

Logros y fracasos de la política exterior en Colombia, 2018-2022



Por: Sebastián Beltrán Valbuena:

EDICIÓN 104 ENE-ABR 2022

Por Sebastián Beltrán Valbuena

En la política exterior colombiana se encuentran tensiones y pragmatismos muy definidos por los objetivos del gobierno de turno. Algunas veces está más marcada por posiciones ideológicas, y en otras ocasiones se puede evidenciar posiciones que intentan alinear los objetivos de la agenda interna con la externa. Así mismo, se observa cómo en ocasiones se privilegia la relación con Estados Unidos, afectando las relaciones con otros países, especialmente los de la región, y también es claro cómo se intenta alcanzar un punto medio entre ambas posturas.

En caso de este cuatrienio, la política exterior estuvo más marcada por las ideologías del partido de gobierno, que por los intereses del Estado. Evidencia de esto han sido algunas declaraciones sin fundamento acerca de injerencia de otros países en las elecciones locales, colaboración con actores

armados, y el intento de trasladar rivalidades geopolíticas de la Guerra Fría al contexto actual. Lo anterior desdice de las tradiciones que han predominado, tanto en la política exterior colombiana, como a nivel latinoamericano, tales como la resolución pacífica de controversias y la no injerencia en asuntos internos.

La política exterior estuvo más marcada por las ideologías del partido de gobierno, que por los intereses del Estado.

Para comprender mejor este proceso, entrevistamos a Óscar Palma, profesor de la Universidad del Rosario en política exterior, sobre cuáles son los logros y fracasos durante el mandato del presidente Iván Duque, concluyendo con algunos de los desafíos que le esperan al próximo gobierno.

¿Cómo saber si quedó un legado en la política exterior colombiana?

Óscar Palma (Ó. P.): Cuando uno habla de legados en política exterior, uno puede hablar de esas grandes enseñanzas, doctrinas y paradigmas que se han dejado a lo largo de la historia. No obstante, pese a que todos los gobiernos hacen algo en política exterior, no todos dejan un legado en esta materia, ya que asumen una postura bastante pragmática o no generan grandes cambios a los preceptos o prioridades trabajadas en anteriores gobiernos, y por lo tanto, no quedan en los libros de historia como grandes transformadores en relaciones exteriores. Por esto mismo, es difícil establecer que en el gobierno de Iván Duque haya un gran legado. Son bien conocidas las doctrinas de la política exterior colombiana, tales como la *Respice Polum* y *Respice Similia*. En gobiernos recientes uno podría pensar en lo que hizo Santos, tratando de tener una política exterior enfocada a la obtención de la paz, es esa compaginación de las agendas interna y externa. Ahí uno podría decir que hay un legado, porque hay un tono diferente con un objetivo claro, pero en este gobierno no se encuentra esa gran enseñanza o paradigma que genere nuevas enseñanzas o caminos. Lo que vemos en este gobierno son hitos y logros como lo fue el estatuto de migración a la población venezolana, y cómo termina asimilando una gran cantidad de migrantes ilegales que están en Colombia. Este tipo de hechos deja una gran enseñanza no solo para Colombia, sino también para otros países de la región e inclusive del mundo, pero no deja una doctrina o algo que los estudiantes de la política exterior tengan que estudiar.

No deja una doctrina o algo que los estudiantes de la política exterior tengan que estudiar.

¿Cuáles son las características de los logros que se alcanzaron en este gobierno?

Ó. P.: Es una política exterior que, a diferencia de anteriores gobiernos, sí esta muy marcada por una concepción ideológica de su partido Centro Democrático, más que de las ideas propias del Presidente. Algunos lo tildan de liberal y otros sectores tenían mayores expectativas y que, al ser un presidente joven, reclamara ciertas agendas pero estas nunca se concretaron. Más bien, se enfocó en una política exterior guiada por su partido y jefes políticos, denotando que no había una idea de independencia respecto a estos últimos. Por ejemplo, cerrar cualquier canal de comunicación con Venezuela porque Nicolás Maduro es el presidente, es una clara petición de partido y una enseñanza que deja el gobierno del expresidente Uribe, mientras que el tratamiento del gobierno Santos fue muy diferente, mucho más pragmático, intentando mantener el diálogo en ciertos temas que implicaban la agenda bilateral. Por su parte, Duque cerró cualquier canal de comunicación con el gobierno y le dio cabida a la estrategia conocida como el “cerco diplomático”, y reconocer un gobierno alternativo que no tienen ninguna capacidad de poder real, fue de los principales fracasos de la política exterior del gobierno. Pese a ello, podemos ver que hoy es un tema de los debates presidenciales, que independiente de su ideología política, vale la pena establecer canales para afrontar problemáticas comunes.



Foto: Presidencia de la República de Colombia

Por otro lado, la relación con Cuba es una muestra de una respuesta desde un punto de vista ideológico. La acción frecuente del gobierno de pedir en extradición a los líderes del ELN que se encontraban en la isla para el proceso de negociación, además de criticarlo públicamente en distintos espacios multilaterales, es evidencia de un gobierno muy marcado por la ideología de partido, aunque esto implique desconocer los protocolos firmados entre la guerrilla y el Estado colombiano. Por otro lado, también se ve materializado en la agenda, en puntos menos visibles, por ejemplo la posición respecto a las drogas. El gobierno anterior había intentado desligarse un poco de esa guerra frontal contra las drogas y plantear nuevas discusiones a nivel global sobre el enfoque de la guerra contra las drogas, que implique opciones como regulación y prevención. Este gobierno retrocedió en esta materia al asumir una postura de persecución de la erradicación, incluyendo la vía aérea. Volvemos un poco a esa posición anticuada que la evidencia muestra que no tienen un impacto real sobre el problema. Por tanto, en distintos puntos que trata la política exterior logramos ver esos lineamientos ideológicos, no solo del partido sino de otros grupos de poder o de influencia.

¿Cuáles son los logros de la política exterior en materia política, económica, de seguridad y de cooperación en este cuatrienio?

Ó. P.: Un primer logro es la relación con Estados Unidos, que sin duda es muy importante para Colombia. Uno puede criticarla por su historial en la región pero, siendo pragmático, en materia de política exterior Estados Unidos es el principal socio de Colombia en materia comercial, política y militar. Este gobierno lo tuvo bastante claro y siguió una política exterior que girara en torno a esto, donde ocuparía un rol central. Pese a que durante del gobierno de Donald Trump no era fácil mantener una relación estable por el tipo de política exterior personalista que manejaba, y en la que fácilmente podía decir una cosa un día y al otro una distinta, el gobierno logró sortear estas dificultades y su carácter, siendo el principal socio en América Latina. Hay una crítica que afectó inicialmente las relaciones bilaterales con el gobierno de Joe Biden, y es el apoyo por parte de ciertos sectores afines al gobierno de Colombia, al intentar incidir en las elecciones de 2020 en Estados Unidos; pese a esto, las relaciones no se han visto afectadas hasta el momento.

En términos de seguridad y cooperación también hay logros significativos: Colombia estuvo en la agenda OTAN, que hoy en día es una prioridad para el sector defensa en el país, y esto viene desde hace un tiempo. Bajo este gobierno se logró el Programa de Asociación Personalizado (ITPP, por sus siglas en inglés) entre Colombia y la OTAN. Es un acuerdo, hasta el momento, único en el mundo, que servirá como referencia para que otros países puedan cooperar con esta Organización Internacional. Colombia sigue vendiendo muy bien sus capacidades en seguridad y defensa, siendo referente para otros países en la lucha contra organizaciones criminales e insurgencias y para el desminado; si bien ya lo venía haciendo a nivel Latinoamérica, ahora con este nuevo acuerdo con la OTAN puede tener un mayor alcance.

En lo económico, similar a otros países, el principal desafío fue la pandemia de covid-19, ya que las cuarentenas frenaron la economía global, y los problemas de la cadena logística no fueron solo para Colombia. A pesar de esto, se puede observar que ha habido una reactivación positiva y acelerada en esta materia. El turismo es otro gran logro, pese a la pandemia, y lo mantiene como eje de reactivación

con agencias como Fontur.



Foto: Presidencia de la República de Colombia

Respecto al tema del manejo durante la pandemia, el gobierno acierta en la negociación de las vacunas, aquí fue evidente alguna preferencia de Estados Unidos por enviar vacunas en esos primeros momentos cuando estaban en disputa del mercado. Puede que no sea un logro per se, porque al final los países terminaron recibiendo vacunas del todo el mundo. Se desconoce la gestión y división de cargas entre el Ministerio de Salud y el de Relaciones Exteriores para afrontar esta problemática, es decir, si pudo haber incidido en la política exterior es algo que queda por estudiar.

¿Cuáles fueron los principales fracasos de la política exterior en el gobierno?

Ó. P.: Primero, el “cerco diplomático” a Venezuela, encabezado por Colombia y apoyado por el grupo de Lima. Su objetivo era debilitar el gobierno de Maduro, ya fuese para renunciar o para buscar alternativas de poder. No obstante, nada de eso ocurrió; al contrario, este enfoque falló en entender la

capacidad de control sobre las Fuerzas Armadas y el poder real del gobierno interino de Juan Guaidó entre otros factores internos. Es más, los problemas aumentaron en la frontera con acciones por parte de actores armados y tránsito de personas, entre otras cosas.

En materia de fracasos es importante mencionar dos cosas, pero sin que necesariamente una sea de mayor relevancia que otra. Como lo mencionaba antes, la aproximación al problema de las drogas, como casi una política diseñada en respuesta a la ideología y exigencias del partido de Gobierno, ya que no se avanzó en nada, mantuvo el debate de fumigar o no fumigar durante los 4 años; esto no se hizo y recientemente el gobierno dijo que se iban a reiniciar las fumigaciones y la Corte Constitucional lo frenó; no hubo mayores reflexiones respecto a la lucha contra las drogas. Esto tiene implicaciones serias en materia de política exterior, pues durante el gobierno de Trump coincidían las visiones y Duque se alineó con este, perdiendo la capacidad de incidir en discusiones regionales y globales sobre cómo afrontar el fenómeno del narcotráfico de una manera novedosa y efectiva (Limitación de riesgo, consumo, tema de salud pública, etc.). Nos quedamos en la discusión, casi de los años 70 y 80, de prohibición a cualquier tipo de sustancia.



Foto: Presidencia de la República de Colombia

Por otro lado, está la profesionalización del servicio exterior: pese a que fue una de las promesas de

campaña, no se concretó; al contrario, tuvo una mayor politización. Se volvió problemático cuando los socios y aliados en diferentes áreas no encontraban un interlocutor válido. En protocolos diplomáticos se sabe que se hablan entre pares, entonces se genera un desorden en la respuesta de la política exterior, porque no se sabe cuál es el interlocutor válido, si el presidente, la canciller o la jefe de gabinete.

En cuanto a las relaciones bilaterales, este gobierno no tuvo los problemas que, por ejemplo, tuvo el gobierno Uribe de estar prácticamente aislado de la región. Salvo el caso de Venezuela, se mantuvieron unas relaciones cordiales con los vecinos como Brasil, Ecuador y Perú, pese al nuevo presidente. Por último, la economía naranja o lo que significase no se supo nunca dónde ubicarla para poder ejecutarla. No se sabía si era un rol que tuviera que ejecutar la Cancillería o el Ministerio de Cultura, lo que termina causando que se vuelva un discurso lleno de vacíos, no logra tener un norte claro y dificulta su aplicación.

¿Cuáles serán los desafíos para el gobierno que llegará a la Casa de Nariño el 7 de agosto?

Ó. P.: Lo primero va a ser la postura que asuman respecto a la implementación del Acuerdo Final, ya que existe un componente internacional elevado entre Cooperantes, Naciones Unidas y organizaciones sociales internacionales. Entonces la pregunta que queda es ¿se va a acelerar la agenda de implementación o lo contrario? ¿Cómo o cuál será el rol que se le dará aquellos países que están participando en los diferentes procesos del A.F? (reincorporación, proyectos productivos, desarrollo territorial, restitución, etc.). Al principio del gobierno, los cooperantes no tenían claro cómo iba a funcionar la implementación, en parte por las actitudes durante la campaña hacia el A.F, entonces ese ruido dificultó su apoyo a labores importantes de la implementación. Como mencioné, el problema con el enfoque de las drogas está muy atado a la implementación del A.F, especialmente a nivel territorial; entonces ahí encontramos esas confluencias de agendas interna-externa, la cual se tendrán que atender. Así mismo, hay que atender esos factores que tuvieron detrimento importante en estos 4 años: el aumento de los actores armados, y el asesinato de los líderes sociales que deja la imagen de Colombia muy mal, como se evidenció con la última visita del Presidente al Parlamento Europeo.

Así mismo, hay que atender esos factores que tuvieron detrimento importante en estos 4 años: el aumento de los actores armados, y el asesinato de los líderes sociales que deja la imagen de Colombia muy mal, como se evidenció con la última visita del Presidente al Parlamento Europeo.

El segundo ámbito es la cooperación internacional para cumplir algunos puntos de la agenda del gobierno que llegue. Se tienen muchos cooperantes como Estados Unidos, la Unión Europea, Japón,

entre otros, y es importante rescatar la función que tiene la Agencia Presidencial de Cooperación -ACP- en canalizar esta ayuda para que logre alcanzar aquellas regiones del país que más lo necesitan, esto tiene que ir de la mano; no se puede considerar llevar la agenda de política exterior por un lado y la implementación por otro.

Otro desafío es el ELN, y las preguntas que quedan son: ¿se van a retomar las negociaciones de paz con ellos y cuáles son los países que pueden servir como garantes? Es difícil imaginarlos ahora entendiendo los roces diplomáticos que ha habido con los últimos garantes (Noruega, Cuba y Venezuela). Hay que establecer unas líneas claras y unas condiciones para aquella guerrilla y que se puedan cumplir por las partes. Por último, un gran desafío que tiene la política exterior es la agenda ambiental. Ahora estamos viendo lo que está ocurriendo en el sur del país con la quema de la selva amazónica. La importancia radica en que se tienen que tomar decisiones importantes de cómo vamos a salvaguardar elementos medioambientales, y que esto nos lleve a compromisos internacionales además de los ya existentes, como el Acuerdo de París, buscando actores aliados que nos ayuden o acompañen en este proceso.

Foto portada: Presidencia de la República de Colombia

[cinep_revista-cien-dias_ed-104-v08](#)