

## COLOMBIA DE URIBE A SANTOS: REPOSICIONAMIENTOS DE LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Sebastián Granda<sup>1</sup>

**Resumen:** Las políticas de seguridad en Colombia poseen un carácter interméstico debido a las dinámicas del conflicto armado, los problemas relacionados con el narcotráfico y la intervención estadounidense. Así, es posible afirmar que la política exterior colombiana (PEC) ha dependido de los asuntos de seguridad y defensa. Este artículo realiza un análisis de la PEC específicamente en su dimensión de seguridad, procurando los condicionantes de ese cambio a partir del examen a algunas de sus agendas bilaterales para inferir si existe de hecho ese reposicionamiento. Se toman como casos de estudio las relaciones de Colombia con Brasil, Ecuador, Estados Unidos y Venezuela. Se trabaja usando un concepto ampliado sobre la *securitización* en base al modelo de análisis de Gustavsson (1999) y el *process tracing*.

**Palabras clave:** Política Exterior Colombiana, Análisis de Cambios de Política Exterior, Seguridad en Suramérica.

Recuerda Heraldo Muñoz (1987) que desde los años 1980, los estudios internacionales aparecen como un fenómeno novedoso en las ciencias sociales en América Latina, y que una de las áreas más descuidadas de los mismos es el estudio de las políticas exteriores, siendo que la mayor parte de la producción en este campo se reduce a ensayos sobre el derecho internacional, la historia de las relaciones diplomáticas y descripciones generales de las relaciones entre los países de América Latina con Estados Unidos y Europa.

Esa tendencia no parece haber cambiado tanto, y en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, en los cuales el área de las Relaciones Internacionales parece haber avanzado más, aún son pocos los análisis serios y rigurosos sobre las políticas exteriores, siendo más ensayos historiográficos sobre conceptos útiles y coyunturas políticas, sin el uso de metodologías formales que permitan operacionalizar con variables tangibles y métodos de las ciencias sociales a los fenómenos que se pretenden analizar –por lo menos no de forma expresa. Haciendo una revisión de los análisis de política exterior producidos en los países latino-americanos, no se encuentran hallazgos de replicación sobre las teorías o los métodos utilizados en Estados Unidos. Esta fue una dificultad inicial para la propuesta de análisis sobre los cambios en la política exterior colombiana producidos con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de ese país en 2010. Por lo tanto, existió la necesidad para el autor de concentrarse en el ejercicio de organizar un modelo de análisis que permitiera combinar algunos elementos teóricos y metodológicos desarrollados en el *norte* con particularidades de los países latinoamericanos y el conocimiento empírico con el que han sido abordados los análisis de política exterior en los últimos.

Se hace, primero, un recuento sobre el sub-campo del Análisis de Política Externa en el mundo y en la región. Luego se establecen las coyunturas que vienen transformando la región y se contextualiza el caso de Colombia. En tercer lugar, se definen los principales conceptos y variables para presentar el modelo de análisis. Y por último, mostraremos como fue aplicado ese modelo en el caso de la transición de los gobiernos Uribe y Santos en

<sup>1</sup> <sebastian.granda@medellin.co>

Master en Relaciones Internacionales – Universidade de Brasília (UnB) (2015)

Estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales – Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Este artículo resume el trabajo de disertación homónimo presentado en febrero de 2015 como requisito para obtener el título de Master en Relaciones Internacionales otorgado por la Universidade de Brasília

Colômbia.

El caso colombiano debe, además, contar con elementos del estudio de la seguridad internacional, debido a las dinámicas tanto internas como externas de su conflicto, lo cual hace que la política exterior en muchos momentos se vea condicionada a las mismas políticas de seguridad. Entretanto, uno de los elementos que más llaman la atención es el cambio de discursos que emprende el Presidente Juan Manuel Santos desde su posesión en 2010. El objetivo principal de este artículo es enfocarse a desmenuzar la política externa colombiana de 2002 a 2012, procurando ver los elementos de continuidad y de cambio que puede haber en la transición de gobierno entre los Presidentes Uribe y Santos.

### 1. *Análisis de Política Exterior en el Mundo y en América Latina:*

El análisis de política exterior aparece como sub-campo de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, principalmente durante las décadas de 1950 y 1960, intentando comprender la estructura de la toma de decisiones y las elecciones de los actores al interior de los aparatos estatales, abriendo de esa forma la “caja negra” del Estado y de la política doméstica al ver los reflejos de ella en la política global.

Valerie Hudson y Christopher Vore (1995) trazan una genealogía del sub-campo del APE. La definición que los autores dan del APE consiste en un conjunto de teorías basadas en actores específicos (*actor-specific theories*), procurando fuentes de cambio y diversidad como formas de teorización concreta, diferente de otras teorizaciones abstractas de las formas *actor-general* en el conjunto de las RI. Por lo tanto, el APE se caracteriza por involucrarse con las especificidades de las situaciones que pretende analizar, es intensiva en datos y con frecuencia requiere de *expertise* sobre el país o región estudiada. Fundamentalmente, el APE consiste, en un emprendimiento teórico basado en investigaciones empíricas.

Para el caso latinoamericano, recuerda Heraldo Muñoz (1987) que hasta mediados de los años 1980 los temas más recurrentes en los análisis de política exterior de los países latinoamericanos eran la búsqueda de la autonomía, la promoción del desarrollo nacional y regional –como en los estudios de la dependencia-, y las relaciones con los Estados Unidos. Finalmente, Muñoz también resalta algunas de las perspectivas teóricas más comunes en el APE regional, como el análisis de procesos decisivos, especialmente en la perspectiva de la política burocrática; la postura Realista de las relaciones internacionales, centrada en los *power politics* y los factores de poder real, así como los conceptos de autonomía y emergencia en el sistema internacional; y el análisis del tipo de régimen, sobre todo para comprender cómo los regímenes autoritarios de la región cambiaron la forma de hacer política exterior. Al mismo tiempo, la perspectiva de las imágenes y percepciones también posee importancia para el APE regional, por ejemplo en el caso Cuba-Estados Unidos. Por último, Heraldo Muñoz menciona el estudio del sistema internacional como condicionante del comportamiento externo, como en el caso de las producciones de Pope Atkins (1977) y Helio Jaguaribe (1979) entre otros<sup>2</sup>.

Bernal-Meza (2005) precisamente, así como también Serbin (2009), dan cuenta de la genealogía y evolución del pensamiento en política exterior en América Latina, llamando

<sup>2</sup> Uma obra recomendada para conhecer mais a fundo a produção latino-americana voltada para a Análise de Política Externa, e o pensamento latino-americano em Relações Internacionais num sentido mais amplo é: BERNAL-MEZA, Raúl (2005). **América Latina en el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

especial atención a los aportes de diversos autores e corrientes. De esa forma, mencionan a Alberto van Klaveren, quien reflexiona acerca de los determinantes internos y externos y la formulación de la política externa, la forma como se configuran las *políticas de poder* y el *equilibrio del poder* en los países de la región y la dependencia con potencias extranjeras. Llamán la atención, además, las diversas formas de autonomía teorizadas, como por ejemplo el aporte de Juan Carlos Puig y Roberto Russell; e igualmente, la importancia de proyectos como el PROSPEL (*Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas*) y el RIAL (*Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina*) en el sentido de compilar y proveer informaciones para la posible comparación –aunque n haya sido concluido tal- de las políticas exteriores de los diferentes países en América Latina, o por lo menos de los más destacados y activos en el campo internacional. Otros autores también son mencionados como estudiosos de las políticas externas latinoamericanas: Heraldo Muñoz, Luiz Amado Cervo, Luciano Tomasini, Mónica Hirst y Luiz Alberto Moniz Bandeira.

De esa forma vemos como en la *periferia* del Sistema Internacional existen también teorizaciones que convergen y comparten algunos de los postulados más generales del *mainstream* de la disciplina. Ambos aceptan la necesidad de estudiar las relaciones entre lo interno y lo externo, viendo ambos como vectores explicativos del comportamiento estatal; examinan cuidadosamente como se da la formulación de las políticas y asumen que son las personas (agentes) quienes dan forma y vida a las acciones externas. En ambos casos también encontramos una fuerte carga normativa, en el sentido de formular recomendaciones para los gobiernos y sus oficiales a partir de los análisis realizados.

## 2. *Cambios en los Sistemas Políticos de América Latina: Contexto del cambio en Colombia*

El caso colombiano constituye uno de los más recientes cambios en las orientaciones políticas de América Latina. Sin embargo, no es el único. Como muestra Francisco Rojas Aravena (ROJAS A. 2013) durante la primera década del siglo XXI hubo también transformaciones sistémicas que afectaron a América Latina, como la ascensión de China y otros países emergentes, el dislocamiento de Estados Unidos a priorizar las relaciones con Asia y el Pacífico, la crisis financiera internacional, entre otros. Lo que supone que hayan reorientaciones en la forma como los países de América Latina se relacionan e interactúan con el mundo, evidenciando reposicionamientos en sus políticas externas.

A lo largo y ancho de América Latina se vive un momento de cambios. Brasil continúa en su “emergencia” como potencia de nivel global, México retoma los rumbos de la integración con América Latina, Venezuela atraviesa una fuerte crisis interna que pone en entredicho el futuro del ALBA, hay también crisis institucionales en Honduras, Ecuador, Bolivia y Paraguay, organizaciones como UNASUR y CELAC se fortalecen a costas de la deslegitimidad de la OEA, se forma la Alianza del Pacífico sin muchas claridades del futuro de otros organismos como CAN o el Mercosur, Cuba se encuentra en un proceso de apertura y se habla del fin del embargo con Estados Unidos, entre otros casos que muestran que el momento político latino-americano requiere de análisis profundos sobre los orígenes y resultados para los cambios en la política regional

A modo de contextualización, introducimos la coyuntura en la que se da la inflexión de la política exterior colombiana. Diego Cardona, Martha Ardila y Arlene Tickner (2002), y Alexandra Guaquetá (2005), afirman que debido a las dinámicas internas del conflicto armado y, consecuentemente, de amenaza constante al estamento colombiano, la política

exterior colombiana se ha enfocado durante los últimos años en la superación del conflicto y combate al negocio de las drogas, reflejado en su contenido y práctica. Sustentando inclusive que tal política estuvo “*securitizada*” en algún momento.

Ese fenómeno de *securitización* de política externa no es extraño cuando para los países vecinos existía la percepción de amenaza e inseguridad en la región, derivada del posible derrame del conflicto interno y la marcada presencia de Estados Unidos en la política y la defensa colombiana. A esto es lo que Tickner (2004) se refiere como la “*securitización de la crisis colombiana*”. Esa misma autora también acuña dos conceptos interesantes para entender las relaciones entre los asuntos de seguridad y defensa del país y sus intersecciones con la conducción de la política exterior. Ella coloca que hay un tipo de involucramiento estadounidense en los asuntos internos de Colombia, a lo que llama de “*intervención por invitación*” (TICKNER 2007); y el segundo concepto de la autora es el de “*epicentro de la seguridad hemisférica*” (TICKNER 2008), por el que se entiende que, especialmente Colombia, y por extensión la subregión andina, por factores como la debilidad institucional, la fragilidad de la democracia, la inequidad social, la inseguridad urbana y el efecto desestabilizador del conflicto armado colombiano, siendo por tal el *área pivot* de Occidente, cuyos desdoblamientos afectan el restante del hemisferio.

Aclaremos que no es posible vincular la *securitización* de la política exterior de Colombia en los mismos términos de la teoría de Buzan, Waever y De Wilde (1998), pues de forma general ese tipo de política no es debatida en la arena pública, sino, de forma excepcional, dentro de las burocracias de gobierno. La *securitización* del caso colombiano se refiere al hecho que la agenda externa colombiana esté altamente cargada de asuntos tangentes a la seguridad en su contenido frente a la percepción generalizada de inseguridad y jaque al Estado como forma de organización y representación política. Dicha *securitización* implica que las relaciones exteriores de Colombia tengan que pasar obligatoriamente por la lente de la seguridad, que otros temas sean secundarios y solo cobren importancia cuando estén relacionados a dimensión de la seguridad nacional

Dallanegra (2012) explica que un elemento estructural de la política exterior colombiana ha sido la “*inserción racional dependiente de la principal potencia de alcance mundial*” (DALLANEGRA 2012, 38), entendida como la doctrina del *Respice Pollum*. De la misma forma, él deja claro que la opción de mantener una inserción dependiente lleva a que la política exterior del país esté condicionada al alineamiento con las posturas anticomunistas y militaristas presentes en la política internacional durante el período de entre guerras, y de forma más marcada durante la Guerra Fría.

Por otra parte, autores como Socorro Ramírez (2011) y Diego Cardona (2011) afirman que la política exterior colombiana se encuentra en un momento de transición, o de *giro*, y que los temas de seguridad y defensa han perdido el papel principal, siendo dislocados por una agenda más comercial, latinoamericana y autonomista. Lo que se evidencia en parte de la literatura sobre la Política Externa Colombiana reciente demuestra procesos de cambio y continuidad, menor prioridad a los temas de seguridad y poca autonomía de la agenda externa y la burocracia exterior para abordar temas en el ámbito internacional, entendiéndolas como dependientes de la política doméstica y conducidas por la figura presidencial.

El trabajo de João Marcelo Cornetet (2014) muestra que, por ejemplo en Brasil, hubo cambios en circunstancias semejantes a las que ocurrieron en la Colombia de Santos, en las que hay continuidades y discontinuidades en la política exterior brasileña respecto al gobierno anterior. Su modelo también se basa en el análisis de cambios en política externa de Hermann (1990). Cabría preguntarse si hay otros análisis como ese –y este- que aplican un modelo de

análisis estructurado, que consigan inferencias mayores, más sistemáticas y menos guiadas por la mera razón práctica.

### 3. *Un Modelo de Análisis para los Cambios de Política Exterior:*

Habiendo definido qué es el Análisis de Política Exterior como sub-campo de las ciencias sociales, y contextualizado la relevancia que toma el análisis de cambios en un panorama de transformaciones a lo largo de la región, pasamos a mostrar algunos conceptos clave para el análisis de las políticas externas. Dejamos claro que este análisis se insiere en lo que Hudson (2014) define como APE contemporánea, especialmente en la tradición comparativa, aunque lleva en cuenta que el proceso de toma de decisiones y los factores psicoambientales también afectan la forma como se los Estados se proyectan hacia afuera.

El primer concepto a definir es el nivel de análisis *interméstico*, o sea, que los procesos políticos, en un mundo complejo e interdependiente como este, requieren una mirada dupla a lo que sucede al interior de los Estados y en el plano internacional, estando ambos interligados. Es un proceso allende la *transnacionalización*, siendo un punto de encuentro –y no de ruptura de barreras- entre los asuntos e intereses internos que interactúan con sus pares internacionales. El concepto en sí redefine el alcance de la acción estatal y de los efectos de las relaciones internacionales en doble dirección.

Lo *interméstico* aparece en la literatura de Relaciones Internacionales –y de las Ciencias Sociales como un todo- recurrentemente para referirse a temas como derechos humanos, comercio y migraciones<sup>3</sup>. Entretanto, llama la atención que el nivel *interméstico* también ha sido utilizado para discutir de temas más convencionales de la disciplina –aunque con menor fuerza- como la seguridad nacional, la política externa o el equilibrio de poder<sup>4</sup>.

Otro referente teórico en este mismo sentido es ofrecido por el *Two-Levels Game* (PUTNAM 1988), en el cual se entiende como un juego basado en las interacciones de actores domésticos e internacionales definidos en dos tableros que se interrelacionan por medio del *second image* (WALTZ 1959, *apud* PUTNAM 1988), así pues, las presiones internacionales son una condición necesaria para los cambios de políticas, que entretanto, necesitan de la resonancia doméstica para producir algún efecto. El *Two-Levels Game* afirma que las acciones de política exterior suceden a través del equilibrio general de los ciclos de negociación entre un primer nivel (de regateo entre los representantes de cada Estado), y el segundo (de discusión interna dentro de cada grupo, sobre si el acuerdo procede o debe ser enmendado) que por su vez vuelve al primero y así reiteradamente entre los ámbitos de la política doméstica e internacional, complementándose y produciendo conjuntamente lo que llamamos de política exterior.

<sup>3</sup> Algunos ejemplos ilustrativos de eso están en: NASH, Kate (2007). “The Pinochet case: cosmopolitanism and intermestic human rights”. **The British Journal of Sociology** 58(3): 417-435; ROSENBLUM, Marc R. “The Intermestic Politics of Immigration Policy: Lessons from the Bracero Program”. **Political Power and Social Theory** 16: 139-182; DOLAN, Chris J. (2003). “Economic Policy and Decision Making at the Intersection of Domestic and International Politics: The Advocacy Coalition Framework and the National Economic Council”. **Policy Studies Journal** 31(2): 209-236; LANGHELLE, Oluf (ed.). **International Trade Negotiations and Domestic Politics: the intermestic politics of trade liberalization**. Nova Iorque: Routledge. 2014.

<sup>4</sup> i.e.: RUSSO, Phillip A.; HANEY, Patrick J. “Intermestic Politics and Homeland Security” in: McCORMICK, James M. (ed.). **The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence**. Sexta edição. Maryland: Rowman & Littlefield. 2012: 285-300.; BRENNER, Philip; HANEY, Patrick J. & Walter VANDERBUSH (2003). “The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001” **International Studies Perspectives** 3(2): 192-208.

De otro lado, Arthur A. Stein (2006) proporciona una definición sobre lo que son *los determinantes* de las política exteriores, comprendidas como los fatores operacionales que hacen con que entre las diversas opciones de política plausibles, y derivadas de las condiciones existentes en la arena política, sean algunas elecciones las finalmente tomadas y no otras. Stein distingue entre las condicionantes (*constraints*) y determinantes (*determinants*); siendo las primeras una explicación incompleta y no-obligatoria (*non-compelling*) del comportamiento estatal, mientras que las últimas son intervinientes entre los condicionamientos antecedentes y las orientaciones resultantes, atribuyendo comportamientos, siendo así obligatorias (*compelling*). Para él, las condiciones y determinantes de la política exterior provienen tanto de la estructura doméstica e internacional –y por lo tanto, se encuentran en la intersección de ambas, en el nivel *interméstico*-, del propósito y del proceso de toma de decisiones.

Entanto al método sugerido, David e Ruth Collier (1991) tienen un buen ejemplo de cómo abordar los cambios de regímenes políticos en América Latina. Su libro *Shaping the Political Arena* rastrea el impacto de momentos críticos –períodos de reorientación política fundamental en los que se cimientan trayectorias de cambio- y sus legados históricos. El trabajo metodológico de esos autores abre una oportunidad para abordar las inflexiones de las políticas exteriores, buscando las condiciones antecedentes que las provocan.

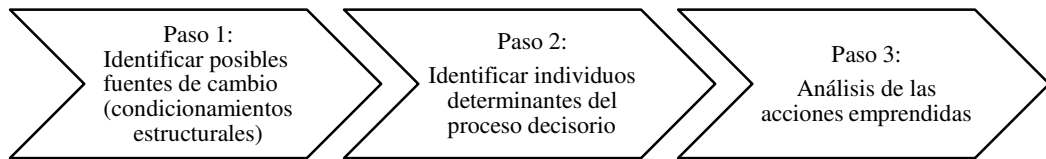
Su metodología se fundamenta en los análisis por *process tracing* para encontrar los procesos que desencadenaron las reformas e incorporación del trabajo a los sistemas políticos de los países estudiados, acompañado de métodos de *path dependency* para explorar los desarrollos de las reformas, los legados y herencias para esos sistemas políticos.

David Collier (2011) explica que el *process tracing* consiste en una herramienta de análisis cualitativa para la descripción de fenómenos políticos y sociales para observar las causalidades de los procesos internos (*within-case analysis*), frecuentemente entendidos como parte de una secuencia temporal de eventos. Esta herramienta parece apropiada para el propósito de inferencia causal sobre los determinantes de cambio en política exterior.

Finalmente, discutiremos el modelo sobre el que Jakob Gustavsson (1999) aborda los cambios de la política exterior sueca em los años de 1990, dada la reorientación del sistema internacional del pos Guerra fría. Para tal, ele faz uma revisão de seis modelos analíticos que observam as mudanças da política externa<sup>5</sup>, propone, como síntesis, su propio modelo. Éste, procura describir los mecanismos causales básicos del proceso decisorio acompañados de nociones sobre los tiempos de cambios en la política.

El modelo puede ser resumido en tres pasos: (1) identificar las fuentes –entendidas como condiciones estructurales- internacionales y domésticas, mediadas por los tomadores de decisión; (2) identificar los individuos involucrados en el proceso decisorio de la política exterior gubernamental, entendiéndolos como intérpretes de las fuentes (determinantes) del cambio, a partir de la premisa que son los humanos quienes estructuran las organizaciones; e (3) una análisis a partir de las acciones emprendidas. Lo anterior es visualizado en el siguiente cuadro:

<sup>5</sup> A saber: HOLSTI (1982); GOLDMANN (1988); HERMANN (1990); CARLSNAES (1992); SKIDMORE (1995); ROSATI (1994).

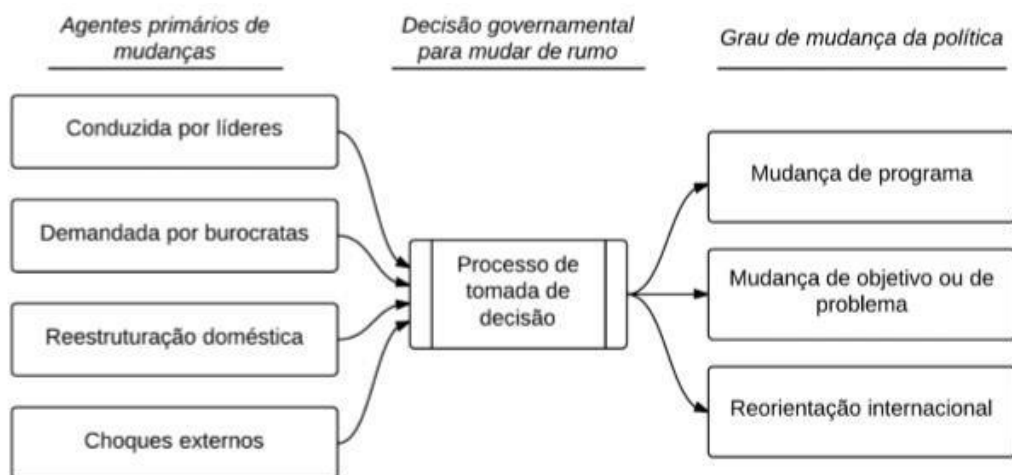


Cuadro 2, elaborado por el autor a partir de GUSTAVSSON (1999).

En seguida, Gustavsson toma la tipología descrita por Hermann (1990) para categorizar los cambios de política exterior. Esto es, Hermann caracteriza cuatro niveles en que pueden resultar los cambios:

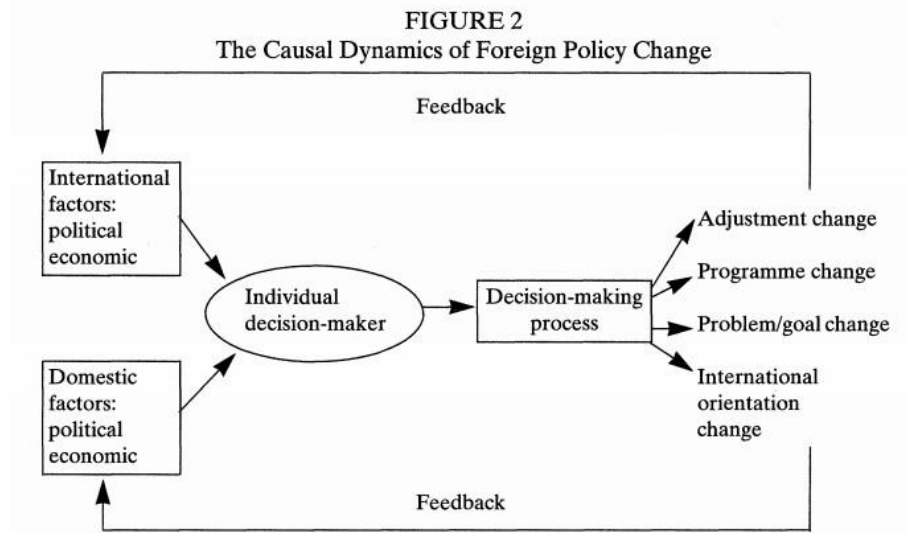
- (a) **ajustes** aplicados solamente a las herramientas, esfuerzos y alcance de los objetos de la política, de tipo cualitativo;
- (b) cambios en los **programas** de la política, en el quién, el qué, y el cómo de la política y los medios por los cuales es implementada;
- (c) cambios de percepción de los **problemas y metas** hacia los cuales se dirige la política exterior, cambian los propósitos;
- Y finalmente, (d) **cambios en la orientación frente al sistema internacional**, en los cuales se da una reorientación por entero, cambiando su rol y sus actividades en el sistema internacional.

Para Hermann (1990), las fuentes de cambio también pueden ser de cuatro tipos: las conducidas por un líder que impone su visión de redireccionamiento; por apoyo de un segmento burocrático que defiende cambios de orientación; por una reestructuración doméstica, como en el caso de las revoluciones; o por choques externos que cambian la percepción sobre el sistema a partir de eventos específicos del mismo, como el fin de la Guerra Fría. Y todavía resalta que esas posibles fuentes pueden aparecer en conjunto, o bien, activarse por cadencia. En el cuadro a continuación podemos detallar mejor el modelo descrito por Hermann.



Cuadro 3, tomado de CORNETET (2013), elaborado a partir de HERMANN (1990, 13).

La opción de adoptar el modelo de Gustavsson se basa en su mejor operacionalización y avance frente al modelo de análisis de Hermann, quien teoriza acerca de los cambios, pero aún no procede empíricamente. El cuadro abajo resume el modelo propuesto por Gustavsson (1999).



Cuadro 4, tomado de GUSTAVSSON (1999, 85)

El modelo que proponemos aquí toma el prototipo básico de Gustavsson, pero opera con una definición más clara sobre qué son los factores determinantes, realiza una comparación histórica del momento crítico del cambio de política exterior (en el caso colombiano, la ascensión de Santos a la Presidencia) siguiendo el método de *process tracing* para observar con detalle los eventos de política exterior, entendidos como procesos internos del caso.

Para el análisis del caso colombiano, se consideró la selección de cuatro casos con los que los principales temas de la política exterior eran críticos e interdependientes, de acuerdo a la revisión de la literatura sobre la política exterior colombiana como están expuestos a continuación:

<b>Países conflictantes con la orientación de la PEC</b>			
<b>Países moderadamente conflictantes con la orientación de la PEC</b>			
<b>Países no conflictantes con la orientación de la PEC</b>			
Venezuela	Ecuador	Brasil	Estados Unidos

Cuadro5: Selección y clasificación de los casos de estudio.

A partir de esto, se elabora un diagrama de las principales variables que atraviesan el problema propuesto, los pasos a seguir y los resultados que pueden producir:



Variable Independiente: Determinantes	Variable Interviniente: Proceso Decisorio	Variable Dependiente: Reposicionamientos (niveles de cambio)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso 1: Identificar posibles fuentes de cambio de la PEC (condicionamientos internos y externos de la toma de decisiones).</li> <li>• Paso 2: Identificar individuos determinantes en la formulación y ejecución de la PEC</li> <li>• Paso 3: Análisis de las decisiones y acuerdos bilaterales emprendidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como variable interviniente no será explorado el cómo de la toma de decisiones e de la formulación de la PEC, será considerada como factor sujeto de los cambios, pero no el resultado en sí.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustes de énfasis en la dimensión de seguridad de la PEC, se mantienen los propósitos com menor intensidad de acciones.</li> <li>• Cambios de programa: se mantienen los objetivos de la PEC enfocados en la dimensión de seguridad, se utilizan otros medios para alcanzarlos.</li> <li>• Modificaciones de objetivos o problemas: se abandonan los objetivos anteriores de la PEC en términos de <i>securitización de la agenda</i> y aparecen nuevos.</li> <li>• Reorientaciones del Sistema Internacional que causan cambios en la PEC.</li> </ul>

Cuadro 6: Operacionalización de las Variables ajustadas al modelo de análisis.

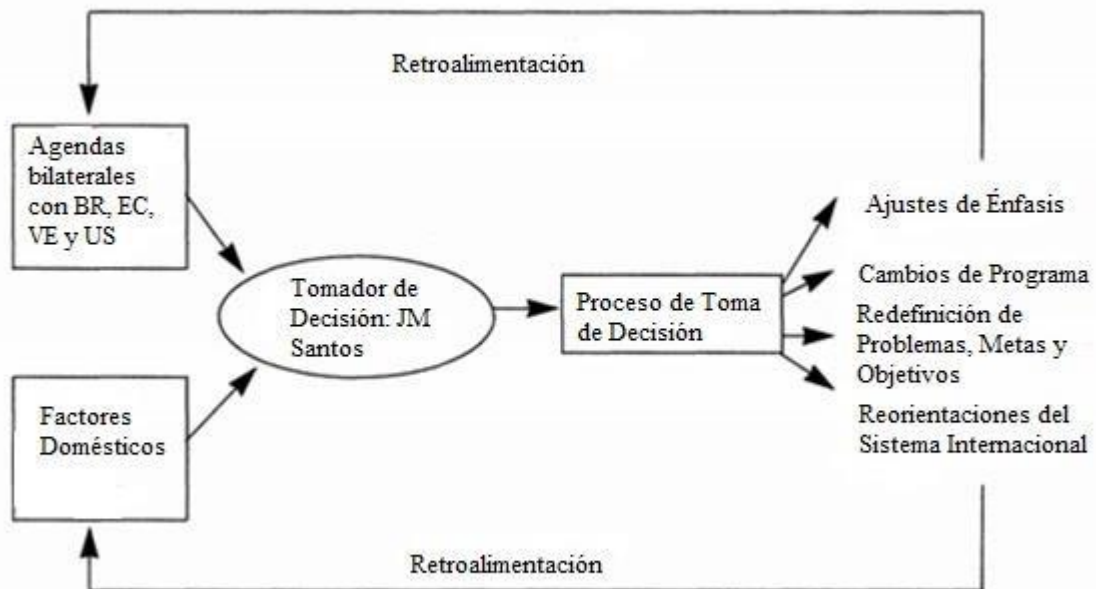
Tras haber definido los principales factores causales de los cambios de política exterior y de los niveles en que esos cambios pudieron ocurrir, se procede a analizar de forma estructurada los reposicionamientos y reorientaciones que sucedieron en dicha política. Inferimos que la política externa del gobierno Santos en Colombia se diferencia en algunos puntos sustanciales de la de su antecesor. Se aclara que esto se deduce de lo observado en cuatro casos de relaciones bilaterales y que, en otros ámbitos, pudo haber acontecido distinto; sin embargo, el direccionamiento de la PEC ha mudado y esto apunta hacia una inflexión general. A continuación, resumiremos donde se ubican los reposicionamientos que evidencian el cambio, y, por último, se busca establecer cuáles son los resultados concretos y las consecuencias de esos reposicionamientos. Para comenzar, volvemos al modelo de análisis, visto en el cuadro siguiente. Nos referimos al análisis de determinantes para la toma de decisión de política exterior y a los niveles de cambio resultantes según el modelo de Gustavsson. Tres aspectos llaman la atención: la influencia del ambiente doméstico y las relaciones exteriores sobre el tomador de decisiones, la importancia que la figura presidencial tiene sobre el proceso de toma de decisión, y los niveles de cambio que surgen después de la toma de decisión.

#### 4. *El Caso Colombiano: reposicionamientos de la política exterior colombiana de Uribe a Santos*

En esta sección final analizamos las variaciones ocurridas en los eventos de las agendas bilaterales de Colombia con los países considerados como más críticos. Se observaron los cursos que tomaron esas agendas durante los ocho años del gobierno Uribe y los cuatro de Santos como detallado al referirnos sobre el *process tracing*. Cabe decir que por cuestiones de espacio no serán detallados con profundidad los eventos de la agenda que

conllevar al autor a afirmar que hubo cambios en diferentes niveles operando al interior de la política externa de Colombia, mostrando solo las inferencias evidenciadas en esos casos.

En primer lugar, la percepción de inseguridad sobre el ambiente doméstico cambió, o sea, el panorama doméstico fue alterado durante los mandatos del Presidente Uribe, sobre todo en la dimensión de seguridad, tal que, cuando Santos asume o cargo, observa nuevas dinámicas sobre el conflicto, las necesidades domésticas, la economía y las relaciones burocráticas, lo que le condicionan –pero no determinan- a maniobrar diferentemente. Surgen nuevas fuentes de inseguridad como las BACRIM<sup>6</sup>, que mantienen activo el extenso aparato militar y policial.



Cuadro 7: Modelo de Análisis da Cambios en la PEC, elaborado por el autor con base en Gustavsson (1999).

Con los resultados de las últimas elecciones, la política colombiana pasó por algunas alteraciones<sup>7</sup> que marcan un panorama de mayor debate y oposición, y que enriquecen la democracia del país, a la vez que colocan a prueba las habilidades políticas del Ejecutivo para conseguir llevar a cabo sus políticas de conciliación nacional e inserción internacional. Los temas económicos y comerciales continuaron dentro de las prioridades del gobierno, una vez que el país profundizó los vínculos comerciales con la región y procura expandir sus

<sup>6</sup> Para conocer más sobre la formación, expansión y fragmentación de ese fenómeno y los impactos de esos grupos en la seguridad de Colombia, sugerimos: RICO, Daniel (2013). “La Dimensión Internacional del Crimen Organizado: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios”. **Wilson Center Latin American Program**. Disponible en: <<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Daniel%20Rico.pdf>>.

<sup>7</sup> La Silla Vacía ofrece un análisis de las transformaciones por las cuales pasa la política colombiana con la nueva composición del legislativo tras las elecciones de 2014. Ver: <<http://lasillavacia.com/historia/asi-cambio-el-poder-49303>>.

negocios. Del mismo modo, hubo dos condicionamientos en el sistema internacional que determinaron las inflexiones de la política exterior de Juan Manuel Santos. Por un lado, la incesante crisis con los países vecinos y la región había llegado a un punto insostenible, confirmándose la teoría que el país estaba aislado de su entorno. Eso probó que, para relacionarse con el mundo y mostrar la imagen del país que el gobernante tenía, había que recomponer inmediatamente las relaciones con Ecuador y Venezuela, además de participar con mayor entusiasmo en los asuntos regionales, dejando de lado las diferencias políticas e ideológicas y aceptando las condiciones para el restablecimiento de las mismas de modo propositivo y proactivo en el diálogo con la región.

De otro lado, el distanciamiento de la política exterior de Estados Unidos para América Latina con Obama, las propias inflexiones de la política norteamericana y la paulatina delegación de responsabilidades en la lucha antinarcóticos para el gobierno colombiano llevaron a que Santos dirigiera la relación colombo-estadunidense en dos frentes: primero, manteniendo e alineamiento con Estados Unidos, con un leve ajuste de énfasis, apelando a ser un socio y no más un receptor de ayuda. Segunda, se atrevió a asumir posiciones contrarias en el régimen de combate a las drogas y en la exclusión de Cuba de los mecanismos interamericanos, mostrando un direccionamiento más autónomo de sus prioridades.

Con todo, Santos percibió que, para consolidar los resultados positivos de la administración anterior, debía contrabalancear la tendencia regional de *alternativas políticas* y de oposición a las potencias tradicionales; esto es evidenciado en su discurso de *tercera vía*, en el cual busca conciliar los programas de reforma social necesarios para fortalecer la posición emergente del país, al tiempo que mantiene y profundiza el modelo económico de cuño liberal. En segundo lugar, se encuentra en la perspectiva del decisor el factor determinante más palpable de los cambios en la PEC. Como expresado anteriormente, el sistema político del país confiere a la figura presidencial la mayor parte de las responsabilidades y tareas externas, por lo tanto, con un nuevo mandatario hay nuevas perspectivas. Los aspectos ideológicos y psicológicos juegan un rol fundamental en los reposicionamientos. Argumentamos que, si bien las condiciones domésticas cambiaron, ellas no determinaron las decisiones del Presidente en priorizar la agenda de comercio exterior, buscar garantes internacionales para el proceso de paz y el fin del conflicto, recomponer las relaciones exteriores con los países sudamericanos y desarrollar un perfil notable en los asuntos regionales. Las percepciones acerca del país que le fue entregado para gobernar, las capacidades y la forma como el país debía comportarse frente a sus vecinos y la comunidad internacional fueron diferentes, e por tanto se esforzó para que la imagen y las acciones del país en el exterior fuesen percibidas diferentemente.

Con base en lo anterior, definimos que los cambios principales sucedieron como redefinición de problemas, metas y objetivos, y de esta se desdoblaron cambios de programas y ajustes de énfasis; entendiendo que para el gobierno Uribe la política exterior sirvió como medio para *internacionalizar* el conflicto y se enfocaba en el combate al *narcoterrorismo*; privilegiando los mecanismos de cooperación en seguridad y defensa y la relación con Estados Unidos como su aliado principal. Entretanto, para el gobierno Santos, se definieron objetivos entorno del desarrollo del país en el posconflicto, para lo cual sería necesario fortalecer los componentes sociales de política pública –como Educación, Ciencia y Tecnología, Salud, Distribución de Tierras, Superación de la Pobreza, Agricultura y Agronegocios, etc.

En el nivel de los programas e instrumentos de la política exterior, se destacan las

diferencias del tipo de cooperación que Colombia busca. Si para Uribe la cooperación significaba la ayuda unidireccional para contener el narcotráfico y los problemas derivados, confrontar las guerrillas y fortalecer el Estado, para Santos la cooperación buscó llevar el éxito de los programas de represión al tráfico y al crimen organizado a países que pasan por situaciones similares y participar con mayor entusiasmo de los organismos y cuestiones regionales, como oportunidad para el liderazgo y el diálogo. También hay un uso recurrente de los acuerdos de libre comercio y de preferencias arancelarias, la diferencia en este tipo de mecanismo está en las regiones con las que se buscan estas negociaciones, expandiendo las alianzas al Asia-Pacífico y América Latina, una vez que con Estados Unidos –principal socio comercial- ya existen esos acuerdos. Cambia de esa forma el contenido, pero no los medios por los cuales se ejecuta la política exterior.

En relación a los ajustes de herramientas, esfuerzos y objetos de la política, la primera diferencia marcante fue evidenciada con la negativa de la Corte Constitucional al Acuerdo de Cooperación en Seguridad y Defensa –que permitía el uso de seis bases aéreas colombianas a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos- por vicios de procedimiento, sin que el Presidente electo retomara esfuerzos para implementarlo, entendiendo que hacerlo causaría mayor malestar en la región y contravendría su objetivo de traer los problemas relacionados con el conflicto de vuelta a la esfera doméstica. Santos buscó demostrar su renovada participación en el ambiente regional liderando la construcción de mecanismos de defensa en UNASUR, ocupando la Secretaria General del organismo en 2010 y 2014, así como la Presidencia Pro tempore de la CAN entre 2011 y 2012. Con los vecinos retomó el énfasis de los trabajos en las Comisiones de Integración y Vecindad, dando prioridad a los temas comerciales y de desarrollo de las regiones de frontera, así como programas de cooperación en diversos ámbitos.

El movimiento hacia la *deseuritización* encuentra sustento en el nivel de ajustes de esfuerzos y alcance, una vez que los temas de seguridad continúan en la agenda, aunque con menor grado de prioridad. Colombia, vista desde la perspectiva de la seguridad, se reposiciona de receptor de ayuda a cooperante, los asuntos referentes al conflicto y las drogas se colocan como asunto interno de interés internacional, pasando de amenaza crítica para el sistema a caso de éxito. El conflicto y sus problemas derivados, en fin, se transforman de factor de discordia regional a asunto de diálogo político con sus renovados socios.

Los resultados más contundentes de esos cambios se han evidenciado en las relaciones regionales, específicamente en las dimensiones política, comercial y de seguridad, en las cuales existe una cooperación más fluida y calma que las conturbadas relaciones de antes; pero también hay una tendencia a redireccionar las relaciones bilaterales y multilaterales con otros países, entretanto, esto aún parece retórico. Los cambios de objetivos se desarrollan a largo plazo, mientras que Colombia es reconocida por sus logros en el combate a las drogas y por la conciliación nacional, ser un país confiable para el comercio y las inversiones externas, ocupando posiciones de protagonismos en los organismos internacionales e destacándose como *potencia media* sudamericana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALLISON, Graham T. **The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.** Boston: Little Brown, 1971.

ARDILA, Marta; CARDONA, Diego & Socorro RAMÍREZ (eds.). **Colombia y su política**

**exterior en el siglo XXI.** Bogotá: FESCOL, CEREC, 2005.

ARDILA, Martha; CARDONA, Diego & Arlene B. Tickner. **Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana.** Bogotá: FESCOL, 2002.

ATKINS, Pope **Latin America in the International Political System.** New York: The Free Press, 1977.

BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole & Jaap de WILDE. **Security: a New Framework for Analysis.** Londres: Lynne Rienner Publishers. 1998.

CARDONA, Diego (ed.). **Colombia: una política exterior en transición.** Bogotá: FESCOL. 2011.

CARVAJAL, Leonardo (2012). “Colombia como País Puente en Política Exterior: retos y desafíos” **Documentos de Trabajo.** Bogotá: Centro de Pensamiento Estratégico- Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en:  
<[http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento\\_estrategico/documentos\\_sobre\\_region/b.Colombia%20como%20Pa%EDs%20Puente%20en%20Pol%EDtica%20Exterior%20Retos%20y%20Fortalezas%20-%20Mayo%202012%20-%20Leonardo%20CARVAJAL.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/b.Colombia%20como%20Pa%EDs%20Puente%20en%20Pol%EDtica%20Exterior%20Retos%20y%20Fortalezas%20-%20Mayo%202012%20-%20Leonardo%20CARVAJAL.pdf)>. Recuperado en: 01/03/2013.

COLLIER, David (2011). “Understanding Process Tracing”. **Political Science and Politics** 44, No. 4: 823-830.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America.** Princeton: Princeton University Press. 1991.

CORNETET, João M. C. (2013). “A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade”. **Conjuntura Austral** 5(24): 111-150.

DALLANEGRA Pedraza, Luis (2012). “Claves de la Política Exterior de Colombia”. **Latinoamérica** 54(1): 37-73.

GARRISON, Jean A; KAARBO, Juliet; FOYLE, Douglas; SCHAFER, Mark & Eric K. STERN (2003). “Foreign Policy Analysis in 20/20: A symposium” **International Studies Review** 5(2): 155-202.

GRANDA, D. Sebastián (2012). “A questão da segurança nas novas tendências de integração da Colômbia com a América Latina”. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional** 5(9): 9-24.

GUAQUETÁ, Alexandra (2005). “Colombia: Seguridad y Política Exterior”. *In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego & Socorro Ramírez. Colombia y su Política Exterior en el Siglo* Bogotá: FESCOL. 2005: 27-58.

GUSTAVSSON, Jakob (1999). “How should we study Foreign Policy change”. *Cooperation and Conflict* 34(1): 73-95.

HERMANN, Charles F. (1990). “Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy”. *International Studies Quarterly* 34(1): 3-21.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Segunda Edição. Lanham, US-MD: Rowman & Littlefield. 2014: 222 pp. Versión Kindle.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. (1995). “Foreign Policy Analysis yesterday, today and tomorrow”. *Mershon International Studies Review* 39: 209-238.

JAGUARIBE, Hélio (1979). “Autonomia periférica y hegemonia céntrica”. *Estudios Internacionales* 12(46): 91-130.

JANIS, Irving. **Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes**. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

LANE, Ruth (1990). “Concrete Theory: an Emerging Political Method”. *American Political Science Review* 84(3): 927-940.

MUÑOZ, Heraldo (1987). “El estudio de las políticas exteriores latino-americanas: temas y enfoques dominantes”. *Estudios Internacionales* 20(80):406-434.

PUTNAM, Robert (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games”. *International Organization* 42:427-460.

RAMÍREZ, Socorro (2011). “El giro de la política exterior colombiana”. *Nueva Sociedad* 231: 79-95.

RODRÍGUEZ, Gina Paola (2014). “Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿Una misma derecha?”. *Nueva Sociedad* 254: 84-99.

ROJAS A., Francisco (2013). “Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe”. *Nueva Sociedad*

ROJAS, Diana M. (2006). “Balance de la Política Internacional del gobierno Uribe”. *Análisis Político* 57: 85-105.

ROJAS, Diana M. (2013). “Las Relaciones Colombia-Estados Unidos ¿Llegó la Hora del Posconflicto?”. *Análisis Político* 79: 121-138.

ROSENAU, James N (1971). “Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?” in:

\_\_\_\_\_. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Nova Iorque: The Free Press: 67-94.

SERBIN, Andrés (2009). “Las políticas exteriores latinoamericanas: dilemas teóricos y prácticos frente a la globalización”. **Documentos de Trabajo** 244. Disponible en: <[http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/244-serbin.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/244-serbin.pdf)>. Recuperado en: 05/09/2014.

SNYDER, Richard C.; BRUCK H.W. & Burton Sapin. **Foreign Policy Decision-Making: an Approach to the Study of International Politics**. Glencoe, IL: Free Press, 1962.

STEIN, Arthur A. (2006). “Chapter 10: Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy”. In: STARR, Harvey (ed.). **Approaches, Levels and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries**. Pp. 189- 212.

STEIN, Arthur A. (2006). “Chapter 10: Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy”. In: STARR, Harvey (ed.). **Approaches, Levels and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries**. Pp. 189- 212.

TICKNER, Arlene B. (2004). “La securitización de la crisis colombiana: Bases conceptuales y tendencias generales”. **Colombia Internacional** 60: 12-35.

TICKNER, Arlene B. (2007). “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. **Colombia Internacional** 65: 90-111.

TICKNER, Arlene B. (2008). “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”. **Primeiro Congresso de Ciência Política**. Bogotá: ACCPOL.

TICKNER, Arlene B.; CEPEDA, Carolina & José Luis BERNAL (2013). “Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina”. **Brazilian Journal of International Relations** 2(1): 6-47.

TICKNER, Arlene B.; PARDO, Rodrigo (2003). “En busca de aliados para la ‘Seguridad Democrática’: la política exterior del primer año de administración Uribe”. **Colombia Internacional** 56-57: 64-81.

VARGAS, Alejo (2004). “El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas”. **Nueva Sociedad** 192: 85-97.

VARGAS, Luis Fernando; SOSA, Santiago & Juan David RODRIGUEZ (2012). “El Comercio como Plataforma de la Política Exterior Colombiana en la Administración de Juan Manuel Santos”. **Colombia Internacional** 76: 259-292.