

**LA DIPLOMACIA INTERMESTICA Y MULTINIVEL COLOMBIANA: DEPENDENCIA,
PRAGMATISMO E IDEOLOGIZACIÓN
COLOMBIAN INTERMESTIC AND MULTILEVEL DIPLOMACY: DEPENDENCE,
PRAGMATISM AND IDEOLOGIZATION**

Martha Ardila¹

 <https://orcid.org/0000-0002-7440-9752>

Universidad Externado de Colombia

Recibido: 10 de octubre de 2019.

Aceptado: 30 de mayo de 2020.

Publicado: 31 de mayo de 2020.

Resumen: Este artículo parte de la hipótesis que la inserción internacional colombiana ha estado marcada por su dependencia hacia Estados Unidos y por la oscilación entre el pragmatismo y la ideologización. Para ello se tendrá en cuenta, elementos estructurales y coyunturales, internos-externos (intermesticos) y autores que analizan diferentes factores de la política exterior. Es así como utilizamos fuentes primarias, secundarias y revisión de medios (prensa y Tweets). El artículo consta de tres partes. En la primera, examinamos aspectos de una diplomacia intermestica y multinivel, que abarca lo sistémico, lo gubernamental, lo no-gubernamental y lo personal. Y en la segunda, enfatizamos los cambios y las continuidades de las políticas exteriores de Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022).

Palabras Clave: Dependencia, Diplomacia, Ideología política, Política exterior, Toma de decisiones, Colombia, Venezuela.

Abstract: This article starts from the hypothesis that the Colombian international insertion has been marked by its dependence on the United States and the oscillation between pragmatism and ideologization. This will consider structural and cyclical, internal-external (intermestic) elements and authors that analyse different factors of foreign policy. We use primary and secondary sources (media and Tweets review). The article has three parts. In the first, we analyse aspects of an intermestic and multilevel diplomacy, which includes the systemic, the governmental, the non-governmental and the personal. In addition, in the second, we examine the changes and continuities of the foreign policies of Juan Manuel Santos (2010-2018) and Ivan Duque (2018-2022).

Keywords: Dependence, Diplomacy, Political ideologies, Foreign policy, Decision making, Colombia, Venezuela.

¹ Investigadora, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Dra. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México. e-mail: martha.ardila@uexternado.edu.co.

Introducción

En el diseño e implementación de la política exterior de un país inciden factores internos, externos y personales que moldearán las tradiciones de los países y las preferencias de los tomadores de decisiones. La influencia de estos elementos varía según el tema y la coyuntura. En ellos, el interés nacional, el consenso, y el papel de las elites económicas y políticas, resultan fundamentales.

En Colombia, debido a la trayectoria del país en temas de seguridad y paz, y a una arraigada diplomacia presidencialista, los factores internos desempeñan un importante papel. Así, por ejemplo, la presencia de los grupos guerrilleros y el narcotráfico marcaron y condicionaron otras problemáticas. El país fue visto como exportador de inseguridad y en ocasiones, como una amenaza para la región.

El carácter y estilo pragmático y/o ideologizante, moldea un discurso, que, en ocasiones, al dar mensajes contradictorios, ocasiona tensión en la región, e incluso, entre y con sus principales aliados. Esto debido a la formulación de políticas más de gobierno que de Estado, y a que priman intereses personales sobre los nacionales. Por otra parte, los rasgos de personalidad de los tomadores de decisiones acentúan y construyen tendencias, afinidades e identidades. De alguna manera se podría decir que el carácter pragmático o ideologizante depende del presidente, de sus asesores, y de su equipo ministerial.

Con el paso de los años, Colombia fue integrándose a los grandes circuitos internacionales siempre de la mano de los Estados Unidos, pero al mismo tiempo, fueron surgiendo nuevos actores no gubernamentales que les interesaba ser escuchados e insertarse

internacionalmente. Fue así como los empresarios, las organizaciones no gubernamentales, las ciudades y las regiones, empezaron a linear su propia política exterior, independiente del Estado. Y fue así también, como comunidades epistémicas especializadas en temas internacionales, criticaban esa alianza incondicional y esa subordinación a los Estados Unidos.

En este contexto, el presente artículo parte de la hipótesis de que la inserción internacional colombiana ha estado marcada por su dependencia hacia Estados Unidos y por la oscilación entre el pragmatismo y la ideologización.

Para ello tendremos en cuenta elementos estructurales y coyunturales, internos-externos (intermesticos) y autores que analizan diferentes factores internos y externos de la política exterior. Es así como utilizamos fuentes primarias y secundarias, revisión de prensa, de discursos y de redes sociales como Twitter. En el análisis de fuentes primarias nos valimos de comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores, de su página web, de discursos y de revisión de prensa. Twitter lo analizamos por medio del software ATLAS Ti, mostrando con Duque y el Grupo de Lima un lenguaje provocador frente a Venezuela.

El artículo consta de tres partes. En la primera analizamos aspectos de una diplomacia intermestica y multinivel, que abarca lo sistémico, lo gubernamental, lo no-gubernamental y lo personal, basándose en autores como Tom Long, James Rossenau, Robert Putman, Roberto Russell y Juan G. Tokatlian que son tenidos en cuenta para el caso colombiano. En la segunda, examinamos los cambios y las continuidades de las políticas exteriores de Juan Manuel Santos (2010-

2018) e Iván Duque (2018-2022). Finalmente se plantean algunas conclusiones, que apunta al acomodamiento pragmático e ideológico de las últimas administraciones.

Diplomacia Intermestica y Multinivel

Este artículo vincula la Diplomacia Intermestica y Multinivel, relacionando factores internos, externos y personales, y la inserción internacional en lo bilateral y lo multilateral, no solo de actores tradicionales como el Estado sino también, de otros actores no gubernamentales.

Durante muchos años, los países latinoamericanos examinaron su política exterior separadamente de su política interna, desconociendo su interacción y prolongación de lo interno en lo externo. Long sostiene que en este desconocimiento incidió la falta de coordinación entre diferentes actores e instancias tomadoras de decisiones (Long, 2017), ya que los procesos políticos latinoamericanos se han vuelto más complejos por la participación del ejecutivo, el legislativo, la sociedad civil y los gobiernos subnacionales. Los actores que prefieren conciliar logran construir más alianzas y acciones cooperativas.

Los asuntos intermesticos deben distanciarse de la diplomacia tradicional, y tener un análisis y tratamiento diferente. “Requieren de un tipo distinto de diplomacia” (Long, 2017, p. 20), y no solamente de la ejercida por los Estados.

La Diplomacia Intermestica es más compleja debido a que requiere de un conocimiento tanto interno como externo, de capacidad de liderazgo y convencimiento entre las diferentes instancias, actores y entidades domesticas que participan del proceso decisorio, y de

una articulación con actores gubernamentales y no-gubernamentales. A su vez, necesita más recursos en gran medida porque hay que contratar técnicos según el tema, y hacer cabildeo (Long, 2017). Pero, es a la vez más lenta y democrática, y responde más al interés nacional.

El tratamiento de los temas de política exterior varía según contexto y coyuntura. Todos los factores y actores internos no tienen la misma relevancia, sino que variará de acuerdo con el interés nacional y de diversos sectores de la sociedad. Las elites económicas tienden a ser las más activas, pero en general dependerá de la capacidad de liderazgo, concertación y asociación. Aquí el consenso resulta muy importante.

En el consenso, la capacidad de liderazgo y convencimiento incide en la construcción de autoridad, e identidad nacional. El liderazgo, la racionalidad y la persuasión resulten fundamentales. Hay todo un “estire y afloje”. Pero no solo ello, sino que también la coordinación favorece el seguimiento y la implementación. Pero, en el tema de la coordinación existen muchas dificultades debido a la carencia de liderazgo, de una visión integral y de los celos institucionales.

A su vez, la Diplomacia Intermestica vincula dos niveles, aunque como sostiene Putman, dicho “juego” se encuentre enredado y requiere de la concertación. En el primer nivel que es el externo, los negociadores internacionales se mueven en tableros paralelos de negociación y están influenciados por grandes poderes estatales y sociales. En el nivel doméstico por su parte, interactúa “con actores que tienen el poder para ratificar o rechazar un acuerdo final”, el cual debe ser aceptable para los 2 niveles (Putman, 1988). Hay

unos actores que tienen más poder que otros, que son por lo general el ejecutivo, el legislativo y algunos grupos de interés de la sociedad dependiendo del tema a tratar. Son actores con capacidad de veto el cual también posee el presidente y el canciller de turno.

En la actualidad los procesos decisivos son muchos más complejos por la multiplicidad de temas y diferentes actores que intervienen, y también, por los intereses subnacionales y sectoriales. En este sentido, la diplomacia multinivel colombiana hace relación a dos aspectos el bilateral y el multilateral. A su vez, cruza los niveles estatal, regional y local, y alude a temas como la cooperación, la seguridad, el medio ambiente, y el cultural y educativo.

No obstante, existen circunstancias en las que los Estados no están en capacidad de solucionar problemáticas por sí solo y requieren de las regiones y otros actores no gubernamentales. En ocasiones, se construyen alianzas que ayudan a mejorar el poder negociador de los países. Pero también, las ciudades y los actores no-gubernamentales pueden tener su propia internacionalización sin articular con el gobierno central.

James Rossenau hace alusión a la manera como está conformada el sistema internacional y los países que ejercen una mayor influencia. Para América Latina, Estados Unidos constituye su principal referente político y económico. Es así como Rossenau analiza factores sistémicos, gubernamentales, no-gubernamentales e idiosincráticos (Rossenau, 1996). Los primeros hacen alusión a la situación y tendencias del sistema internacional y su incidencia en la toma de decisiones de la política exterior de un país. En este sentido, la ubicación de

Estados Unidos y su debilitamiento, y el ascenso de potencias como China, India y Rusia desempeñan un importante papel. Y más en un país como Colombia para el cual Estados Unidos constituye su principal referente en política exterior.

Los modelos de Russell y Tokatlian (2013) tienen particularmente en cuenta, un conjunto de factores permanentes, durables y contingentes. Los factores permanentes o estructurales son el tamaño del país y su situación geográfica. Los durables son el poder, los recursos naturales, la identidad, el grado de diversificación de las relaciones exteriores. Y los contingentes apuntan a la orientación política y la importancia que el país tiene para Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2013, p 213).

Finalmente, cuando nos referimos a cambios en los modelos de política exterior, vale mencionar a Hermann (1978) y Holsti (1991). El primero enfatiza en factores vinculados con las características del líder, el proceso burocrático, el ajuste interno y su impacto externo (Hermann, 1978, pp 128). En los elementos internos, el papel de los grupos de interés o de las elites, bien sea gubernamentales, militares, económicas, resulta importante por su incidencia y capacidad de influir en las decisiones. El estilo pragmático de Santos incidió en la inserción externa colombiana durante sus 8 años de gobierno.

Holsti se centra en cambios más radicales denominados de reestructuración. Señala que “el objetivo de la reestructuración de la política exterior es afirmar la autonomía del país, controlar los procesos transnacionales, destruir los elementos de supervivencia del colonialismo y/o escapar del Estado hegemónico” (Gámez, 2005, pp 129). La

reestructuración es esencialmente para él, una manifestación de nacionalismo. Estos cambios hacen alusión a una reorientación y por ello se habla de cambios de ajustes, de programas, de metas y de orientación internacional. Con Santos se estrecharon vínculos con potencias regionales latinoamericanas, como los países miembros de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú y México) y con Brasil, y se impulsaron una serie de acciones, principalmente de cooperación, hacia el Asia. Siguiendo a Holsti se dio una reestructuración.

Para que una política exterior cambie se requiere de 3 factores: “el nivel de compromiso con la política de gobierno, el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna, y la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder interno” (Holsti, 1991, p. 130). Aquí resulta importante el nivel de consenso y legitimidad con que cuenta la iniciativa. En este sentido, el sistema político es importante, las actitudes y creencias. Asimismo, en la toma de decisiones, la capacidad de negociación ayuda a impulsar y construir consensos para llevar a cabo un proyecto determinado.

Volviendo a los factores sistémicos, identificados por los autores arriba mencionados (Rossenau, Hermann, Holsti, Russell y Tokatlian), Estados Unidos ocupa un importante lugar. Trump ha formulado menciones a la recuperación de Estados Unidos como “América primero” queriendo mostrar una política exterior diferente. No es una visión alternativa del orden internacional, ni una nueva doctrina, ni una guía consistente de política exterior. Pero, si incide a nivel internacional, y su retiro del TPP, del acuerdo climático, de la Unesco y del pacto global sobre migración

y asilo, afecta la región latinoamericana, principalmente en temas como migración, seguridad, medio ambiente y comercio. Y más aún, con la creciente tensión comercial entre China y Estados Unidos que altera la economía latinoamericana.

En cuanto a los factores individuales, de personalidad y/o idiosincráticos influye la capacidad de liderazgo que tienen los tomadores de decisiones. Durante los últimos años se identificaron líderes latinoamericanos como Hugo Chávez en Venezuela y Luis Ignacio Lulla Da Silva en Brasil, pero que perdieron influencia, y cuyas capacidades de incidir fueron suplidas por otros liderazgos “sectoriales”. Hoy en día se carece de liderazgo general en América Latina y se observan liderazgos temáticos y sectoriales, como el que ejerció Colombia en materia de drogas, durante el gobierno de Santos. O el que plantea Iván Duque en el tema de la migración venezolana, del que falta consolidarse debido a la carencia de coordinación central y con las regiones.

Dentro de estos factores, las ideas, las tradiciones, la identidad, el lenguaje, entre otros, juegan un importante papel que muchas veces se encuentran vinculados bien sea con la ideología o con el pragmatismo que caracterizan a sus líderes. Así por ejemplo en Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe se habló de una “Diplomacia del Micrófono” ejercida por diversos actores involucrados en la toma de decisiones de manera directa o indirecta, en la que la Diplomacia Presidencialista era muy clara la cual se derivó del autoritarismo ejercido en el ámbito interno. Pero no solo ello, sino en la necesidad de legitimar y obtener recursos económicos y militares para el Proyecto de Seguridad Democrática.

Colombia era vista como un país problema que exportaba inseguridad hacia los países vecinos. Con Santos, el lenguaje fue conciliador, cambió la imagen del país, pero con Duque, se retornó a expresiones agresivas, provocadoras e ideologizantes. Este lenguaje se muestra en los Twitts de Duque.

En Colombia, al igual que en países como Brasil, México y Chile, observamos que la variable cambio de gobierno es importante. La Diplomacia Presidencial tiende a imponerse, y un estilo bien sea pragmático o ideológico, permea el lenguaje y las alianzas. En ello incide la cultura, los valores, las tradiciones, y la identidad. Las percepciones e imágenes resultan fundamentales. De ahí que países le dediquen tanto al mejoramiento de su imagen. Y eso lo hizo Juan Manuel Santos (Ardila & Clemente-Batalla, 2019).

Los países latinoamericanos y Colombia en particular responden de diferente manera a los factores sistémicos e individuales, debido a que es una región heterogénea que presenta diversas vulnerabilidades y sensibilidades, a la transición que atraviesan tanto el sistema internacional como América Latina y la política exterior colombiana. En este contexto, la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018), muestra una serie de cambios, y la de Iván Duque se caracteriza por un retroceso vinculado con la ideologización.

Cambios y Continuidades de Santos a Duque: Dependencia, Ideologización y Pragmatismo

Al analizar la inserción externa colombiana, encontramos una serie de elementos que inciden en su direccionamiento. Analistas

internacionales norteamericanos, europeos y latinoamericanos han buscado explicaciones acerca de los elementos que influyen en las prioridades geográficas y temáticas, y en los actores involucrados en este proceso.

En este artículo se propone un concepto el de “Acomodamiento Pragmático y/o ideológico” para explicar la política exterior colombiana. Se busca (re)pensar ciertas categorías como *Respice Pollum* y *Respice Simillia* que moldearon los análisis sobre política exterior en Colombia. El primero lo planteó el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) a comienzos de los años veinte del siglo XX, en un contexto de renormalización de las relaciones con Estados Unidos con ocasión de la pérdida de Panamá en 1903. El Acomodamiento Pragmático es un concepto más moderno, amplio e internacional que contribuye a la comprensión académica internacional.

La historia reciente de la política exterior colombiana muestra una relación entre la ideologización y el pragmatismo. El gobierno de Álvaro Uribe (2000-2010) fue ideológico y privilegió relaciones bilaterales, mientras que el de Juan Manuel Santos (2010-2018) fue pragmático, conciliador y buscó afianzarse en organismos multilaterales como la Alianza del Pacífico, la UNASUR y la ONU, con el objetivo de acercarse a países latinoamericanos que resultaban prioritarios para el interés nacional. Las políticas de ambos se enmarcan en el mencionado Acomodamiento Ideológico en el primero y Pragmático, en el segundo.

Colombia presenta una geopolítica muy atractiva al ubicarse al norte de Suramérica, tener presencia en el Caribe, el Pacífico y la Amazonia. Se ha visto como un país atractivo para la inversión

extranjera. Durante Santos, la pertenencia a los países CIVETS le brindó dividendos, acrónimo que se dio a conocer a inicios de su administración y que está integrado, además de Colombia, por Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica. A su vez, Estados Unidos muestra interés en Colombia debido a la presencia creciente de cultivos de coca, cuya extensión al finalizar el gobierno de Santos, había aumentado a 180.000 hectáreas (Información del Ministro Luis Carlos Villegas, en Revista *Semana*, junio 16 de 2018). Es a la vez, una región afectada por la presencia de migrantes venezolanos que abandonaron su país por la crisis económica, política y social que atraviesa este vecino.

Juan Manuel Santos buscó una diversificación mirando hacia el Asia y fortaleciendo sus relaciones con América Latina. Y se comprometió con el tema de paz, internacionalizando las negociaciones con las FARC en la Habana las cuales gozaron de un amplio respaldo de la comunidad internacional. Y, no solo ello, sino que también ingresó a la OTAN y a la OECD.

En general, impulsó, con un norte claro de lo que pretendía, una diplomacia en permanente interacción con su política interna, pero con unas elites políticas y económicas fragmentadas frente a su proyecto principalmente político. En esta situación se dificultó el consenso. Su inserción internacional estuvo motivada por mostrar una nueva imagen del país, fomentar una Diplomacia Económica atrayendo inversión extranjera, aumentar su presencia en el mundo y llevar a cabo un proceso de paz con apoyo de la comunidad internacional. Para ello, diversificó sus relaciones internacionales, internacionalizó la paz, retorno al

multilateralismo y fomentó la cooperación sur-sur en materia de seguridad. Esta Diplomacia se llevó a cabo en un mundo internacional cambiante, frente a una América Latina también fragmentada, con diversos proyectos políticos y económicos. Y, sobre todo, en un país polarizado.

Con Iván Duque se tiende a un acomodamiento “ideológico” hacia los Estados Unidos. Debido a la carencia de políticas de Estado, el gobierno de Duque planteó otros lineamientos que mostraban diferencias con su antecesor. Los más notorios de ellos fueron las tendencias ideologizadas con un lenguaje provocador que al mismo tiempo fue sumiso a los Estados Unidos. De ahí que se retornó a la narcotización de las relaciones con Estados Unidos y a percibir a Venezuela como una amenaza para su propia seguridad. Para ello contó con el apoyo del Grupo de Lima que utiliza también un lenguaje similar al de Duque, como se aprecia en la figura 1.

El gobierno de Iván Duque se caracteriza por la “venezualización” y la estrecha relación con los Estados Unidos. Resulta curioso la baja prioridad que tienen organismos multilaterales como la Alianza del Pacífico, al que la anterior administración le otorgó relevancia. El discurso hacia el vecino país se deriva de la profunda polarización del país, y muy cercano a la oposición venezolana y a los Estados Unidos. Sin lugar a duda, Colombia abandonó la prudencia frente al vecino con el que compartimos 2.219 kilómetros, que tenemos un diferendo sin resolver por el Golfo de Venezuela o de Coquivacoa, y con el que nos unen además intereses económicos y sociales. Venezuela ha sido el principal y casi único

país al que Colombia le exportaba productos con valor agregado.

La situación con Venezuela es vista como un problema de seguridad y en la relación con Estados Unidos, el tema de drogas ha vuelto a linear la agenda entre los dos países. El presidente Donald Trump señala que “Colombia no ha hecho nada” (*El Tiempo*, marzo 29 de 2019). Un año después continúa presionando a Colombia, al señalar: “Bueno, va a tener que hacer aspersión. Si no hace aspersión, no podrá deshacerse de ellos. Así que hay que hacer aspersión en relación con las drogas en Colombia” (*El Espectador*, marzo 6 de 2020) En este sentido, la política exterior colombiana retornó a su tradicional diplomacia reactiva y a una ideologización y securitización con sus actores principales, aminorando la agenda temática, que Santos había diversificado.

Y es que las prioridades geográficas de la administración de Iván Duque se han concentrado en Estados Unidos y Venezuela. No obstante, el ex-canciller Carlos Holmes Trujillo y Claudia Blum hayan realizado viajes a China, Rusia, países europeos como Bélgica y Finlandia, y a diversos países latinoamericanos. Así por ejemplo en su viaje a China a finales de julio de 2019, se suscribieron acuerdos orientados a fomentar el comercio y las exportaciones colombianas de aguacate Haas, de banano, de flores, de café y de carne, y a inaugurar una ruta aérea entre Beijing y Bogotá. Con la pandemia del coronavirus muy seguramente este vuelo se postergará.

En el ámbito multilateral, las Naciones Unidas y la OEA parecerían

relevantes, no solo porque el ex-canciller fue Embajador en la última, sino porque han sido escenarios donde se ha analizado el tema de Venezuela, buscando un respaldo internacional y regional para afrontar las olas masivas de migrantes venezolanos. El multilateralismo interesa en términos de Venezuela y su situación migratoria. Y aquí el Grupo de Lima ocupa un importante lugar. La figura 1 muestra la vinculación del Grupo de Lima frente al caso venezolano, con relación a su visibilidad, impacto regional e internacional.

Por otra parte, siete países latinoamericanos (incluyendo Ecuador), se retiraron de la UNASUR, y Colombia y Chile, en sustitución propusieron la creación de PROSUR² que se firmó en marzo del 2019, con el objetivo de aislar al presidente Maduro del escenario suramericano y profundizar el cerco diplomático para su retiro. No obstante, ni el Presidente Duque ni los cancilleres le han prestado mayor atención, y la polarización y desintegración suramericana es cada día más palpable. Tampoco lo han hecho los medios de comunicación. Parecería un organismo multilateral que nació en agonía ante la ausencia de un liderazgo suramericano y la tendencia hacia una nueva derecha que privilegia lo bilateral sobre lo multilateral.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, vemos que los organismos multilaterales interesan en términos de buscar soluciones a la crisis venezolana, privilegiando más bien, las relaciones bilaterales.

² Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú suscribieron el Foro para el Progreso y Desarrollo de América Latina (PROSUR)



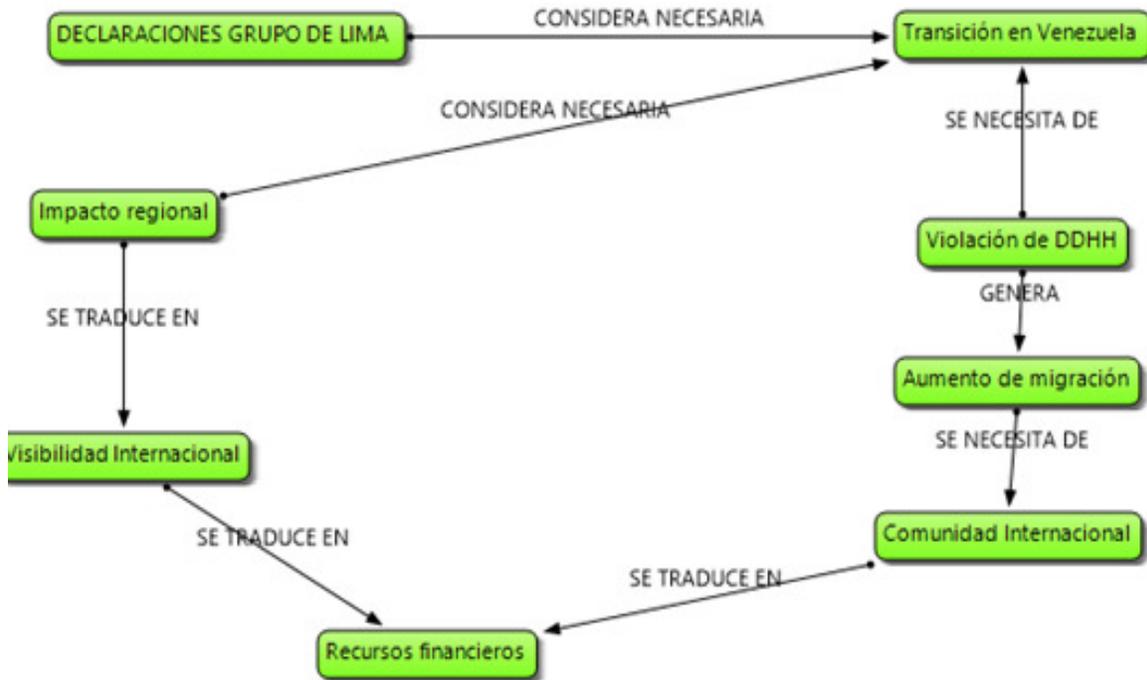
Latin American Journal
of International Affairs
Revista de Asuntos Internacionales
ISSN: 0718-8552

Lat. Am. J. Int. Aff. – Vol. 10 N°1 (enero - mayo, 2020)

Art. 05, pp. 113-130

Martha Ardila.

Figura 1. Ideas entorno a las declaraciones del Grupo de Lima



Fuente: elaboración propia, con datos de Twitter, 2019

Hacia Estados Unidos

A diferencia del de Santos, con Iván Duque se retorna a una securitización de la agenda internacional. Esto resulta claro en la relación con Estados Unidos y en la migración de venezolanos a territorio colombiano. Este último se enmarca en las relaciones colombo venezolanas y se percibe como un tema de seguridad que requiere de la colaboración internacional y regional.

Como se indicó, en las visitas del Presidente Duque a Estados Unidos, la agenda bilateral se ha concentrado en drogas y comercio, y en la situación venezolana. En el plano comercial, hay aranceles impuestos a las exportaciones de

acero y aluminio, acerca de los cuales Colombia ha solicitado disminución. En materia de cultivos se han destruido 60.000 hectáreas y se esperaba demoler más de 100.000 este año. Se aprobó un paquete de asistencia por más de US \$ 418 millones de dólares en recursos para expandir la erradicación de cultivos ilícitos. La ayuda, se gastó en el 2019, y había llegado como un incremento de unos 27 millones de dólares comparada con la de 2018, representando el primer aumento en casi cuatro años de la asistencia que brinda Estados Unidos.

Otro de los temas en la relación con Estados Unidos ha sido el de la paz. Varios congresistas norteamericanos, sobre todo demócratas, reiteran su apoyo al

posconflicto e insisten en no abandonar la implementación de la paz. Muestran preocupación por el incremento de los crímenes de líderes sociales y defensores de derechos humanos. No obstante, aspectos vinculados con los reinsertados de las FARC, de la Justicia Integral por la Paz, JID, ha sido fuertemente cuestionado. Es la comunidad internacional la que continúa interesada y monitoreando el proceso.

Y la transición en Venezuela, es un tema que interesa a los dos países. El cerco diplomático auspiciado por el Grupo de Lima, se realiza con colaboración de los Estados Unidos que enfatiza en sanciones económicas y políticas hacia el gobierno de Nicolás Maduro.

Hacia Venezuela y América Latina

En el caso colombiano se observa disenso frente a Venezuela y variación en la postura ideológica de Santos a lo largo de los 8 años de su administración. Fue una relación que se fue alterando y mostrándose hacia una clara oposición al gobierno de Nicolás Maduro, hasta el punto de Colombia retirar su Embajador en Caracas, y de Maduro sostener que Santos intervino en el atentado que se le hizo en el mes de julio de 2018. Se transitó de la oposición al “nuevo mejor amigo”, a participar en las negociaciones con las FARC en La Habana, y finalmente, a una plena oposición.

De los 6.342 kilómetros de frontera terrestre de Colombia, la venezolana es la más extensa con 2.219 kilómetros, la más activa y la más interdependiente³. Sin

embargo, y a pesar de que la Constitución de 1991 indica que Colombia debe privilegiar la integración con América Latina y el Caribe, la política internacional se deriva de la relación con Estados Unidos, teniendo la gran mayoría de los casos, acciones reactivas y poco propositivas. Y el lenguaje de la actual administración se muestra agresivo y confrontacional, como lo demuestran los Twitter de Iván Duque:

[#Perú](#) Reafirmamos apoyo al pueblo venezolano que quiere sacudirse de la dictadura. Mantendremos cerco diplomático y acompañaremos sanciones que se requieran para aislar más a este régimen que se ha convertido en una dictadura al servicio del narcotráfico. [#BinacionalPerúColombia](#) (@ivandunque, 27 de agosto de 2019).

Le hacemos un llamado al mundo para que le exija a la dictadura de Venezuela que permita el ingreso de la ayuda humanitaria. Es necesario que este proceso se adelante con tranquilidad, pero ha habido violencia por parte del régimen. No podemos propiciar que la violencia continúe (@ivandunque, 23 de agosto de 2019)

Vinimos a construir la unidad de Latinoamérica y del mundo por la libertad en el vecino país; venimos a construir para que brille la democracia en Venezuela, y sellar la

³Venezuela: 2.219 km
Brasil: 1.645 km

Perú: 1.626 km
Ecuador: 586 km
Panamá: 266 km

gran alianza para que llegue ayuda humanitaria a millones de venezolanos [@jguaido](#)
[@sebastianpinera](#) [@MaritoAbdo](#)
(@ivandunque, 23 de agosto de 2019).

Los Estados Unidos, el narcotráfico y el comercio, constituyen los temas de mayor visibilidad de la política exterior colombiana en los países vecinos, algunos generando desconfianza en la vecindad. Con la reincorporación de las FARC, a la vida civil, cambió la visión de Colombia ser un país problema en Ecuador y Brasil, entre otros.

La relación colombo-venezolana asemeja un péndulo que se mueve entre largos períodos de confrontación y cortos momentos de cooperación. Con la Revolución Bolivariana esta tendencia se acentuó. Y Colombia debería ser cuidadoso en el manejo bilateral, regional e internacional, para evitar una mayor instrumentalización de la relación. Los vínculos institucionales se han interrumpido, Colombia no tiene Embajador en Venezuela desde la administración Santos en enero de 2018, y luego, en febrero de 2019, Nicolás Maduro rompió relaciones diplomáticas entre los dos países. No obstante, hay que reconocer el apoyo que el vecino país brindó a las negociaciones de paz con las FARC.

Desde antes de Chávez, Venezuela ha basado su economía en el petróleo y desarrolla una diplomacia petrolera. En su momento y debido a los altos precios del petróleo, promovió y lideró iniciativas como la del ALBA, la CELAC, Petrocaribe, el Banco del Sur y UNASUR, y también modernizó su equipo bélico (Battaglino, 2008). Aunque su liderazgo haya disminuido, Venezuela continúa

teniendo seguidores como Nicaragua, Bolivia y Cuba. Y en Consejo de Seguridad de la ONU tiene a Rusia y China.

La desconfianza continúa predominando con Venezuela y el presidente Maduro permanentemente hace declaraciones que instrumentalizan la posición bilateral. Acusa a Colombia de ser cómplice en los atentados a su país y que su vecino se aliara con Estados Unidos para invadir Venezuela. Los cierres e incidentes en la frontera Táchira-Norte de Santander fueron permanentes, hasta llegar a cerrarse la frontera por más de un año desde agosto de 2015, ocasionando inflación y escasez de productos. Desde entonces hay cierres temporales. Asimismo, expulsó 20 mil colombianos en agosto de 2016. Y es que las relaciones colombo-venezolanas se mueven entre la desconfianza y la cooperación coyuntura.

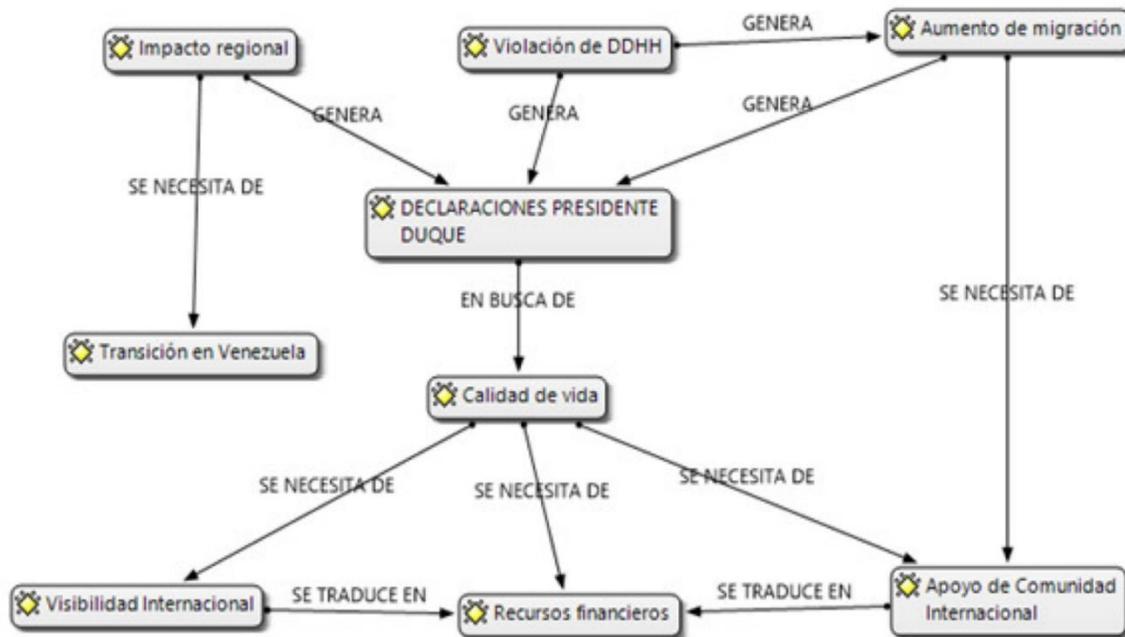
Para muchos expertos la crisis venezolana no es solo producto del mal manejo de la economía por parte de Nicolás Maduro, que viene desde la llegada de Hugo Chávez al poder, o incluso antes de él. Sin embargo, la situación se profundizó desde el año 2015, en medio del primer período presidencial de Maduro, en donde la tasa de inflación anual superó la barrera de los mil porcientos con un aumento en el nivel de los precios muy rápido.

Esta situación fue calificada como “la peor crisis económica para un país sin guerra” (New York Times, 17 de mayo de 2019) debido a la corrupción, mal manejo de la economía y un exceso de confianza en el precio del petróleo, se generó el déficit de moneda extranjera y la caída de las importaciones aumentando los precios de bienes escasos. Cabe resaltar que el gobierno tomó medidas aún más nocivas

como imprimir dinero extra, aumentar los salarios y el no pago de bonos del Estado, provocando más inflación y una mayor

devaluación del Bolívar (BBC, enero 10 de 2019).

Figura 2. Ideas entorno a las declaraciones del Presidente Duque.



Fuente: Elaboración propia, Twitter, 2019.

La crisis no solo fue económica, pues las turbulencias políticas se desataron después de las elecciones a la Asamblea Nacional, en donde por primera vez en 17 años la oposición logró imponerse, lo que significaba un golpe de maniobrabilidad para el régimen, provocando una modificación del Tribunal Supremo con jueces afines al chavismo. Para el año 2017 el gobierno de Nicolás Maduro llama a una Asamblea Nacional Constituyente, en donde no participa la oposición, dándole vía libre a la modificación de la constitución a su favor para un año después celebrar elecciones anticipadas y obtener la victoria frente a un solo contrincante. En enero de 2019 jura como

presidente y en ese mismo mes el dirigente opositor Juan Guidó se proclama presidente interino de Venezuela (El País, 23 de enero de 2019).

Por otra parte, siguiendo con los países vecinos, también se presentó una securitización de la relación con Ecuador. Se habló de una asimetría entre los dos países, y permanentemente el vecino del sur señala que no tenía por qué asumir los costos del desplazamiento y de las fumigaciones que afecta la salud de su población fronteriza. Se quejaba de la falta de presencia del Estado y de los prejuicios del Plan Colombia y Plan Patriota, presentándose también una instrumentalización en la relación. A su

vez, casos de corrupción del ejército ecuatoriano contribuyó a la falta de confianza bilateral.

Desde finales del siglo XX, las FARC se habían ubicado en esta frontera con el objetivo de controlar rutas de transporte de coca, por una parte, y por la otra, para adquirir armas ilegales con mayor facilidad. A su vez, la guerrilla traspasaba límites y buscaba zonas de asentamiento seguras como lo demostró la Operación Fenix cuando el ejército colombiano destruyó el campamento de las FARC donde se encontraba Raúl Reyes. Esta violación de soberanía llevó al rompimiento de las relaciones entre los dos países en abril de 2008, afectando también la relación con Venezuela y conduciendo a una triangulación de las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela. Lo que ocurría con un país afectaba también en la relación bilateral con el otro (Ardila y Amado, 2009).

Tanto con Ecuador como con Venezuela, Colombia tuvo durante Santos una balanza comercial favorable para Colombia exportando productos con valor agregado. Además, inversiones de Pintuco, Cordialsa, Alpina, Tecnoquímicas, la cadena hotelera Dann Carlton, Servientrega, Familia o Leonisa, Crepes & Wafers, almacenes Éxito, entre otras, ocupaban un lugar importante en Ecuador pues ya de Venezuela se habían retirado. Existió independencia entre los ámbitos económicos y políticos y éste último no afectaba lo económico. Ya al terminar el periodo de la administración Santos se daba una interacción entre ambos niveles y lo ideológico afectaba lo económico. Con Lenin Moreno ha sido mejor la relación que con Rafael Correa, y las reuniones de la Comisión de Vecindad

y entre ministros de Defensa tomaron fuerza.

Por otra parte, Brasil y Colombia han sido vecinos distantes a pesar de compartir una frontera tan extensa de 1645 kilómetros y una Amazonía con grandes recursos naturales. A lo largo de la historia reciente había predominado desconocimiento, distancia y desinterés. Pero, los vínculos se profundizaron a partir del 2010. Desde entonces, la relación ha sido principalmente económica y en materia de inversión. El comercio bilateral se multiplicó por cuatro y las inversiones brasileñas –en transporte, construcción, infraestructura, minería, energía, ciencia y tecnología- aumentaron notoriamente.

Finalmente, además del tema de drogas con Estados Unidos, de los altibajos con Ecuador, del acercamiento a Brasil y del distanciamiento con Venezuela, la llegada de venezolanos a territorio colombiano aumenta día a día, en medio de una soledad regional, debido a que países como Ecuador, Perú y Chile, colocan restricciones para su recepción.

Los inmigrantes venezolanos

El aspecto más notorio de la crisis venezolana se ve representado en la situación migratoria que se esparce por todos los países de la región. Según ACNUR, el país que más acoge venezolanos es Colombia con 1,5 millones, le sigue Perú con 768.000 y Chile con 288.000, lo que se consideran cifras alarmantes que reflejan la necesidad de apoyar a las comunidades receptoras, estableciendo que los países de América Latina y el Caribe no puede seguir respondiendo a los migrantes sin la ayuda internacional (ACNUR, 2019).

La crisis económica y política-institucional en Venezuela provocó la migración masiva de sus ciudadanos a lo largo de la región, pero este éxodo se presentó en momentos electorales coyunturales, como lo fueron en Colombia, Brasil, Chile, y Argentina. En Colombia particularmente, el gobierno de Iván Duque, en cabeza primero de Carlos Holmes Trujillo y luego de Claudia Blum, lidera un proyecto de transición para Venezuela, reflejado en el reconocimiento a Juan Guaidó, así como su participación en el Grupo de Lima (ver figuras 1 y 2), en donde se destaca por su cercanía geográfica, y sus giras internacionales para denunciar a Nicolás Maduro.

Mientras que desarrollan este proceso de salida de Maduro, el gobierno Duque maneja otra agenda para los migrantes, un ejemplo de ello es la nacionalización de niños venezolanos nacidos en territorio colombiano, así como la asistencia en salud en municipios fronterizos con el fin de brindar bienestar a esta población.

[#Bogotá](#) Con la firma de la Resolución que les otorga la nacionalidad a 24 mil niños, hijos de padres venezolanos, Colombia le muestra al mundo, una vez más, que, en medio de limitantes fiscales, somos solidarios y fraternos con el pueblo de Venezuela.
[#PrimeroLaNiñez](#)
(@carlosholmestru@5 de agosto de 2019)

Con entrega de nacionalidad a hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia, les estamos dando una luz de esperanza a miles de niños y sus familias. Con esta Resolución les

cumplimos a nuestros hermanos que merecen atención y cariño de todos los colombianos. [#PrimeroLaNiñez](#)
(@carlosholmestru@5 de agosto de 2019)

La atención de migrantes venezolanos requiere de mayor solidaridad de la comunidad internacional. Agradecemos iniciativas del [@el BID](#) para crear un fondo multidonante, pero falta mucho en comparación con situaciones similares ocurridas en otros lugares del mundo. [#PrimeroLaNiñez](#)
(@carlosholmestru@5 de septiembre de 2019)

Ahora bien, para entender las dinámicas de la actual crisis migratoria es crucial reconocer la agenda fronteriza suramericana, la cual se caracteriza por conflictos sobre la línea limítrofe y la soberanía territorial de los Estados (García, 2016). Sin embargo, los países a lo largo de los años han establecido políticas de centro-periferia con respecto a sus fronteras lo que ha dejado a estas zonas en un segundo plano generando un desequilibrio entre la población, el territorio, el desarrollo y la institucionalidad (García, 2016) por tal razón en esta región se habla de una “doble frontera”: las fronteras internas, donde el Estado se caracteriza por no tener presencia y son territorios que no han sido integrados con éxito a los proyectos de Estado Nación, y las fronteras internacionales que implican que dichas fronteras se asumen como límites de soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar, lo cual se interpone y cierra las posibilidades

de establecer lazos. (Ramírez y Cepik, 2004, p. 450).

Es así como los dos tipos de frontera, interna e internacional, ubica la frontera que tienen Colombia y Venezuela, pero donde las características de la frontera interna salen a relucir, debido al abandono por parte de ambos Estados, lo que lleva a que estas zonas sean aprovechadas por grupos criminales transnacionales que coexisten con actores estatales pero cuya presencia es ambigua (García, 2016). Por otro lado, esta frontera se caracteriza por ser un “escenario de intercambio cultural y migración histórica” que no puede ser concebida como una sola frontera sino como un límite internacional que comprende 6 departamentos -La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Vichada, Guainía- y cuatro Estados venezolanos -Zulia, Táchira, Apure y Amazonas- (Sánchez, 2015) lo que significa que se necesita una mayor acción estatal que no se materialice en una estrategia de frontera internacional militarizada, sino entendiendo las necesidades de las comunidades que allí residen así como la de los migrantes que buscan nuevas oportunidades.

Conclusión

En este artículo se muestra como la política exterior colombiana hace parte de un acomodamiento pragmático e ideológico, enmarcada en una Diplomacia Intermestica y Multinivel. Los gobiernos de Juan Manuel Santos y de Iván Duque presentan esta tendencia, acompañada de su socio tradicional Estados Unidos y de la relevancia de Venezuela en la coyuntura actual, debido en gran medida, a la cantidad de venezolanos que llegan a territorio nacional.

La política exterior colombiana oscila entre la ideologización y el pragmatismo. Con Iván Duque en la Casa de Nariño, el discurso tanto interno como externo se muestra ideologizante y con unas elites económicas y políticas fraccionadas frente a los principales temas de la agenda internacional. Tanto Estados Unidos como Venezuela generan polarización.

A la vez, se observa una tendencia a la triangulación de la relación Estados Unidos- Colombia-Venezuela, alimentada por la presencia de la oposición venezolana en Colombia, y por las alianzas estratégicas construidas de Venezuela con China, Rusia y Cuba.

Estados Unidos continuará siendo relevante para la inserción internacional colombiana. Pero, el debilitamiento económico que se avecina en Estados Unidos debido a la guerra comercial, tecnológica y de salud con China, llevará a que América Latina se acerque más al Asia y profundice vínculos no solo comerciales sino también en inversiones, y en los ámbitos turísticos, culturales y educativos. La triangulación también de la relación: Estados Unidos- China-Colombia, tiende a estar presente y a vincularse con esa otra relación Estados Unidos- Colombia-Venezuela, dentro de un acomodamiento ideológico y pragmático.

En cuanto a Venezuela y la problemática venezolana, Colombia deberá buscar socios internos como el sector privado y aquellos venezolanos que ya llevan tiempo en Colombia y que llegaron a comienzos del presente siglo. Se requieren canales intermesticos de permanente interacción entre lo interno y lo externo. También urge el apoyo de países principalmente suramericanos, de

organismos multilaterales y de la comunidad internacional en general.

El gran reto es potencializar y sacar provecho de los inmigrantes que llegan al país. Se requiere una Gobernanza Multinivel a nivel internacional, regional y local, y de políticas orientadas al desarrollo e inserción laboral positiva de los migrantes. Se necesita una política migratoria inteligente y reconstruir los canales institucionales en su relacionamiento. La dependencia y la ideologización se encuentran presentes y obstaculizan una inserción internacional positiva y diversificada. Urgen estrategias pragmáticas orientadas a la diversificación, la desecuritización y la desnarcotización de las relaciones internacionales.

Asistimos a una diplomacia intermestica y multinivel, reflejo de la mutación del sistema internacional, y de la incidencia de factores internos e internacionales. Las elites económicas y políticas inciden en la toma de decisiones. Y el Estado se encuentra aminorado y acorralado ante actores externos de diversa índole, en el que Estados Unidos continúa siendo el principal.

Referencias:

- ACNUR. (2019). *Refugiados y Migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2019. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>.
- Ardila, M., & Clemente Batalla, I. (2019). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *OASIS*, (29), 29-56. doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.03>.
- Ardila, M., & Amado, J.A. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *OASIS*, (14), 55-70. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2459>.
- Battaglino, J.M. (2008), Palabras mortales; ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?, *Revista Nueva Sociedad*, (215). Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/rearme-y-carrera-armamentista-en-america-del-sur/>.
- BBC Mundo. (10 de enero 2019) Crisis en Venezuela: 5 claves que explican cómo se ha desarrollado hasta ahora. BBC Mundo. 2019. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46821723>.
- El País. (23 de enero de 2019) Cuatro años de inestabilidad. El País. 2019. Recuperado de: <https://elpais.com/especiales/2019/crisis-politica-en-venezuela/>.
- García, V. (2016). Seguridad, amenazas irregulares y frontera en Chile: el plan Frontera Norte. En Rosero L. (Ed.). *Fronteras: Fuentes de conflicto y cooperación* (pp. 111-141). Barranquilla (Colombia): Editorial Universidad del Norte. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1qft15f>.
- Hermann, C., Kegley and Rosenau, J. (Eds.) (1978). *New Directions in the*

- Study of Foreign Policy*. Boston: Allen and Unwin. pp. 339-365.
- Holsti, K.J. (1991). Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory. En: Holsti, K. J. (ed.), *Change in the international system. Essays on the Theory and Practice of International Relations*. Aldershot: Edward Elgar. pp. 83-110.
 - Ramírez, S., & Cepik, M. (2004). *Agenda de Seguridad Andino Brasileña: primeras aproximaciones*. Universidad Federal Rio Grande do Sul.
 - Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (104), 157-180. Recuperado de: https://www.cidob.org/content/download/58894/1534252/version/2/file/157-180_ROBERTO%20RUSSELL.pdf.
 - Sánchez, G. (2015). Éxodo en la frontera entre Colombia y Venezuela, en *Cruzando la frontera: memoria del éxodo hacia Venezuela, el caso del río Arauca*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
 - The New York Times. (17 de mayo de 2019) Venezuela vive la peor crisis económica para un país sin guerra, según los expertos. The New York Times. 2019. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/17/venezuela-crisis-economia/>.