

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Universidad
Externado
de Colombia
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES



RedIntercol
Red Colombiana de Relaciones Internacionales


Editorial
EAFIT

Política exterior colombiana : historia, agenda y perspectivas / Alejandro Morales Henao...

[et al.] ; editores Paula Ruiz-Camacho, Luis Fernando Vargas-Alzate. – Medellín :

Universidad Externado de Colombia, RedIntercol, Editorial EAFIT, 2025.

349 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

1. Política Exterior – Colombia. 2. Colombia – Relaciones exteriores. 3. Política Exterior – Colombia – Historia. 4. Colombia – Relaciones exteriores – Historia. 5. Colombia – Historia diplomática. 6. Conflicto armado – Colombia - Aspectos internacionales. I. Morales Henao, Alejandro. II. Ruiz Camacho, Paula, edit. III. Vargas Alzate, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

327.861 cd 23 ed.

P769

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Primera edición: julio de 2025

© Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, DC, Colombia

<http://publicaciones.uexternado.edu.co/>

Correo electrónico: publicaciones@uexternado.edu.co

© RedIntercol

Carrera 17, número 109 A - 08, Bogotá, Colombia.

Teléfono: 3213071661

E-mail: presidencia@redintercol.net

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia

<http://www.eafit.edu.co/editorial>

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587209839lr0>

Edición y corrección de textos: Mónica Palacios

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Tabla de contenido

Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	13
Capítulo 1. Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior. <i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	23
Capítulo 2. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021). <i>Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez</i>	47
Capítulo 3. Inserción internacional de Colombia en el siglo XXI. <i>Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao</i>	65
Capítulo 4. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana. <i>Diana Marcela Rojas</i>	83
Capítulo 5. Una paz esquivada: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016. <i>Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa</i>	105
Capítulo 6. Colombia y la ONU en el posconflicto. <i>Fabio Sánchez</i>	127
Capítulo 7. Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia. <i>Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón</i>	147

Capítulo 8. Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia. <i>Martha Ardila</i>	169
Capítulo 9. Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral. <i>Ana María Amaya Alvar</i>	187
Capítulo 10. Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica. <i>María Catalina Monroy y Caren Cubides</i>	211
Capítulo 11. Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica. <i>Julio-César Cepeda-Ladino</i>	237
Capítulo 12. Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI. <i>Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano</i>	253
Capítulo 13. Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias. <i>Vladimir Rouwinski</i>	275
Capítulo 14. Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven. <i>Carolina Cepeda Másmela</i>	293
Capítulo 15. La política exterior en prospectiva: consideraciones finales. <i>Paula Ruiz-Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	311
Resúmenes	335
Sobre los autores	345

Capítulo 3

Inserción internacional de Colombia en el siglo XXI

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch3>

Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao

Introducción

La pregunta por la inserción de Colombia en un contexto internacional determinado es, en última instancia, el problema central de toda política exterior: la diplomacia es la aplicación diaria de los supuestos que se consideran frente a esta inserción. Desde la práctica de la política exterior, sin embargo, esta pregunta se nubla ante el torrente de acciones inmediatas que exige la burocracia. Este es un ejercicio de prospectiva que, desde aspectos prácticos y teóricos, busca plantear algunos elementos que deben considerarse en la inserción de Colombia en el siglo XXI.

En este sentido, plantearse cuál es, ha sido y podría ser la pregunta por la inserción de Colombia en el siglo XXI implica considerar aspectos que atraviesan toda política exterior: análisis del contexto regional y global (la interpretación de su dinámica, proyección y tendencias), de los objetivos (intereses del país) y de las capacidades mismas para alcanzar tales objetivos. Adicionalmente, si se incluye una perspectiva constructivista, toda política exterior (en su formulación, ejecución y seguimiento) exige preguntarse por la percepción misma del Gobierno, el Estado y la sociedad del país sobre el sistema internacional (global). Es decir, la concepción de sí mismo determina, en buena medida, el accionar exterior de un país, y no, únicamente, condicionantes “objetivos” como los tres mencionados.

En el caso colombiano, esa percepción internacional constituye un debate no menor: el objetivo último de esta obra, de la que hace parte este artículo, es el de ampliar la divulgación del conocimiento sobre la política exterior de Colombia en un país donde lo internacional ocupa

un lugar poco relevante. Sea por la construcción de un Estado diferenciado¹⁵ (que da pie a la importancia de servicios sociales básicos como centro de la agenda política), por un conflicto armado de larga duración o por una baja migración a lo largo del siglo xx (lo que hace que la relaciones sociales inter-nacionales sean un tema no habitual en la discusión política), el debate sobre la inserción de Colombia a nivel internacional¹⁶ se ha reducido a un conjunto específico de actores: funcionarios del Gobierno nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Presidencia de la República), académicos de universidades (cada vez más en aumento) y ciertos centros de pensamiento. Sin embargo, a medida que la agenda doméstica, por cierta condición de inercia empieza a internacionalizarse, la marginalidad de lo externo empieza a disminuir progresivamente.

Como se argumenta más adelante en este texto, la percepción sobre sí misma será un elemento clave dentro de este análisis acerca de la inserción de Colombia a inicios de este siglo. En últimas, este ejercicio de autopercepción termina siendo esencial para buscar la legitimidad de, por lo menos, algunas de las líneas de política exterior, como por ejemplo la migración y el papel que el país quiera o pueda asumir frente a ciertas circunstancias o crisis externas.

Este escrito es una reflexión que trae la experiencia del ejercicio de la política y la necesidad misma (personal y profesional) de pensar sobre la actividad de la diplomacia y la política exterior, en especial, el trabajo de casi dos años al frente del Viceministerio de Relaciones Exteriores al inicio de un Gobierno de izquierda (en un país de marcada tendencia hacia la centro-derecha) en un contexto internacional cambiante con altos riesgos como el cambio climático. Esta experiencia dio pie a la siguiente pregunta: ¿qué elementos debemos considerar para evaluar el tipo de inserción de Colombia en el sistema internacional (global) que se está configurando en el siglo xxi?

¹⁵ Véase el libro del politólogo y padre jesuita, Fernán E. González *Poder y violencia en Colombia* publicado en 2014 por Odecofi y Cinep.

¹⁶ Esta discusión sobre si el sistema en el que actúa el país es global o internacional, tiene que ver con la realidad de que los actores que participan de ese sistema ya no son solo Estados o naciones, sino que hay una multiplicidad de actores en lo que progresivamente es la construcción de una sociedad global.

El objetivo de este escrito es analizar algunos elementos esenciales para evaluar este tipo de inserción: (a) un contexto internacional cambiante y múltiple abordado desde el concepto “multiplex”; (b) la difusa noción de “interés nacional” dentro la política exterior colombiana; (c) la autopercepción como país vocal, o de vocero en algunos asuntos puntuales y (d) la necesidad del país de aumentar su capacidad de agencia para influir en los procesos globales que consideren necesidades nacionales. Se debe contemplar que hay otros factores que influyen en esta inserción. Ejemplo de ello son los diseños institucionales para tal inserción y la posibilidad de existencia de una política exterior de Estado en Colombia. Sin embargo, por la naturaleza de este libro no se van a profundizar.

El texto se compone de seis partes incluyendo esta introducción; en la segunda se utiliza el concepto “multiplex” para proponer una interpretación del sistema internacional acorde con los desafíos actuales; en la tercera, se propone un análisis del interés nacional frente a la dinámica internacional actual y el arreglo institucional de Colombia frente a este; en la cuarta, se utiliza la “autopercepción” como elemento para entender el papel cambiante de Colombia y la importancia del cuerpo diplomático en este proceso; en la quinta, se plantea la necesidad de aumentar la agencia de Colombia a nivel internacional, utilizando el concepto de “autonomía estratégica”; en la sexta y última parte, se plantean algunas conclusiones.

Finalmente, cabe aclarar que, a pesar de ser una pregunta pretenciosa, en la medida que no se deja de estar solo a inicios de la tercera década del siglo, este ejercicio de prospectiva permite debatir, analizar y proponer ciertas rutas de acción frente al cambiante papel de Colombia en el sistema internacional para las próximas décadas, pregunta central en cualquier espacio de enseñanza y debate sobre la política exterior colombiana.

1. Un mundo cambiante, una nueva interpretación

Uno de los temas centrales de toda política exterior de cualquier Estado es la interpretación que se hace sobre el funcionamiento del sistema internacional, es decir, el conjunto de actores, procesos y resultados que

interactúan dentro de las normas (del derecho positivo y consuetudinario) e instituciones que materializan tales interacciones. En este sentido, toda política exterior es, en última instancia, el reflejo de cómo los tomadores de decisión analizan el mundo en el que un Estado actúa.

Las primeras dos décadas del siglo XXI se han caracterizado por el reordenamiento en la distribución y difusión de poder global,¹⁷ en el que el sistema internacional liberal, institucionalizado después de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra en tensión por nuevas demandas de legitimidad. Esto es, por un lado, la necesidad de mayor eficacia para solucionar problemas globales urgentes como el cambio climático, el crimen organizado transnacional, la migración involuntaria y la reducción de brechas sociales y económicas frente al acceso a bienes públicos como tecnología, educación, incluso salud. Por el otro, la mayor participación en escenarios de decisión de actores estatales que tienen una creciente participación económica, tecnológica, poblacional y militar, lo que se considera en general como “poderes emergentes”.

Esto que se denomina “crisis de legitimidad”, permite, en una lectura más amplia, plantear que el sistema internacional actual se encuentra en un punto de transición, es decir, un reacomodo de los actores (en relación con su poder relativo en varios escenarios geopolíticos) frente a los procesos de interacción y, sobre todo, un replanteamiento de la institucionalidad que determina la toma de decisiones a nivel global. De entrada, es necesario precisar que las instituciones o, si se quiere, las reglas de funcionamiento del sistema internacional fueron diseñadas en un momento muy distinto, cuando menos del 30% de los Estados actuales existían.

Ahora bien, si se parte de que el sistema internacional está en un punto de transición y los procesos de relacionamiento entre actores es más compleja e intensa, deben considerarse nuevos marcos de análisis para comprender este mundo cambiante. Entender cómo navegar este mundo en transición (interregno, en términos gramscianos) es esencial para plantear una política exterior para el siglo XXI. En este sentido, se

¹⁷ John Ikenberry hace un análisis interesante de esta distribución y difusión de poder en un reciente artículo publicado en enero de 2024, en la revista *International Affairs*, “Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order”.

usa para el análisis el concepto “multiplex” propuesto y desarrollado desde hace más de una década por parte del profesor Amitav Acharya.

A pesar de que el concepto “multiplex” se ha popularizado en los últimos años en los estudios internacionales, es mucho más común encontrar análisis y formulaciones de política exterior que acogen el concepto de “polaridad” como el centro de la explicación del funcionamiento del sistema internacional. Ya sea unipolar, bipolar o multipolar, este concepto se utiliza para señalar “la distribución del poder material en un punto específico en el tiempo”.¹⁸ (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023, p. 2341). Esta primacía del poder material (sea económico o militar) da cuenta de una capacidad de atracción por parte de este polo (un Estado considerado potencia o superpotencia). Sin embargo, deja por fuera elementos esenciales para entender el funcionamiento del orden mundial como las ideas, normas, patrones de liderazgo y las formas de interacción (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023).

En este sentido, la polaridad limita el análisis en un mundo donde cientos de instituciones y normas regionales y globales interactúan. Como dice Acharya:

... el mundo multiplex es como un cine multiplex: uno que le da a su audiencia la posibilidad de elegir entre varias películas, actores, directores y tramas, todos bajo el mismo techo [...] Al mismo tiempo, un mundo multiplex es un mundo de interconexión e interdependencia. No se trata de un orden global singular, liberal o de otro tipo, sino, más bien, de un complejo de factores transversales, incluso de competencia, órdenes internacionales y globalismos (2017, p. 277).

Concebir un mundo multiplex incluye considerar la convivencia de varias lógicas, modernidades y demandas sin la imposición (preeminencia completa) de una sobre la otra. En general, este concepto incluye cinco elementos centrales para entender la dinámica internacional actual (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023, p. 2341):

1. Ausencia de hegemonía global por parte de una sola nación, aunque persistirían desigualdades de poder y jerarquías.

¹⁸ Las traducciones de los textos en inglés son propias.

2. Proliferación de [...] actores que importan en las relaciones internacionales. No se trata solo de las grandes potencias, como en un sistema multipolar, sino también de organismos internacionales y regionales, corporaciones, movimientos sociales, personas y actores no estatales (por ejemplo, redes criminales) que desafiarían la soberanía y la estabilidad.
3. Un patrón más amplio de interdependencia, que abarcaría no solo el comercio, sino también los flujos de inversión, las redes de producción, las cadenas de suministro y los desafíos ecológicos comunes y otros desafíos transnacionales.
4. Una arquitectura de gobernanza global dinámica pluralizante, con una arquitectura de gobernanza multinivel emergente que comprenderían capas globales, regionales y subnacionales (por ejemplo, ciudades), cada una con instituciones, redes y estructuras híbridas formales e informales.
5. Un mundo de diversidad cultural, ideológica y política que ofrecería diferentes caminos hacia la estabilidad, la paz y la prosperidad.

Al ubicar la política exterior, en este caso la colombiana, en este marco explicativo, se obtiene la posibilidad de una acción internacional mucho más plural, completa, que reconoce las capacidades y límites del país frente a escenarios simultáneos. La capacidad de interacción es, entonces, la posibilidad que tiene el Estado de movilizar recursos, ideas, personas y bienes dentro del sistema y aumentar la capacidad de influencia en procesos determinados (Acharya, Estevadeordal, y Goodman, 2023, p. 2343).

La política exterior de Colombia para el siglo *xxi* se debe definir en términos de capacidad de interacción en escenarios múltiples simultáneos a niveles regionales y locales en los que el Estado colombiano pueda tener influencia (en cualquier grado). Un lector atento se preguntará en este punto, ¿qué diferencia hay entonces con la política exterior hasta ahora practicada? Considerar el accionar internacional de Colombia en un mundo determinado por la polaridad, las decisiones de tal política exterior estarán guiadas por jugar un papel de cercanía (o distancia) del polo o los polos. Al contrario, cuando se considera la lógica multiplex, la política

exterior se guía por la consideración de autonomía frente a la toma de decisiones basada en la evaluación de capacidades frente a un escenario determinado, más que por una ubicación dentro de la polaridad.

Siguiendo este análisis, se tendría que plantear una acción exterior diferenciada frente a temas en los que Colombia puede tener mayor injerencia, por ejemplo, cambio climático, gestión del riesgo, financiación de la acción climática, pérdida de la biodiversidad o combate al crimen organizado. O también, cooperación en temas de acción humanitaria en contextos de conflicto armado, procesos de paz o procesos de reinserción en posconflicto. De igual manera, Colombia tiene una capacidad de inserción internacional en cadenas de valor, servicios y producción a nivel global (aprovechando su ubicación geográfica), y ventajas competitivas en temas culturales y gastronomía. En el sentido contrario, su influencia en temas de gobernanza espacial, armas nucleares (fuera del llamado a la no proliferación) y uso de energías nucleares es baja.

Finalmente, es importante señalar que si bien existen muchos conceptos interesantes que buscan abarcar la complejidad del funcionamiento del sistema internacional actual (polaridad o interdependencia, por ejemplo), la elección del concepto “multiplex” se debe a su riqueza para captar, en una idea sencilla y representativa, los diferentes escenarios de interacción entre múltiples actores en lo internacional, además que reconoce la diversidad propia de las relaciones internacionales.

2. El elusivo concepto del interés nacional en un mundo globalizado

La inserción internacional incluye comprensión del mundo y la forma en la que se actúa acorde con la comprensión desde la política exterior. La política exterior se define como el conjunto de acciones (inacciones, también) para defender el interés nacional de un Estado dentro del sistema internacional. El interés nacional es, en última instancia, la expresión política de la política exterior: dentro de los arreglos institucionales que definen un gobierno se considera la participación de diferentes actores (públicos o privados) en la acción exterior de un país. Es así como se configura lo estratégico de la política exterior que quedó planteado

en el primer capítulo de este volumen y que pone en convergencia los principios, prioridades, intereses y necesidades de la nación en función de una acertada inserción internacional.

En este sentido, es esencial entender cómo se define el interés nacional en Colombia y desde ahí evidenciar el cambio de percepción que se debe considerar frente a este. La política exterior de Colombia la lidera el presidente de la república (elegido por voto popular) y quien esté a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores (por nombramiento del presidente). Sin embargo, existen para su definición actores que participan directamente: funcionarios del Ministerio, formuladores de política durante la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, reuniones participativas para construir tal Plan (colombianos en el exterior, empresarios, sociedad civil organizada). Adicionalmente, existen las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de las dos cámaras del Congreso que tienen representación de diferentes partidos políticos, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (a la que, si bien se acude poco, intenta ser la instancia para generar consenso interno en temas internacionales). Incluso, en la aprobación de un tratado internacional participan todas las ramas del poder público: ejecutivo que firma, legislativo que evalúa y aprueba, y judicial que declara constitucional o no tal tratado. La definición del interés nacional abarca varios actores del Estado colombiano, sin embargo, se puede resumir en la priorización de temas que hace el ejecutivo (Presidencia) frente a lo que se considere la proyección internacional de Colombia.

Hay que registrar que frente a algunos temas (típicamente temas comerciales u otros con efectos económicos) el interés que se defiende no necesariamente expresa el interés del país como un todo, sino que hay, en cada caso, quien gana y quien pierde. Es decir, esta es un área en donde la economía política entra en el terreno de la ciencia política y las relaciones internacionales.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué tanto ha cambiado el interés nacional de Colombia en las últimas dos décadas? Por supuesto, esta pregunta no se refiere al carácter político de los gobiernos (muy diferentes en su carácter e ideología), sino más bien por los temas que han sido preponderantes en la agenda internacional. Desde el primer Gobierno de Álvaro Uribe hasta el Gobierno de Gustavo Petro hay dos temas

constantes: paz (conflicto armado, negociación de paz) y el problema mundial de las drogas (uso de la fuerza, concepción amplia desde la salud pública). En ambos casos, es importante resaltar que las raíces de estos temas están en las dos últimas décadas del siglo anterior. La nueva agenda global de los últimos años se empezó a desarrollar desde el primer Gobierno de Juan Manuel Santos: el énfasis en asuntos ambientales (desde la concepción de los objetivos de desarrollo sostenible hasta la acción contra la crisis climática de Petro), adquirieron prioridad, si no protagonismo, en la agenda exterior del país.

Con algunos énfasis en ciertos temas y el desarrollo de otros a menor escala (inserción económica, por ejemplo), se puede resumir la política exterior de Colombia de los últimos veinte años en tres temas: paz, drogas y medio ambiente. Ahora bien, ¿significa esto que nuestro arreglo institucional ha permitido mantener una política exterior de Estado con los mismos temas? o ¿tal vez el interés nacional de Colombia se define en otro espacio?

Ni lo uno ni lo otro: la dinámica misma de la inserción de Colombia a nivel internacional ha determinado que nuestro interés sea difuso. Contrario a lo que se puede establecer sobre la identidad nacional y su determinante cultural y político para definir el interés nacional, la propuesta conceptual y metodológica que se plantea en este texto es que el interés nacional está determinado por una inserción compleja de Colombia en el sistema internacional, en el que el interés nacional poco se distingue de los principales problemas globales.

Colombia es mucho más importante en los distintos escenarios internacionales de lo que se considera comúnmente dentro de nuestra cultura política. En medio de un entorno regional inestable, el país cuenta con una institucionalidad relativamente confiable, con una población de más de cincuenta millones de personas y una ubicación geográfica estratégica (más allá del cliché), lo que lo hace relevante en varios aspectos. Además, hoy no existe ningún aspecto de la política pública que no tenga un componente de cooperación internacional; no existe, además, ministerio o cualquier otra institución del Estado (a todos los niveles) sin oficina de internacionalización. Se considera, de igual manera, que la mayoría de las ciudades medianas y grandes (además de las gobernaciones) tienen una oficina para las relaciones internacionales.

Este es un síntoma que por más que se esfuerce el Gobierno nacional, incluso los apegados a las viejas prácticas diplomáticas de centralizar todo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, las relaciones internacionales de Colombia pasan por vasos comunicantes en muchos niveles y muchos temas (punto cuatro de la lógica multiplex), que difuminan el interés nacional.

Finalmente, es importante aclarar que este factor en ningún punto anula la capacidad de decisión del ejecutivo para guiar la acción exterior del país, sino que es importante tener en cuenta que este interés nacional difuso ayuda a tener más campos de acción e influencia de Colombia en el sistema internacional.

3. Autopercepción como país vocal: liderazgo regional en temas globales

En la introducción de este texto se señaló que la autopercepción sobre el papel de Colombia en el sistema internacional define en una medida importante las decisiones frente a su inserción en tal sistema: tanto la cultura política, la percepción de los tomadores de decisión frente a las posibilidades de influencia del país en la escena internacional como la concepción del diseño institucional (presupuesto, por ejemplo) dentro del Gobierno nacional mismo, da pie a determinar una acción internacional determinada.

La teoría constructivista en Relaciones Internacionales ha enfatizado en la importancia de la percepción misma del actor en su papel dentro del sistema. Es más, uno de los elementos que se tienen en cuenta para categorizar una potencia es su consideración misma como tal en ese rol. La formulación de la política exterior de un país también pasa por este aspecto: no tanto como creencia, pero sí como convencimiento de un papel que se juega en el sistema internacional. La autopercepción constituye un tercer elemento de análisis que complementa la interpretación del mundo y su materialización en la política exterior a través del interés nacional, que, como se propone en el caso de Colombia, es difuso.

La profesora Sandra Borda en su libro *¿Por qué somos tan parroquiales?* se plantea que la percepción de los colombianos (por supuesto, de los

tomadores de decisión) oscila entre considerar a Colombia el mejor lugar del mundo y considerarlo un país problema: “... entre esas dos actitudes [...] hay toda una serie de formas de definirnos a nosotros mismos que se encuentran en contradicción y que nos hacen difícil acercarnos a lo internacional con menos prevención” (Borda, 2019, p. 16).

En su recuento sobre las actitudes hacia lo internacional, Borda señala que Colombia terminó en el siglo xx imponiéndose una actitud enana (usa el término de Bruce Bagley “enanismo autoimpuesto”) al darse cuenta (la élite bogotana, principal actor de la diplomacia colombiana en ese tiempo) que no eran ni europeos, ni tampoco eran parte central del sistema internacional.

En este sentido, y yendo un poco más lejos en el análisis, en el capítulo introductorio al libro *Identidad e intereses nacionales de Colombia*, los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera (2020) establecen, desde la teoría del rol (constructivista), cómo la identidad nacional define la concepción del rol nacional y, por supuesto, el interés del país. Tanto la identidad nacional, el rol y el interés son procesos sociales definidos por un contexto social determinado por factores culturales, creencias, aspectos económicos y políticos.

Sin ahondar en el interesante debate teórico que plantean, señalan un elemento poco considerado y estudiado dentro del análisis de la política exterior de Colombia: la autoestima. Si la identidad colectiva es un factor que une y además determina su proyección internacional (definiendo también el interés –o intereses– nacionales), la autoestima es un elemento determinante para la política exterior:

... la autoestima colectiva es la opinión emocional y la evaluación perceptiva positiva que un grupo tiene de sí mismo. La autoestima es una necesidad individual básica del ser humano, pero que para todo individuo tiene su complemento en el marco de las estructuras cognitivas de las identidades colectivas del grupo social al cual pertenece. Por tanto, la autoestima colectiva baja o negativa, en términos del interés nacional, puede ser producto de experiencias traumáticas y fracasos que una nación haya tenido como comunidad en su devenir histórico (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2020, p. 61).

Ahora bien, en el caso específico de Colombia, esta pregunta por la autopercepción considera una lectura amplia sobre el papel de nuestro país en América Latina y el Caribe tomando ventaja de su ubicación geográfica, su tamaño y su capacidad de influencia en temas como cambio climático, crimen transnacional y migración, entre otros. Adicionalmente, considera una evaluación sobre el conocimiento y formación de los tomadores de decisión, en especial, el cuerpo diplomático. No existen estudios sobre la percepción misma de los diplomáticos frente al papel y aporte a la formulación y desarrollo de la política exterior, mucho menos estudios sobre cuál es su interpretación del rol de Colombia en el mundo. Este vacío pasa por alto que el desarrollo de la política exterior es una interpretación diaria de los funcionarios que la aplican, la materialización de cualquier intento de proyección estratégica que pasa por el crisol del cuerpo diplomático.

A inicios de la segunda década de este siglo, se planteaba en los sectores académicos la posibilidad de Colombia como una potencia media regional, incluso el Plan Nacional de Desarrollo actual plantea a Colombia como potencia mundial de la vida. Sin embargo, la autopercepción no ha sido tratada como un tema importante, que tiene un gran peso en la formulación de la política exterior de este siglo. Sin esta es imposible pensar una proyección internacional.

2. Aumentar la agencia de Colombia a nivel internacional

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se planteó una “Estrategia de posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida” como anexo (uno de los dos de todo del Plan) específico sobre una visión general de la política exterior de Colombia. En particular, se estableció “el objetivo de la estrategia de posicionamiento es aumentar la capacidad de influencia del país en procesos globales que involucren los intereses y las necesidades internas de Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, p. 363). Más allá de las consideraciones específicas de los objetivos de Gobierno, este planteamiento tiene una visión particular frente a lo que se considera el cuarto elemento

para una inserción de Colombia en el siglo XXI: aumentar la agencia del país en el sistema internacional.

Al considerar un mundo multiplex, un interés nacional difuso y una autopercepción particular para evaluar el aumento de la agencia (capacidad de influencia) como objetivo último de la política exterior, hay un acervo conceptual y metodológico para plantear rutas de navegación en un mundo en transición.

El planteamiento sobre la agencia ha surgido notablemente en los estudios sobre el papel de América Latina en las últimas décadas,¹⁹ sobre todo en la necesidad de replantearse la relación con los Estados Unidos como principal socio de estos países. Por ejemplo, el concepto planteado por Juan Tokatlian sobre Diplomacia Equidistante (DE) resume esta intención teórica (y política) de reevaluar el papel de América Latina:

El concepto de equidistancia se refiere a estar a igual distancia de dos puntos o partes. La noción de equidistancia está asociada con la del eclecticismo, una perspectiva no asociada a ciertos axiomas. Equidistancia no implica, al menos en política, simetría exacta. Puede haber comportamiento equidistante en una situación de desigualdad. La disparidad marca la diferencia. En este caso, para fines de política exterior y por razones históricas, geográficas, políticas y culturales, Estados Unidos y China no están a la misma distancia de América Latina. Los distintos enlaces con Estados Unidos han tenido y tienen un peso específico muy diferente al de los que la región tiene con la gran potencia asiática. Por esta razón, la DE se concibe como una que, asumiendo la disparidad existente, busca reforzar y maximizar el componente de equidistancia (Tokatlian, 2023, pp. 33-34).

La noción de equidistancia nos da una perspectiva no solo espacial de las relaciones diplomáticas entre Gobiernos (Estados), también nos brinda una noción política frente a las consideraciones estratégicas de acercamiento o no a planteamientos de los principales actores del sistema internacional. En la actualidad, ya en un debate amplio sobre las implicaciones del papel de América Latina en un orden internacional en reformulación.

¹⁹ Véase el libro de Chris Alden y Álvaro Méndez sobre la relación entre América Latina y China publicado en 2023: *China and Latin America Development, Agency and Geopolitics*.

En este mismo sentido, la propuesta de Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami de No Alineamiento Activo (NAA) da cuenta de un intento por situar a nuestra región en un orden global en crisis (término utilizado por Heine). En un artículo de septiembre de 2020 (interesante tiempo para pensar), planteaban:

... una política de un no alineamiento activo por parte de América Latina no se refiere solo a tomar una posición equidistante de Washington y de Beijing. Significa también asumir que existe un mundo ancho y ajeno más allá de los referentes diplomáticos tradicionales, que Asia es el principal polo de crecimiento en el mundo hoy, y que existen vastas zonas del mundo que han estado fuera del radar de nuestros países. Estas incluyen gran parte de África y Asia Central, cuyas proyecciones de crecimiento demográfico y económico en las próximas décadas ofrecen enormes posibilidades, que ignoramos a costa nuestra. Salvando las diferencias, compartimos también con Europa la necesidad de construir un espacio de no alineamiento activo para no terminar aplastado por las confrontaciones entre los supergrandes (Fortin, Heine, y Ominami, 2020).

Este concepto, después profundizado y aplicado ya en varios libros colaborativos, materializa un intento por integrar perspectivas de la tradición latinoamericana (por ejemplo, el no alineamiento durante la Guerra Fría), análisis de la política exterior como resultado de la interacción de elementos exteriores (cambios en el sistema internacional) e interiores y la percepción de un espacio de acción (cada vez más creciente) de América Latina en el sistema internacional (activo). En términos generales, esta propuesta busca “reevaluar la forma en que América Latina se ha relacionado con el entorno internacional y cómo ha reaccionado ante los desafíos que enfrenta” (Fortin, Heine, y Ominami, 2023, p. 2).

A pesar de los aportes de estos dos conceptos (sin lugar a duda, interesantes propuestas que muestran la calidad de los estudios internacionales en América Latina), se considera que se puede ir más allá en una propuesta sobre cómo aumentar la capacidad de influencia de los países, en particular, Colombia, en el sistema internacional. De esta forma, se propone el concepto de autonomía estratégica como una propuesta metodológica para considerar varios aspectos que se deben tener en cuenta en la inserción de Colombia de cara al siglo XXI.

En términos generales se hace referencia a lo siguiente:

- a. Autonomía frente a la autopercepción como actor con capacidad de influencia diferenciada en un mundo multiplex. La poca capacidad de influencia en un escenario no anula la influencia en otro, es más, se debería evaluar la forma con la que se debe sopesar tal diferencia.
- b. Concepción estratégica al considerar tendencias globales de un sistema internacional en transición, con convivencia de varias lógicas y demandas de cambio en la gobernanza global. Además, reconocer la existencia de actores no estatales que influyen en los procesos globales.
- c. Autonomía no solo como percepción propia (incluso frente a la autoestima colectiva) sino como reconocimiento de las relaciones políticas, económicas y culturales con otro actor, sobre todo, otros Estados. La autonomía es un factor de relación desde una perspectiva particular del actor.
- d. Visión estratégica frente a una proyección de diferentes regiones del mundo, por ejemplo, en el caso colombiano, África y el Indopacífico como regiones para mejorar su posicionamiento en las próximas décadas.

“Autonomía estratégica” más allá de ser un concepto específico, busca proponer una concepción metodológica para la política exterior colombiana, esto es, una forma de interpretación para afrontar la naturaleza cambiante del sistema internacional. Esto requiere un desarrollo más amplio y los detalles de aplicación pueden ser objeto de otro escrito.

Conclusión: hacia una política exterior para el siglo XXI

¿Qué hubiese pasado si un ejercicio de prospectiva de la política exterior se hubiera hecho a inicios del siglo XX? ¿Qué elementos se hubieran planteado? Seguramente, se hubiesen considerado elementos de fortalecimiento del Estado, integridad territorial, identidad nacional y, como se analizó en el capítulo anterior, la cercanía a la nueva potencia emergente,

Estados Unidos. También se habría reconocido la importancia del desarrollo económico y de la apertura de mercados y seguramente no se habría considerado una nueva guerra mundial al cabo de unos años y la configuración total del sistema internacional acorde con la existencia de dos bloques geopolíticos unas décadas después.

El mismo ejercicio que se planteó en este texto tiene una dimensión parecida, en tanto intento por pensar desde unos conceptos puntuales cómo debe Colombia proyectarse en un sistema internacional cambiante que exige un papel más activo de nuestro país. Este texto, en última instancia, propone la autonomía estratégica como concepto para una aplicación práctica, una forma de considerar, analizar y aplicar la política exterior y aplicación metodológica para formular un mapa de navegación en los nuevos tiempos.

Concebir el mundo desde una perspectiva multiplex ayuda al estudioso de los asuntos internacionales a superar la narrativa (muchas veces, poco útil) de la competencia geopolítica (World Economic Forum, 2024), y permite entender mejor la naturaleza de tal competencia en la medida en que pondera las acciones de los actores para crear capacidad de influencia en diferentes esferas (Long, 2022). Quedarse en las grandes narrativas de la polaridad obstaculiza cualquier posibilidad de análisis real sobre las oportunidades de accionar internacional de un Estado como el colombiano.

De igual manera, problematizar el “interés nacional” permite, por un lado, entender que no hay espacio en política (*public policy*) que no esté atravesado por lo internacional; y por el otro, que los espacios de cooperación con diferentes actores del sistema internacional deben ser indispensables, plurales y, en muchos casos, descentralizados. El interés nacional difuso trata de captar este factor y caracterizar una cultura política más internacional, ampliando una propia concepción.

Finalmente, la autopercepción, elemento considerado en los análisis, es poco estudiado en el caso de la política exterior de Colombia. La propuesta del aumento de agencia por medio de la autonomía estratégica busca abrir espacios de investigación para estudiar la formulación, desarrollo y ejercicio de la política exterior de Colombia de cara a este siglo.

Hoy Colombia, por ejemplo, tiene asociación estratégica con dos actores esenciales, Estados Unidos y China, y empieza (hasta esta fe-

cha), la negociación de un acuerdo de asociación y cooperación con la Unión Europea. Estos son síntomas de un cambio que, sin posibilidad de endosarse a un único Gobierno, se evidencia en el desarrollo de la política exterior. Estos cambios deberían captarse desde el análisis, ampliar los espacios de investigación de estos nuevos elementos y arriesgar los análisis en proponer elementos para la prospectiva sobre la inserción internacional de las próximas décadas.

En cien años, cuando los cambios hayan tenido lugar, podrán las lecturas en ese momento evaluar nuestras consideraciones, también los tomadores de decisión podrán examinar nuestro análisis con recelo ante una metodología poco convencional al considerar un mundo como un cine multiplex, la importancia de la autoestima, un interés nacional difuso y la necesidad de aumentar la agencia de Colombia desde la autonomía estratégica. Sin embargo, hay nuevos retos que, tal vez, necesitan nuevas miradas.

Preguntas de reflexión del capítulo

- A partir de los constantes y cada vez más rápidos cambios en el sistema internacional, ¿qué elementos se deben considerar para plantear la inserción de Colombia en el siglo XXI?
- ¿Cómo se puede interpretar el elemento de la “autopercepción” de cara a los desafíos de la inserción de Colombia en la arena internacional?
- ¿Cómo ejercer el interés nacional (difuso) en un mundo multiplex considerando las particularidades de Colombia?

Referencias

Acharya, A. (2017). After liberal hegemony: The advent of a multiplex world order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271-285.

Acharya, A., Estevadeordal, A. y Goodman, L. W. (2023). Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order. *International Affairs* 99(6), 2339-2365.

Alden, C. y Méndez, A. (2023). *China and Latin America. Development, Agency and Politics*. Bloomsbury Publishing Plc.

Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve historia internacional de Colombia*. Editorial Crítica.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (Septiembre de 2020). El no alineamiento activo: un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*.

Fortin, C., Heine, J., & Ominami, C. (2023). Introduction: active non alignment (ANA) A doctrine. En C. Fortin, J. Heine, & C. Ominami, *Latin American foreign policies in the new world order*. Anthem Press.

González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Odecofi - Cinep.

Ikenberry, J. *Three worlds: The East, West and South and the competition to shape global order*: International Affairs 100(1), 121-138.

Long, T. (2022). *A small state's guide to influence in world politics*. Oxford University Press.

Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñeros, D. (2020). La identidad y los intereses nacionales. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz, *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 21-75). Fundación Konrad Adenauer- Escuela Superior de Guerra.

Tokatlian, J. G. (2023). The State of US-Latin American relations: The case for a diplomacy of equidistance. En C. Fortin, J. Heine, y C. Ominami, *Latin American foreign policies in the new world order the active non-alignment option*. Anthem Press.

World Economic Forum. (2024). The Global Risk Report 2024. Edición 19.