

En Colombia, las tres problemáticas mencionadas anteriormente han escapado de la capacidad de acción de los gobiernos de turno, razón por la cual, se ha tendido a involucrar a la comunidad internacional haciendo un llamado al principio de *responsabilidad compartida*. Desde este enfoque, el

país ha recibido importantes recursos, tanto de cooperación bilateral como multilateral, dirigidos principalmente a proteger la Amazonía, a la lucha contra el narcotráfico, a la implementación de los acuerdos de paz y más recientemente, para la implementación del estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos.

No obstante, a pesar de dicho músculo financiero, apoyo técnico y político recibido por parte de los cooperantes, los avances son lentos y casi que imperceptibles para la sociedad, cuyo malestar social se ha manifestado masivamente en las calles en los últimos años, lo que demuestra la necesidad de involucrar diversos actores, agendas y soluciones.

Por lo tanto, con miras a encontrar soluciones que garanticen el desarrollo socioeconómico del país se requiere una acción decidida en el diseño de una agenda de política exterior que responda a múltiples crisis que van más allá de la pandemia mundial generada por el SARS-CoV-2, sino que, por el contrario, han sido el resultado de la falta de definición de prioridades de largo plazo que se acompañen de una visión que trascienda a los gobiernos de turno y que sean realmente de Estado.



2. Antecedentes:

Tomando como referencia diversas publicaciones académicas (Ardila et al., 2002; Ardila & Clemente, 2019; Borda, 2011; Galeano et al., 2019), en la última década se identifican tres importantes avances en materia de política exterior colombiana: 1.) el estatus, 2.) el liderazgo y, 3.) el relacionamiento internacional.

Estas variables son fundamentales para entender la manera como Colombia se percibe a sí misma, se muestra y quiere ser percibida por otros actores del escenario internacional (Estados, organizaciones regionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil global). De cada una de estas, se derivan diversos análisis que permiten identificar posibles rutas de acción que, en materia de política exterior, le den al país una mayor visibilidad a partir de agendas positivas tendientes a continuar trabajando alrededor de las variables mencionadas.

No obstante, a raíz de la actual situación social y política por la que atraviesa el país, se identifican y perciben retrocesos que hacen necesario encender las alarmas para diseñar respuestas concretas y decididas que restablezcan la confianza al interior del país, pero también la tranquilidad fuera de éste, en especial entre aquellos actores que tan decididamente han venido apostando al desarrollo económico y la paz del país durante décadas.

1. El estatus: una cuestión de confianza

En cuanto a la primera variable, hace referencia a la mejora de la imagen internacional que se evidenció entre pasar de ser considerado un Estado fallido (2005)² a un país con un sistema institucional y democrático estable, un país de renta media alta³, atractivo para la inversión extranjera y, que desde 2020 hace parte de la OCDE.

El estatus es una variable importante que no debe perderse de vista y hace referencia a cómo es percibido el país, pero también a su posicionamiento en el sistema (Delgado, 2017), lo que se traduce en generar confianza inversionista y atraer mayor comercio, crear un ambiente de negocios, impulsar el turismo, así como el desarrollo de actividades culturales que generen mayor grado de posicionamiento y visibilidad a través de temas más allá de los de paz y seguridad.

En la actualidad, dicha confianza podría verse menoscabada debido a las críticas provenientes de agentes externos (gobiernos, organizaciones no gubernamentales) sobre el manejo de las protestas sociales. En ese sentido, la organización *Human Rights Watch* hizo un llamado a la Comunidad Internacional para poner sus ojos sobre las violaciones a los Derechos Humanos en el país tras manifestaciones de los últimos meses (HRW Colombia, 2021).

Amnistía Internacional, por su parte, invitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a escuchar las voces de las víctimas de violencia, tras el reporte de la ONG Temblores sobre los 3.789 casos reportados de brutalidad policial (Amnesty Int., 2021). *Freedom House*, encargada de supervisar la libertad mediante garantías políticas y civiles a nivel mundial, situó al país en 65 puntos sobre 100 para 2022, resaltando que es un país parcialmente libre, con graves falencias en su seguridad democrática (F.H., 2021).

Las problemáticas socioeconómicas y políticas fueron abarcadas en canales de comunicación masivos mundiales, influyendo en la percepción externa de inestabilidad nacional y en la desconfianza hacia la economía (Forbes, 2021). Esto último, se vio reflejado en clasificaciones como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, que situó a Colombia, con 39 puntos, siendo 0 corrupción elevada, como el país número 92 de mayor corrupción y malestar político (Transparencia Internacional, 2021.2).

2. Liderazgo: ¿Para quién y por qué?

La segunda variable es la forma como el país participa de diversos escenarios en los que busca garantizar un liderazgo sobre diversos temas de la agenda internacional y que son de interés para el país, entre algunos ejemplos, cabe mencionar su liderazgo en la Conferencia de las Naciones Unidas

² Según el informe *Failed States Index* (2005) publicado por la Revista *Foreign Policy & Fund for Peace*, de 177 países Colombia ocupaba el puesto 14 de los Estados más vulnerables a la violencia y con débiles instituciones públicas (Fund for Peace, 2005).

³ (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2021).

para el Desarrollo Sostenible Rio+20 (2012) en la que se definió la agenda 2030 que reúne los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y en la que el país, a través de su cancillería desempeñó un rol importante (Surasky, 2017).

Otro ejemplo ligado a la agenda medioambiental fue el interés del país por impulsar el Pacto de Leticia en 2019, con el compromiso de proteger la Amazonía, medir riesgos y mejorar la capacidad de gestión de los siete gobiernos firmantes para proteger los bosques. Una hoja de ruta para coordinar acciones políticas de preservación, protección y fortalecimiento de mecanismos financieros (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2019). No obstante, frente a este panorama es preciso señalar que recientemente el Congreso de la República decidió no ratificar el acuerdo de Escazú, a través del cual se buscaba garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública y acceso a la justicia en dichos asuntos (CEPAL, 2018). Éste es un tema crucial para un país interesado en impulsar la agenda medioambiental, lo cual es un retroceso al liderazgo que Colombia venía ejerciendo en el tema y que es preciso rescatar en el marco de organizaciones multilaterales y regionales.

Por otro lado, haciendo un rápido seguimiento a medios internacionales, se observa que las noticias sobre el país se han focalizado en los graves problemas de seguridad que se han hecho más evidentes a lo largo de los últimos meses tras las manifestaciones que, aunque en su mayoría han sido pacíficas, han tenido hechos de violencia protagonizados por diversos actores, incluida fuerza pública (BBC, 2021a). En otros escenarios, la protección de Derechos Humanos (France24, 2021), la desigualdad económica acrecentada (DW, 2021), la corrupción política (Transparencia Internacional, 2021.1), el aumento de casos positivos como de muertes diarias por Covid-19 (BBC, 2021b), y la debilidad democrática (Al Jazeera, 2021) son hechos que han tenido un impacto negativo en la imagen del país y que se perciben como retrocesos frente al liderazgo que Colombia quiere ejercer en distintas temáticas en el ámbito internacional.

3. Relacionamiento internacional: ¿Hacia dónde mirar?

En cuanto a la última variable, es actuar en línea con los intereses, los objetivos y los propósitos señalados por cada gobierno, ampliar las alianzas, acuerdos y negociaciones bilaterales y regionales. En este sentido, uno de los temas más delicados dentro de la agenda política del país a lo largo de este siglo ha sido el deterioro de las relaciones con Venezuela, unas relaciones que, desde la llegada de Iván Duque al gobierno, se han centrado en no reconocer al gobierno de Nicolás Maduro, cerrándose de esta forma las vías de diálogo al más alto nivel entre ambos países, afectándose de esta forma la relación fronteriza entre ciudadanos de un lado y del otro de la frontera.

Por otro lado, ha sido una constante la inestabilidad con algunas regiones del mundo que pueden ofrecer mayores oportunidades para el país, pero ha faltado planeación, estrategia y en especial el direccionamiento de objetivos claros y sostenibles en los que se identifiquen las potencialidades que diversas regiones del mundo podrían ofrecer. La tradición en materia de política exterior ha estado dirigida o hacia los países con los que se comparten fronteras terrestres o marítimas o hacia Europa

y los Estados Unidos, dejando por fuera regiones tan importantes como Asia, África, Medio Oriente y Oceanía.

3. Problemas y retos emergentes:

Los problemas locales tienen trascendencia internacional y viceversa. La capacidad de acción de unos y otros pasa por lo local y lo internacional y requiere por tanto de acciones conjuntas entre los diferentes actores. Según un informe especial publicado por el CIDOB (2020), entre los temas que ameritan mayores reflexiones entre autoridades locales, gobiernos centrales, ciudadanía y comunidad internacional y, que en cierta medida se aproximan a la situación actual de Colombia, están el de la recuperación económica, la acción contra el cambio climático, el manejo de la migración y las manifestaciones sociales que han tenido una enorme respuesta en las ciudades.

El siguiente cuadro recoge aquellos problemas identificados por un grupo focal de estudiantes y profesores que se robustece a partir de la revisión de prensa nacional e internacional, y que permite identificar tres grandes problemas de la agenda internacional: lucha contra el cambio climático, manejo de crisis y conflictos y migración masiva, tres desafíos que a nivel nacional se han alimentado y que han repercutido, en doble vía, en asuntos los locales.



Fuente: de creación propia a partir de los insumos suministrados en el documento base.

Cada una de estas temáticas repercuten en retos que deben enfocarse a la reactivación económica del país. Más allá de limitarse a la búsqueda de recursos de cooperación internacional, se requiere articular las distintas estrategias a nivel nacional para poder dar respuesta a las necesidades que

planteará una política exterior ampliada de cara a la pospandemia, en la que se vincule la participación de la sociedad civil, el sector privado y todos los niveles del Estado, en un diálogo abierto, comprometido a resolver las tensiones sociales.



4. Incidencia en el debate público actual:

Parte de la radiografía política y social que estalló en las calles recientemente apunta a diversos reclamos que abarcan temas de educación, salud, medio ambiente, empleo y paz y seguridad. Visto desde un punto de vista más holístico, estos son los desafíos que recogen los 17 ODS aprobados en 2015 por los 193 Estados miembros de la ONU, y que son incorporados como una hoja de ruta dentro del plan nacional de desarrollo (2014-2018 y 2019-2022) y que deben continuar siendo la brújula con miras a promover el desarrollo del país.

Los compromisos internacionales adquiridos por Colombia deben bajar al plano nacional, departamental y municipal, y ello implica una participación universal, incluyente y urgente de todos los actores del ámbito público y privado en el que todos tienen algo que aportar. No obstante, es un ejercicio que debe darse por etapas y con propósitos claves, en el que prime la voluntad política y la desideologización para priorizar las áreas de ejecución, que pueden ser los lineamientos dados por los ODS, alrededor del eje económico, social y ambiental.



5. Soluciones para permitir diseño de futuros posibles:

En 2011 desde la cancillería se convocó a expertos para conformar una Misión de Política Exterior con el propósito de formular “recomendaciones para que el país alcanzara una mejor inserción internacional” (Borda, 2011, p. XI). El resultado fue un libro de 932 páginas que recoge análisis de expertos en diversos campos, así como recomendaciones para reformular la política exterior colombiana.

En la actualidad, si se evalúan los avances de dichas recomendaciones se puede evidenciar un leve avance en algunas temáticas, un evidente estancamiento en otros y un retroceso en temas de vital importancia para el estatus, liderazgo y mayor relacionamiento internacional del país.

Este análisis inicial toma como base algunas de las doce recomendaciones contenidas en dicho informe, las cuales, hoy en día siguen siendo una clara radiografía sobre el estado de la política exterior del país que no tiende a reformularse ni a modificarse, pero que, por el contrario, no sólo no implementa soluciones que ya han sido identificadas, sino que en algunos casos son ignoradas.

Recomendación	Colombia debe diseñar e implementar una política exterior de Estado
Avance	Nulo
Estado actual	Desde su llegada, el gobierno de Iván Duque ha tenido tres cancilleres los cuales han tenido misiones “meramente coyunturales, reactivas y fragmentadas” enfocadas a dos propósitos: Buscar el apoyo de la comunidad internacional para lograr implementar una “paz con legalidad” y el rechazo a cualquier forma de tiranía, para referirse al caso de Venezuela.
Reto actual	Fortalecer el que hacer y formación diplomático “inmunizarlo frente al juego político interno y su utilización con fines partidistas o electorales” (Borda, 2011, p. 18).

Recomendación	Gobierno debe desarrollar y expedir un documento Conpes sobre derechos humanos
Avance	Medio
Estado actual	
Reto actual	

Recomendación	Colombia debe introducir ajustes significativos en su manera de encarar relaciones con sus vecinos
Avance	Medio
Estado actual	
Reto actual	

Recomendación	El gobierno debe redefinir de manera integral su política de fronteras
Avance	Medio
Estado actual	
Reto actual	

Recomendación	El gobierno debe crear un Consejo de Estrategia y Seguridad Nacional
Avance	Medio
Estado actual	
Reto actual	

Recomendación	Colombia debe avanzar de manera decidida en su inserción económica y política en la cuenca del Pacífico
Avance	Medio

Estado actual	
Reto actual	

Recomendación	Colombia debe convertir el medio ambiente en uno de los ejes fundamentales de su política exterior
Avance	Medio
Estado actual	
Reto actual	

Recomendación	Colombia debe convertir el medio ambiente en uno de los ejes fundamentales de su política exterior
Avance	Medio
Estado actual	
Reto actual	

Un punto que queda en evidencia dentro del análisis anterior es la incapacidad histórica que ha tenido Colombia para identificar unos intereses nacionales de *Estado* y no de *Gobierno*. Cada presidente que llega al Palacio de Nariño lo hace con sus propias prioridades que, en muchos casos, difieren radicalmente del accionar internacional previo del país y, con eso, se pierden avances importantes que habían logrado gobiernos anteriores. Adicionalmente, la política exterior y, particularmente, la Cancillería han sido históricamente utilizadas como la institución con la que se pagan favores a aliados políticos. Esto ha tenido un impacto directo en la imposibilidad de profesionalizar el servicio exterior y, en consecuencia, en la imposibilidad de tener una visión de política exterior de *Estado* y a largo plazo.

Finalmente, como un insumo nuevo para incorporar al análisis y que no ha estado presente en análisis previos, es la necesidad de priorizar en una política comercial y de inversión, clave para la reactivación del país pospandemia, porque si bien Colombia tiene acuerdos comerciales con algunos países, su inserción internacional dista de ser ideal para las necesidades nacionales. Por ejemplo, según el Índice de Libertad Económica del Instituto Fraser de Canadá, Colombia ocupa el puesto 109 entre 162 economías en libertad comercial. A su vez, por el peso del comercio internacional como porcentaje del producto interno bruto, el país también está en los últimos lugares, lo cual puede ser visto como una oportunidad al seno de la OCDE para recoger buenas prácticas en materia de política económica y comercial para su desarrollo.

Asimismo, es importante que, a diferencia de lo que sucede en otros países y regiones, Colombia avance en su proceso de integración comercial con el resto del mundo. Para esto, no solo está el uso intensivo de los acuerdos comerciales en curso, sino la profundización de la integración, por ejemplo, en el marco de la Alianza del Pacífico, pero también el avance hacia las restricciones comerciales institucionales que se identifican en informes como los del *Doing Business*. Además, Colombia puede

aprovechar los procesos de reubicación de inversión extranjera para atraer mayores volúmenes de inversión. Esto requiere, principalmente, de reformas institucionales internas, pero se pueden facilitar a través de estrategias diplomáticas y de presentación de las fortalezas del país en diversos escenarios, tanto bilaterales como multilaterales.

Una política en este sentido permitiría que el país se diferencie de muchos otros en el mundo, que adquiera mayor visibilidad internacional y que reciba los beneficios asociados a una política de apertura, mientras otros se cierran.



Con el apoyo de:

