

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Universidad
Externado
de Colombia
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ENSEÑANZA



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 12

Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch12>

Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano

Introducción

La política exterior de un Estado se encuentra mediada por factores históricos, geográficos, económicos, condiciones internacionales, entre otros, que, a su vez, presenta una interdependencia con la política interior (Hocking y Smith, 2014). De aquí que durante el siglo XX y buena parte del XXI, la línea que ha seguido el Estado colombiano en política exterior se ha caracterizado por la doctrina conocida como *respice polum* (Tokatlían, 2000), es decir, con una mirada hacia el Norte que, para los países Latinoamericanos, significa principalmente Estados Unidos dada su supremacía en la región. No obstante, ha habido momentos en que la tendencia hacia la doctrina *respice similia* conlleva un acercamiento regional, es decir, hacia los países vecinos (Pardo y Tokatlían, 1989).

Los asuntos principales de la política exterior colombiana (PEC) desde 1950 trataron, inicialmente, la internacionalización del conflicto interno; y posteriormente, alrededor de la internacionalización de la paz, producto del Acuerdo de paz firmado con la anterior guerrilla de las FARC en 2016. Así, la PEC pasaría a tener como contexto la internacionalización de la paz nacional (González-Parias y Mesa-Bedoya, 2020), alrededor de la seguridad nacional, el Estado de derecho, el derecho internacional, los derechos humanos y la cooperación económica, comercial y cultural. Aunque algunos autores señalan que el panorama de la política exterior, no solo de Colombia sino en general de Estados periféricos, son las relaciones de poder que pueden ser entendidas desde el enfoque realista (Escudé, 1995), otros indican que son las diferentes formas de integración regional (Ovando y Aranda, 2013).

Lo cierto es que, en Colombia, desde 2002, parece haber un tímido giro hacia otras latitudes, entre ellas, Asia. Por tanto, este capítulo pretende identificar los elementos clave de la PEC que, en particular durante el siglo XXI, conducen al acercamiento estratégico y giro decisivo de Colombia hacia el continente asiático, su alcance en los países de Asia-Pacífico, sudeste asiático y los emergentes estratégicos en Asia. Entre 2002 y 2024, se evidencian diversas estrategias internacionales adelantadas desde la Cancillería de Colombia evidenciadas en sus Memorias al Congreso y en los rumbos internacionales de los planes de desarrollo. Según la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia, 2024), desde 2019 se han ejecutado 335 iniciativas de cooperación en América Latina y el Caribe, 23 en África, y 33 en Asia. Esto muestra un deseo por acercarse a la región asiática de donde estuvo ausente durante un tiempo considerable.

Este capítulo se desarrolla en tres secciones. Inicia con un abordaje del contexto, cambios y desafíos que enfrenta cada Gobierno presidencial desde 2002 hasta 2024, en relación con su mirada hacia la región asiática. Posteriormente, se analiza el papel de Colombia a través de organismos regionales asiáticos determinantes de su inserción e integración en esta región. Seguido, se analiza el enfoque bilateral de su relacionamiento con mercados emergentes asiáticos clave para posicionarse⁶⁵ en esta región. Finalmente, se presentan las conclusiones junto con preguntas que conducen al debate de las relaciones de Colombia con esta región.

1. Evolución y desafíos para la transformación de la PEC - Asia

Las últimas cuatro administraciones presidenciales de Colombia demuestran las transformaciones que en materia de política exterior ha enfrentado el país según el contexto internacional y nacional. Aunque lo anterior generalmente moldea la agenda y las prioridades, se identifica la construcción de agendas de Gobierno –y no de Estado– impidiendo continuidades de procesos a materializarse con el tiempo.

65 El posicionamiento es visto como estrategia para la inserción internacional o regional de un país y el juego en Asia en el marco de un contexto de *spaghetti bowl* o *noodle soup*, para incluso ganar un liderazgo comercial regional (Vásquez, 2018).

Para esto, se emplean las Memorias al Congreso del último periodo de cada gestión, donde se detalla el estado de los asuntos de política exterior de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018), Iván Duque Márquez (2018-2022) y el actual presidente, Gustavo Petro Urrego (2022-presente) cuyo mandato se extiende hasta el 7 de agosto de 2026.

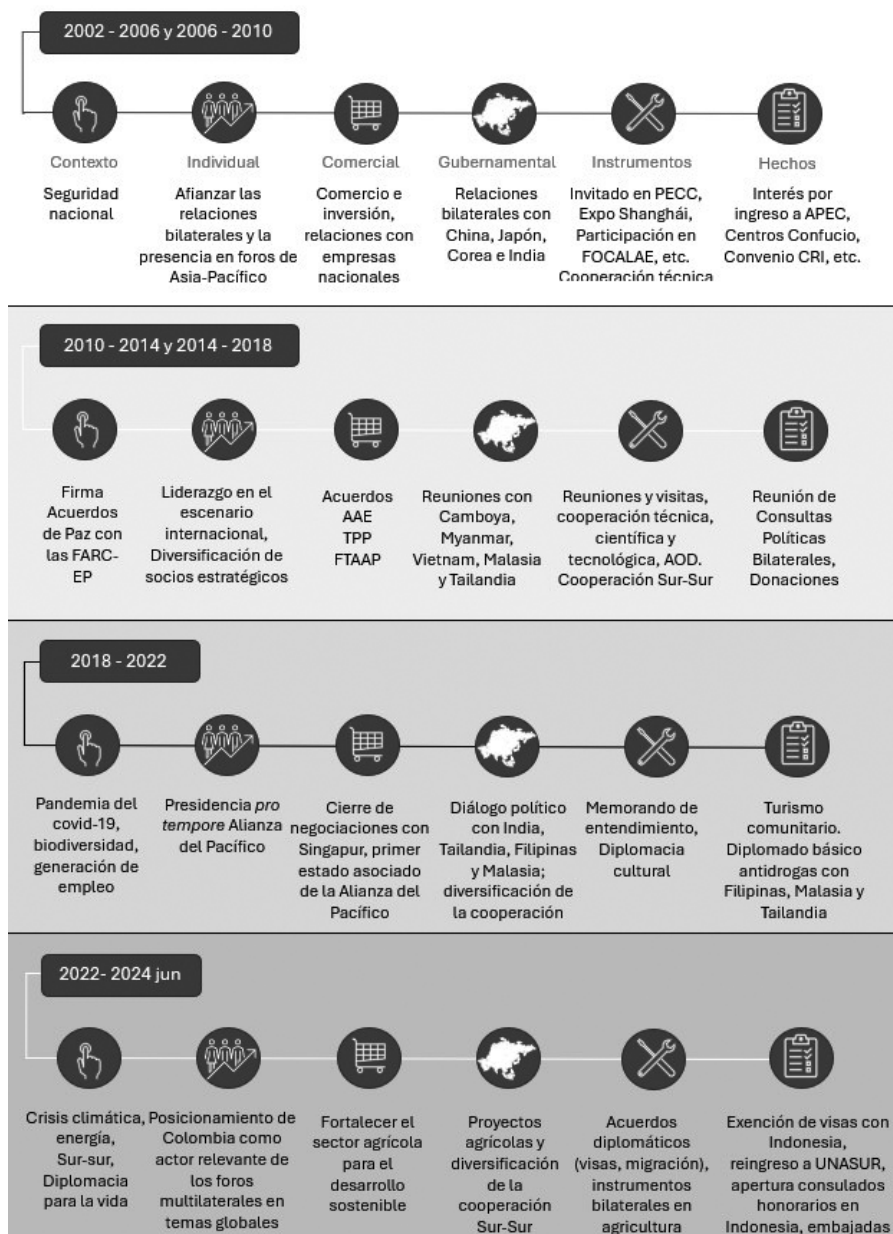
Cada Gobierno posee características propias según su contexto e intereses (ver cuadro 16). En los dos periodos presidenciales de Uribe Vélez la prioridad estuvo en la seguridad nacional, el narcotráfico y una guerra directa contra las guerrillas. Esto indudablemente influyó en su acercamiento con Asia, aunque buscó presencia en diversos foros internacionales. En los dos periodos de Santos Calderón se firman los Acuerdos de Paz con las FARC-EP, abriendo oportunidades para la diplomacia económica y la integración regional con Asia. Por su parte, Duque Márquez enfrentó la pandemia de covid-19, centrándose en la cooperación sanitaria y la reactivación económica; mientras que Petro Urrego, en el contexto de la crisis climática, ha destacado temas como el cambio climático, la paz y una política exterior feminista buscando un acercamiento con África.

1.1. Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010)

Durante sus dos mandatos, se centró en robustecer las relaciones diplomáticas y comerciales, y en afianzar la presencia colombiana en los principales foros de cooperación económica de la región Asia-Pacífico (Cancillería, 2010). Se reafirma el interés por ingresar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), siendo invitado en grupos de trabajo en áreas de energía, inversión y telecomunicaciones; se logra la participación en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). El país participó en las reformas del Foro de Cooperación Asia del Este - América Latina (FOCALAE) para mejorar su eficiencia y relevancia. Se manifestó el interés de ser parte de la Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) para fortalecer su presencia en Asia Pacífico mediante el libre comercio (Cancillería, 2010).

Con el ánimo de aumentar la inversión y el comercio, se profundizaron las relaciones bilaterales en la región asiática mediante numerosas visitas

Cuadro 16. Línea de tiempo: aproximaciones clave de las relaciones Colombia-Asia 2002-2024



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Congreso 2010, 2017-2018, 2021-2022, 2022-2023.

oficiales y encuentros bilaterales con altos funcionarios de China, Japón, Corea e India. Esto facilitó la negociación de acuerdos de promoción y protección de inversiones, tratados de libre comercio y convenios de cooperación técnica. Se destacan iniciativas como la apertura de los Centros Confucio en Medellín y Bogotá y la creación de la Cámara de Comercio Binacional con China, para fortalecer las relaciones económicas y culturales con dicho país. La participación en la Expo Shanghai 2010 ofreció una plataforma para exhibir su potencial en negocios, inversión y turismo, incrementando la visibilidad del país en la región. Cabe resaltar que, aunque esta participación se dio durante la administración de Uribe Vélez, los esfuerzos por un acercamiento con China fueron liderados principalmente por el sector empresarial privado y no por el Gobierno nacional.

Sin embargo, este Gobierno se enfocó en la cooperación técnica y económica con mercados asiáticos a través de proyectos específicos y apoyo mutuo en foros internacionales. Ejemplos de esto incluyen la construcción de un centro de rehabilitación integral para la Fuerza Pública, Centro Amistoso de Rehabilitación Integral (CRI), en colaboración con la República de Corea; acuerdos en áreas de salud y tecnología con India; el otorgamiento de créditos blandos para proyectos de apoyo a medias y pequeñas empresas por Japón. En suma, la PEC con Asia se caracterizó por fortalecer relaciones bilaterales estratégicas, integrarse en foros económicos regionales y promover la cooperación técnica y económica.

1.2. Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018)

Con la firma del Acuerdo de paz, se busca impulsar el liderazgo de Colombia en el escenario internacional y diversificar sus socios estratégicos. La mirada en Asia se enfocó en la participación en foros birregionales y regionales, la promoción de la cooperación Sur-Sur, y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales a través de visitas y reuniones de alto nivel (Cancillería, 2018). Un ejemplo es la Reunión de Ministros Responsables de Comercio del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) en Vietnam, en mayo de 2017. Se participó en la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y la XVIII Reunión de Altos funcionarios del FOCALAE en Corea para fortalecer el Foro y llegar a otros organismos internacionales (Cancillería, 2018).

Se visita a Corea, donde se sostuvieron reuniones bilaterales con Camboya, Myanmar, Vietnam, Malasia y Tailandia para revisar y fortalecer las relaciones en cooperación, visas y foros multilaterales. Con Filipinas, se realizó la III Reunión del Mecanismo Bilateral de Consultas en temas de migración, comercio, cooperación en equidad de género y gestión de riesgos. Durante la II Reunión de Consultas Políticas Bilaterales Colombia-Corea se discutieron temas de comercio, cooperación, educación y cultura; se negociaron proyectos para fortalecer las cadenas hortofrutícolas y de autopartes, y para el apoyo a víctimas de desplazamiento forzado. En Bogotá se realizó un seminario sobre mercados y fabricación de oleoquímicos con expertos de Malasia.

Asimismo, se avanza en la finalización de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Japón. Se destaca el programa de Cooperación Científica y Tecnológica con India para el desarrollo de proyectos conjuntos con Colciencias y se discute la cooperación en el proceso de paz colombiano, desminado humanitario y otros temas que muestran la forma en que Colombia externalizó el tema de la paz como estrategia de acercamiento con la región. Con Filipinas se intercambiaron experiencias sobre oportunidades para jóvenes mediante visitas bilaterales de jóvenes. Además, entrenadores del Centro de Acción contra Minas de Camboya capacitaron a veinticinco funcionarios del Ministerio de Defensa en desactivación de artefactos explosivos en Tolemaida, Colombia. Se suscribe un acuerdo con Japón para la donación en equipos de desminado humanitario, en veinticinco proyectos comunitarios en Colombia en construcción de bibliotecas, centros de capacitación y dotación de hospitales. China otorgó diversas donaciones, incluyendo paneles solares y vehículos de oficina para el Ministerio del Interior, financió proyectos como BioExpedition y *Make Peace is Make Justice* para fortalecer la justicia y la sostenibilidad en el posconflicto.

1.3. Iván Duque Márquez (2018-2022)

Enfrenta la pandemia del covid-19 y prioriza asuntos como la biodiversidad, la generación de empleo y la lucha contra la corrupción en los foros internacionales. En cuanto a la PEC hacia Asia, se centró en fortalecer los mecanismos de diálogo político, ampliar la cooperación en

áreas estratégicas y consolidar las relaciones comerciales y diplomáticas con países clave de la región (Cancillería, 2022). Utilizó mecanismos de diálogo político mediante reuniones virtuales con India, Tailandia, Filipinas y Malasia para avanzar en la cooperación bilateral y la negociación de acuerdos. Con India, se suscribió un Memorando de Entendimiento en Cooperación para el uso del espacio ultraterrestre. Con Corea, se firmaron acuerdos sobre cooperación en salud pública y en actividades del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico y se participó en la II Reunión de la Comisión Mixta de Cultura, Educación y Deporte con Corea. La diplomacia cultural fue relevante, demostrando un compromiso con el intercambio cultural y educativo, más allá de aspectos económicos o políticos. Durante su Presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico, se promovió la adopción del Plan de Trabajo Alianza del Pacífico-ASEAN 2021-2025 para profundizar las relaciones entre estos organismos mediante la cooperación y el intercambio de experiencias. El cierre de negociaciones con Singapur en julio de 2021 para convertir a este país en su primer Estado Asociado abrió oportunidades de inversión y acceso al mercado.

Entre los mecanismos de coordinación y seguimiento, se destacan la cooperación con Vietnam, cuyo *webinar* “Turismo cafetero: del desarrollo a la promoción” hace parte del plan de trabajo en turismo comunitario. Se desarrolló un diplomado virtual en temas antidrogas con docentes de la escuela antidrogas Mayor Wilson Quintero Martínez, de Colombia, y funcionarios de Filipinas, Malasia y Tailandia. Esto demostró el interés en diversificar la cooperación con mercados asiáticos. Otro es el Acuerdo de salud pública firmado con Corea, enfocado en el intercambio de información y cooperación técnica en vigilancia epidemiológica, producción de vacunas y prevención de futuras pandemias. La aprobación de la Estrategia Alianza País con Corea, para el periodo 2021-2025, planteó cuatro áreas prioritarias: desarrollo regional, transporte, industria y paz. Dada la coyuntura de la covid-19, se enfocó en la cooperación internacional para enfrentar la pandemia, y firmó un Memorando de Entendimiento con Corea para la Fase II del Centro de respuesta Corea-Colombia para la emergencia covid-19. Japón donó equipos para mitigar la pandemia; aunque dada la coyuntura y la característica propia del Gobierno, los avances fueron limitados.

1.4. Gustavo Petro Urrego (2022-)

La administración en curso presenta el programa de Política internacional con enfoque humanista, feminista y participativo 2022 y, recientemente, lanzó la gira técnica de cooperación “Colombia en Asia 2024, potenciando la cooperación desde el Sur Global” destacando la atención en temas de cambio climático, paz, problema mundial de drogas y una política exterior feminista, la PEC hacia Asia ha mostrado una clara intención de diversificación y fortalecimiento de relaciones con múltiples países de la región. En 2022 y 2023, el Gobierno ha consolidado vínculos con socios estratégicos en Asia Pacífico como China, Indonesia, Singapur, Malasia y Corea (Cancillería, 2023) para profundizar las relaciones diplomáticas y comerciales. Con este último, se han realizado eventos conmemorativos y colaboraciones en ámbitos como la agricultura y la paz. Con Indonesia, se ha avanzado en un Acuerdo de exención de visado para portadores de pasaportes ordinarios, lo que facilita la movilidad y el intercambio bilateral. Se han priorizado las visitas de alto nivel y la firma de instrumentos bilaterales como la visita a China en octubre de 2023 que resultó en la firma de once instrumentos en comercio, agricultura, ciencia, desarrollo verde, economía digital, educación y cultura. Estos acuerdos subrayan un enfoque multifacético en la cooperación internacional que busca no solo beneficios económicos, sino también avances en sostenibilidad y desarrollo científico y cultural.

Al igual que en administraciones anteriores, se busca fortalecer su participación en foros multilaterales como el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para posicionarse como socio clave en discusiones sobre protección ambiental, transición energética y cooperación económica en la región del Pacífico. Con India se suscribió un programa de intercambio cultural para profundizar la cooperación en áreas de patrimonio cultural, museos, artes escénicas y cinematografía. Con Japón, se ha avanzado en la cooperación en temas de paz y desminado humanitario, y ha apoyado la implementación del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos.

En general, la política exterior colombiana con enfoque en Asia (PEC-Asia) se caracteriza por la diversificación de relaciones y la cooperación

multidimensional, abarcando desde el comercio y la agricultura hasta la ciencia, la educación y la cultura. Esta dimensión integral busca no solo fortalecer los lazos bilaterales, sino también posicionar a Colombia como un actor relevante en los foros multilaterales de la región Asia-Pacífico, contribuyendo a los objetivos globales de desarrollo sostenible y paz.

2. Organismos regionales asiáticos: dinámicas de las membresías

La proliferación de tratados de libre comercio propicia un escenario que combina los intereses económicos y la interdependencia, que a su vez impulsan el regionalismo y el interregionalismo. Por tanto, el acercamiento de Colombia a través de la participación en organismos regionales asiáticos es una estrategia de inserción o de posicionamiento para afrontar el “*spaghetti bowl effect*”⁶⁶ –término acuñado por Bhagwati (2008)– también llamado “*noodle soup*”. Esto, sumado a “la naturaleza amorfa de las agrupaciones asiáticas [que] se debe en parte a que a lo largo de la historia la geografía ha trazado una aguda línea divisoria entre el este asiático y el sur de Asia” (Kissinger, 2016, p. 214), conducen a explorar algunos organismos o bloques regionales asiáticos significativos en comercio, inversión y cooperación. De aquí que las narrativas estratégicas y de poderes emergentes explican mejor el alcance de la PEC y analiza los principales desafíos para un acercamiento con Asia, sea individualmente como Colombia, o a través de una organización multilateral, como la Alianza del Pacífico. Cabe destacar algunos aspectos clave para afrontar los retos en cada organismo o foro (ver cuadro 17).

2.1. APEC: treinta años de proceso de adhesión

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) representa el 40% de la población mundial y el 48% del comercio mundial. Aunque Colombia aún no es miembro, desde 1995 ha manifestado

⁶⁶ En las relaciones comerciales, este efecto se trata del solapamiento de reglas de origen y aranceles según el acuerdo de libre comercio suscrito entre los distintos países (Bhagwati, 2008).

su interés por unirse a las 21 economías que en la actualidad forman parte, entre estos México, desde 1993; Chile, en 1994; y los últimos miembros Perú, en 1997; y Rusia y Vietnam, en 1998. De lograrlo, el país potenciaría el comercio y la inversión con varias de las economías más dinámicas del mundo, pero es una posibilidad lejana dado el consenso entre los miembros de no ampliar.

Durante el Gobierno de Uribe, se realizaron esfuerzos diplomáticos para conseguir el apoyo de los miembros de APEC, se participó como invitado en grupos de trabajo de energía, inversión y telecomunicaciones, esto le permitió estar presente en discusiones y desarrollos. En el Gobierno de Santos, se continuaron los esfuerzos para ingresar formalmente a APEC por lo que se realizaron numerosas visitas diplomáticas para consolidar apoyo; sin embargo, la moratoria de nuevos miembros impidió que Colombia alcanzara este objetivo. Duque mantuvo el interés y la participación en eventos relacionados; y Petro sigue priorizando este objetivo.

Lo anterior evidencia la importancia estratégica de APEC para la economía colombiana, que aún no se concretiza por factores externos.

2.2. ASEAN: del Tratado de amistad y el interregionalismo

Aunque Colombia no hace parte de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), desde el Gobierno de Santos se ha mostrado interés por fortalecer las relaciones alrededor de lazos comerciales y de inversión, así como por participar en diálogos multilaterales sobre seguridad y cooperación económica. Durante los Gobiernos de Santos y Duque se realizaron visitas oficiales y se establecieron acuerdos de cooperación económica y técnica con Singapur e Indonesia, miembros de ASEAN. Duque promovió el programa Difusión de la cultura colombiana a través de la enseñanza del español, con funcionarios de la Secretaría General de ASEAN, y se prorrogó el Plan de Trabajo Alianza Pacífico (AdP) – ASEAN 2016-2021, hasta el año 2025, enfocado en la recuperación postpandemia, medio ambiente y desarrollo sostenible, educación y cultura, ciencia y tecnología, y cooperación económica.

Cuadro 17. Foros, asociaciones y tratados

Objetivo		Miembros actuales	Actividad clave	Principales Desafíos
Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (apec)	Aprovechar el crecimiento económico sostenible y la prosperidad en la región de Asia y el Pacífico. Creado en 1989.	Australia, Brunei, Darussalam, Canadá, Corea, Chile, China, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Jaón, Malasia, México, Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Taiwán, Tailandia y Vietnam.	Colombia busca su membresía desde 1995. Invitado en cinco grupos de trabajo -GTF- de APEC: Turismo, Servicios, Expertos en Inversión, MIPymes, y Subcomité de Procedimientos Aduaneros.	Requiere de mayor acercamiento político y de fortalecer las relaciones bilaterales con los miembros para aumentar el flujo comercial y de inversión. No es una Organización, sino un Foro.
Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)	Acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región; entre otros. Creado en 1967.	Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunei Darussalam, Camboya, Laos y Myanmar.	A través de la Alianza del Pacífico se establece el Plan de Trabajo AdP-asean 2016-2025. Colombia se adhiere en 2020 al tratado de Amistad y Cooperación -TAC- de ASEAN. Embajador designado desde 2019	La implementación con resultados significativos del Plan de Trabajo AdP-ASEAN. ASEAN será la región de mayor crecimiento del PIB en la próxima década, gracias a IED entradas, infraestructuras, demografía y expansión del consumo.
Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC)	Promover el desarrollo de la Integración regional en el Sur de Asia o Asia Meridional. Creado en 1985	Afganistán, Bangladés, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.	Colombia tiene presencia a través de su Embajada en Nueva Delhi, India.	Responder a las necesidades y retos del Acuerdo Comercial Preferencial del Asia Meridional (SAPTA) y el Acuerdo de libre comercio del Sur de Asia (safta) y en vigor desde 1995 y 2006 respectivamente. Los desacuerdos internos, entre India y Pakistán.
Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)	Promover la integración económica y facilitar el comercio regional y crecimiento sostenible. El vigor desde 2018. También TPP11. CPTPP, mutatis mutandis el TPP (2008)	Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Malasia,México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.	Colombia solicita formalmente su ingreso como miembro en 1998.	Los once países signatarios del CPTPP son miembros de importantes bloques regionales de comercio y de integración política. La integración a través de Adp o la membresía plena, sin embargo, hay que evaluar el comercio de bienes primarios.

Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Congreso 2010, 2017-2018, 2021-2022, 2022-2023 y páginas oficiales de los organismos.

El Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático (TAC por sus siglas en inglés) es un instrumento de cooperación amistosa y coexistencia pacífica, firmado en 1976, que integra cincuenta y un países, y al que Colombia se adhiere en 2020; es un tratado jurídicamente vinculante. Petro ha continuado esta acción, enfatizando la cooperación en tecnología, agricultura y educación e impulsando dieciséis actividades en el Plan de Trabajo AdP-ASEAN.

2.3. SAARC: presencia desde la India

Colombia ha buscado principalmente relaciones bilaterales en áreas de tecnología, educación y comercio con miembros de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC por sus siglas en inglés), ya que representa el 22% de la población mundial. La SAARC refleja los intereses de liderazgo regional por parte de la India y una forma de contrarrestar la iniciativa china One Belt, One Road (OBOR). No obstante, la participación de Colombia ha sido reducida, aunque cabe destacar las oportunidades comerciales, en particular con India, quien casualmente es un aliado estratégico en este bloque regional, también miembro de ASEAN.

Adicional a esto, la relación con la India ha sido una prioridad desde el Gobierno de Uribe, con la celebración de cincuenta años de relaciones diplomáticas, y la suscripción de acuerdos: El programa Indio de Cooperación Técnica y Económica (ITEC) (2002), el Memorando de entendimiento (MoU) para la cooperación en hidrocarburos (2008), etc. Con Santos, se consolidaron estos lazos mediante visitas oficiales y la firma del Acuerdo para la promoción y protección de inversiones (2012), entre otros. Duque continuó esta tendencia buscando incrementar la inversión india y el intercambio tecnológico: cartas de intención para la cooperación en biotecnología e investigación médica, MoU sobre cooperación en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, etc. Petro ha seguido fortaleciendo estos vínculos en innovación y desarrollo sostenible: seminario web sobre defensa entre autoridades de defensa y actores de la industria de ambos países, programa de Intercambio Cultural firmado 2023-26, etc.

2.4. CPTPP: transformación y ampliación de miembros, pero...

Este acuerdo tiene sus inicios desde 2005, cuando Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur –miembros de APEC– firman el Acuerdo P4 conocido como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés) que entraría en vigor en 2006 para eliminar casi el 90% de aranceles entre los miembros. Dos años más tarde, Estados Unidos manifiesta interés en participar, pero es solo hasta 2011 que se da el escenario propicio para una negociación con alrededor de doce países, más México, Perú, Canadá, Japón, Malasia, Vietnam y Australia. El acuerdo se firmó en 2016 y ello convertiría al TPP en uno de los acuerdos de libre comercio más amplios y dinámicos de la región Asia-Pacífico. El posterior retiro de Estados Unidos en 2017 conduce a la transformación en CPTPP incorporando por referencia y *mutatis mutandis* el TPP.

El CPTPP es el tercer tratado de libre comercio más grande del mundo. Aunque Colombia no fue invitado como miembro, quizás por no ser parte de APEC, la aspiración es unirse y, de lograrlo, beneficiaría significativamente el comercio y la inversión. Desde 2012 se ha participado en rondas de ampliación, interés fortalecido durante los Gobiernos de Santos y Duque, buscando la obtención de apoyo de los miembros fundadores. Se lograron importantes respaldos de Chile, Perú y Nueva Zelanda, aunque la membresía formal aún no se concreta. El Gobierno de Petro sigue trabajando para conseguir ser miembro pleno.

2.5. La multiplicidad asiática: más diálogo y cooperación

Colombia también ha participado en otros mecanismos, como el Foro de Cooperación Económica del Pacífico (PECC por sus siglas en inglés) desde 1994, y el Foro de Cooperación Asia del Este-América Latina (FOCALAE por sus siglas en inglés) desde 1999. En cuanto al PECC, se ha acercado al proceso de integración de APEC, involucrando la triada: Gobierno, empresa y academia, lo que le ha permitido estar presente en proyectos y agendas para la cooperación económica en el Pacífico. Asimismo, ha sido miembro de FOCALAE participando en reuniones de alto nivel y adoptando iniciativas para mejorar la eficiencia y relevancia del foro, siendo

clave para promover el diálogo y la cooperación entre Asia del Este y América Latina.

La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP por sus siglas en inglés), con cincuenta y tres Estados miembros, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, al igual que la CEPAL, con treinta y tres de América Latina y el Caribe. ESCAP ha representado para los Gobiernos previos la promoción de la innovación empresarial, la inclusión financiera y la transición verde; y para el Gobierno en curso significa la puesta en marcha de economías climáticamente inteligentes con enfoque de género, la cual se encuentra alineada con el enfoque propuesto por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (FAO, 2025).

En síntesis, la PEC hacia los organismos regionales de Asia se ha caracterizado por una estrategia de participación y búsqueda de integración para potenciar el comercio, la inversión y la cooperación económica, sin lograr resultados considerables. A pesar de ello, los esfuerzos diplomáticos y la participación en estos organismos han permitido alcanzar una cierta presencia en la región Asia-Pacífico, aunque la estrategia debería ser más agresiva aprovechando la Alianza del Pacífico.

3. Redireccionamiento hacia mercados emergentes asiáticos

Los mercados asiáticos clasificados como “emergentes” representan oportunidades de crecimiento económico, comercio, inversión y cooperación. Colombia, también categorizado emergente, tiene un interés particular en Medio Oriente: Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y Qatar; y en Asia Pacífico: Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia (MSCI, 2023). No cabe duda de que se ha pasado de los “tigres asiáticos”, que surgen en el contexto de la Guerra Fría, al ascenso del “dragón rojo” en el siglo XXI: el mercado emergente de China, que representa una importancia estratégica para Colombia. Por su parte, Rusia ha sido un aliado clave, sin embargo, se reclasifica como un mercado *stand-alone*, independiente o autónomo; e Israel pasa a mercado desarrollado. De tal forma, la apuesta económica-comercial de Colombia se redirecciona hacia las nuevas economías emergentes.

Con el ánimo de analizar el alcance y las tendencias en el relacionamiento de Colombia en Medio Oriente y Asia Pacífico, se propone una perspectiva con tres enfoques: liberalismo (Hadfield, 2024), narrativas estratégicas (Miskimmon, O’Loughlin y Roselle, 2024), y poderes emergentes (Destradi y Wehner, 2024), en los niveles de análisis: individual, estatal y sistémico internacional (ver cuadro 18). Estos enfoques teóricos parten como subáreas de las relaciones internacionales para comprender los efectos directos de la política exterior con un giro hacia Asia. El liberalismo se fundamenta en las libertades, influenciado por las fuerzas del mercado y el interés nacional (Hadfield, 2024). Las narrativas estratégicas explican cómo la formulación de la política exterior está cambiando mediante la adaptación y respuesta a las presiones internacionales (Miskimmon, O’Loughlin y Roselle, 2024). La relación entre el análisis de la política exterior y los poderes emergentes (Destradi y Wehner, 2024) surge como una nueva subárea de estudio en el contexto del siglo XXI, donde los actores internacionales desafían la posición dominante de los Estados Unidos; y la política exterior es entendida como una estrategia centrada en el actor, donde individualmente o en grupo, como parte de organizaciones –regionales–, dan forma a su diseño e implementación.

Cuadro 18. Colombia y los mercados emergentes asiáticos en el siglo XXI

Enfoques teóricos Niveles de análisis	Liberalismo	Narrativas estratégicas	Poderes emergentes
Individual	Se basa en la libertad moral, igualdad jurídica, derechos cívicos, consentimiento.	Se exploran cuestiones de cómo la historia y la identidad dan forma a la política exterior actual basada en la memoria social y colectiva.	Las ideologías ofrecen orientación e identidad y se puede esperar que influyan en los objetivos y principios normativos de la política exterior de un país.
Estatal	Parte de la propiedad privada y la propiedad de los medios de producción.	Los actores corporativos proyectan efectivamente una narrativa estratégica sobre el futuro de la economía de un país, ya sea local, nacional, regional o global.	La búsqueda de estatus motiva a los mercados emergentes a contribuir en el suministro global de bienes para demostrar que se están comportando como grandes potencias “responsables”.

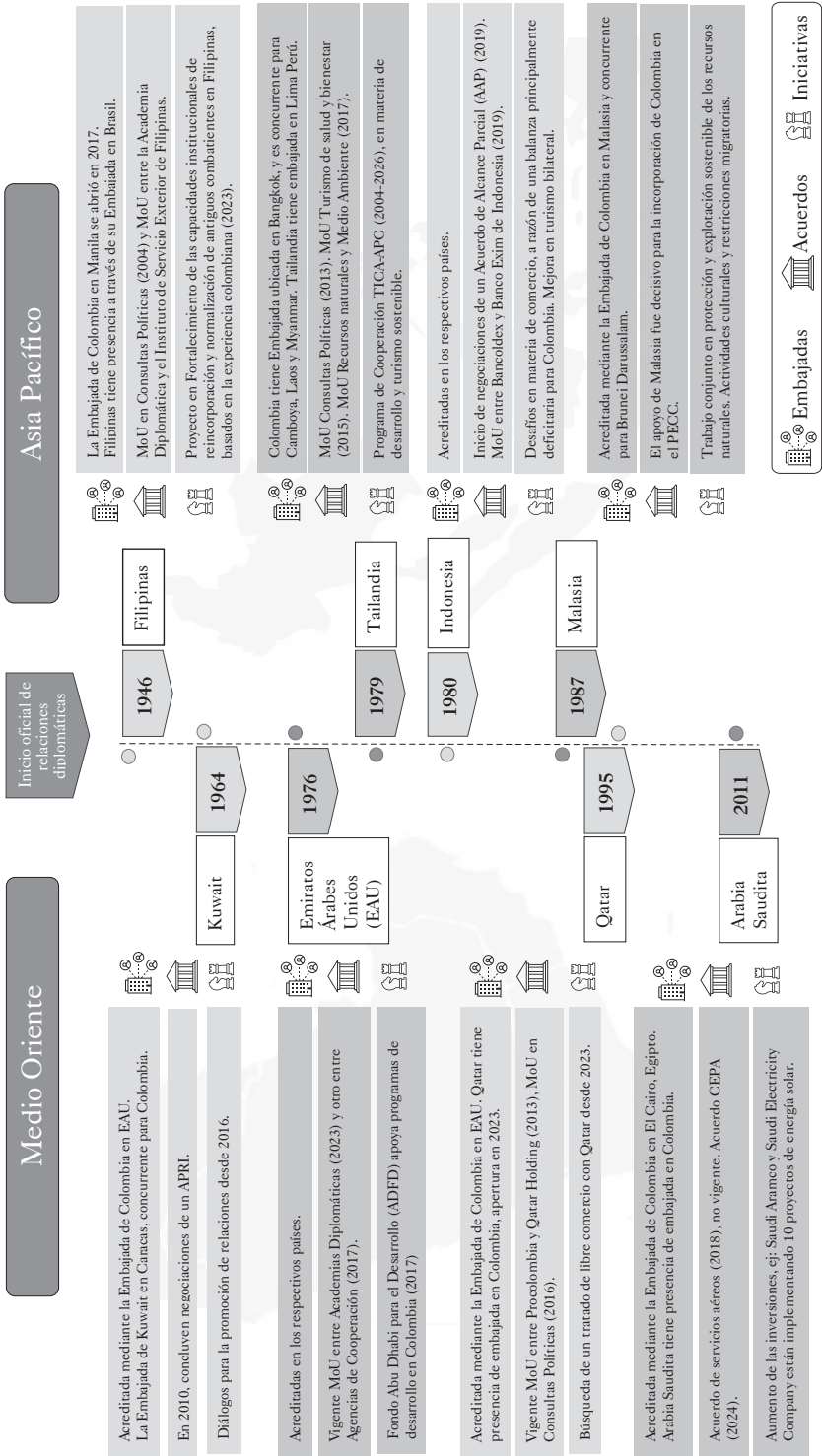
Sistémico internacional	Está sujeta a un Gobierno representativo basado en el consentimiento, estado de derecho, y las instituciones.	Las narrativas con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y gubernamentales también suelen estar distanciadas y a su vez, ser independientes de los Gobiernos.	A medida que las potencias emergentes buscan alcanzar nuevos estatus en el sistema internacional, deben enfrentar el dilema de adoptar una política exterior más autónoma o más dependiente de sus propias regiones, pares regionales o estados clave como Estados Unidos como hegemonía global.
-------------------------	---	---	--

Fuente: elaboración propia, a partir de Hadfield (2024), Miskimmon, O'Loughlin y Roselle (2024), y Destradi y Wehner (2024).

El estudio de las relaciones internacionales de Asia desde la visión de cada uno de los Estados (Acharya, 2017) y del regionalismo asiático desde cada organización o foro regional (Panke y Rüland, 2022) involucra la aplicación de las teorías predominantes como realismo, liberalismo y constructivismo. No obstante, el direccionamiento hacia esta región puede cambiar la percepción que Colombia tiene de Asia y que demuestra en su PEC en torno a ideas, identidad e instituciones, y de sus intereses: liberalismo, narrativas estratégicas y poderes emergentes. A partir de este se realiza una síntesis del redireccionamiento estratégico (ver gráfica 13).

Las relaciones diplomáticas oficiales con estos países emergentes asiáticos se desarrollan inicialmente en la Guerra Fría, sin duda un aspecto significativo para observar desde un enfoque realista. No obstante, las perspectivas del liberalismo y constructivismo enmarcan periodos de apertura económica y de inserción internacional que en algunos casos los resultados tangibles se observan desde el siglo XXI. Los acercamientos se han dado a través de Cancillería con visitas y encuentros de alto nivel, y las empresas privadas colombianas que buscan internacionalizarse. Cabe señalar que, según el Banco Mundial, estos mercados emergentes ubicados en Medio Oriente alcanzan una población de cincuenta y tres millones a 2023, y se pueden destacar algunos alcances y desafíos. En la subregión del sudeste asiático, los países emergentes de mayor interés poseen una población de quinientos millones de habitantes a 2023.

Gráfica 13. Infografía de Colombia y los mercados emergentes asiáticos potenciales.



Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias del Congreso 2010, 2017-2018, 2021-2022, 2022-2023 y página oficial de la Cancillería de Colombia.

Con Kuwait se han dado diálogos a través de Cancillería, y el incremento del comercio exterior de flores y de productos farmacéuticos veterinarios; es necesario aprovechar el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APRI). Con EAU se han suscrito diferentes acuerdos en asuntos económicos que no han entrado en vigor, sin embargo, hay un APRI vigente en 2017. Para Qatar, la finalización del conflicto armado significó nuevas oportunidades de inversión en Colombia, en 2016 se dieron reuniones y diálogos de Procolombia y empresas qataríes, como el Fondo soberano de inversión de Qatar, entre otras. Con Arabia Saudita se firma en 2024 el *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA), las negociaciones se dieron entre 2021 y 2023, este permitirá fortalecer el comercio y mitigar el cambio climático. En el sudeste asiático, el proceso de paz colombiano representa una buena práctica para países como Filipinas y Malasia. Cabe destacar la presencia en esta subregión a través de Procolombia con oficinas en Yakarta. La cultura y el deporte hacen parte de la agenda bilateral con Malasia, quienes han priorizado el país para el fortalecimiento del español como lengua extranjera entre 2019 y 2021.

El regionalismo asiático se ha visto influenciado por la multiplicidad de actores y organizaciones regionales (Bhagwati, 2008; Acharya, 2017) cuya base ha estado entre la confrontación o asociación; según Kissinger, “[las] influencias culturales, filosóficas y religiosas han trascendido las fronteras geográficas y los conceptos de gobierno hinduista y confuciano han coexistido en el sudeste asiático” (2016, p. 214). Los principales desafíos de acceso a estas subregiones son las distancias geográficas y culturales, la diplomacia y la capacidad de respuesta a las necesidades a países de gran tamaño por su población, extensión y crecimiento económico acelerado.

Conclusión

La política exterior colombiana ha experimentado diversas transformaciones a lo largo de los Gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro. Cada uno de estos Gobiernos ha enfrentado distintas coyunturas nacionales e internacionales que han moldeado

sus agendas y prioridades en las relaciones con otras regiones del mundo, incluyendo Asia. Durante las cuatro administraciones, la agenda de política exterior se ha mantenido más como una política de Gobierno que como una política de Estado.

Los ocho años de administración de Álvaro Uribe se centraron más en el tema de la seguridad nacional y aunque hubo ciertos intentos de acercamiento con la región de Asia, estos no fueron lo suficientemente considerables para proporcionarle al país una presencia significativa en dicha región. Por el contrario, Juan Manuel Santos, con un Gobierno que duró los mismos años que su antecesor, aprovechó el proceso de paz con las FARC y la crisis en Venezuela para impulsar el liderazgo de Colombia en organismos internacionales y fortalecer su presencia buscando un acercamiento estratégico con la región asiática para la búsqueda de nuevos socios. Los cuatro años de Gobierno de Iván Duque, quien enfrentó la pandemia de covid-19, priorizó asuntos en torno a la biodiversidad, la generación de empleo y la lucha contra la corrupción en los foros internacionales, mostrando un desinterés por Asia. En la administración en curso de Gustavo Petro aún es prematuro sacar conclusiones, sin embargo, parece estar más enfocada en buscar un acercamiento con África más que con Asia.

El relacionamiento de Colombia con Asia ha sido principalmente *top-down*, sin embargo, el acercamiento con los organismos regionales y los mercados emergentes asiáticos responde a dinámicas basadas en la productividad y competitividad de actores corporativos, direccionando hacia una estrategia *bottom-up*. El interés para destacarse como un miembro significativo para las organizaciones regionales de Asia y ser un socio clave para los mercados emergentes de mayor interés económico-comercial, requiere de esfuerzos en la creación y fortalecimiento de acuerdos de libre comercio, de cooperación, foros y diálogos que le permitan afrontar el dilema de adoptar una política exterior más autónoma o más dependiente de la Alianza del Pacífico, Estados Unidos y los vecinos latinoamericanos.

Preguntas de reflexión del capítulo

- El liderazgo de cada administración presidencial en Colombia se ha caracterizado por sus contextos particulares, ¿cuáles factores son determinantes para orientar una política exterior de manera bilateral para suscribir nuevos acuerdos comerciales y de cooperación con países asiáticos y propiciar nuevas membresías en los organismos y foros regionales de Asia?
- Tienes un cargo de alta responsabilidad en el Gobierno de Colombia, ¿qué estrategias usarías para el aprovechamiento del APEC y el CPTPP, teniendo en cuenta los acuerdos vigentes de Colombia con Chile, México y Perú en términos de cooperación, comercio e inversión?
- Selecciona una empresa del sector industrial de panificadora y de pastas de Colombia, ¿qué oportunidades podría explorar en los mercados emergentes asiáticos como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia y Tailandia? Demuestra cómo las instituciones Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia han influido en la apertura y ampliación de las relaciones internacionales en estos mercados.
- Teniendo en cuenta que la PEC hacia Asia está sujeta a los intereses de cada Gobierno presidencial, descrita en su plan de desarrollo, ¿cómo podría Colombia promover la expansión de sus relaciones bilaterales con mercados emergentes del Sur Global a mediano y largo plazo?

Referencias

Acharya, A. (2017). Theorising the international relations of Asia: necessity or indulgence? Some reflections. *The Pacific Review*, 30(6), 816–828. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1318163>

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia, 2024). Página oficial. <https://www.apccolombia.gov.co/>

Bhagwati, J. (2008). *Termites in the trading system. How preferential agreements undermine free trade*. Oxford University Press.

Destradi, S. y Wehner, L. E. (2024). Foreign policy of emerging powers. En J. Kaarbo y C.G. Thies (Eds), *The Oxford handbook of foreign policy analysis* (pp. 483-500). Oxford University Press. DOI:10.1093/oxfordhb/9780198843061.001.0001

Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Grupo Editor Latinoamericano.

González Parías, C. H. y Mesa Bedoya, J. C. (2020). Los análisis de la política exterior colombiana: un estado del arte. *Revista Relaciones Internacionales*, 93(1), 41-61. <https://doi.org/10.15359/ri.93-1.2>

Hadfield, A. (2024). Foreign Policy Analysis and Liberalism. En J. Kaarbo y C.G. Thies (Eds), *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis* (pp.25-43). Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198843061.001.0001

Hocking, B. y Smith, M. (2014). *World politics: an introduction to international relations*. Routledge.

Kissinger, H. (2016). *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Cancillería de Colombia). Página oficial <https://www.cancilleria.gov.co/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2010). Memorias al Congreso 2010. Jaime Bermúdez Merizalde.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2018). Memorias al Congreso 2017-2018. María Ángela Holguín Cuéllar.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2022). Memorias al Congreso 2021-2022. Marta Lucía Ramírez.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2023). Memorias al Congreso 2022-2023. Álvaro Leyva Durán.

Miskimmon, A., O'Loughlin, B. y Roselle, L. (2024). Strategic narratives, soft power, and foreign policy. En J. Kaarbo y C.G. Thies (Eds). *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis* (pp.446-461). Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198843061.001.0001

MSCI (2023). Clasificación de mercados 2023. <https://www.msci.com/our-solutions/indexes/market-classification>

Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2025, abril). *Género*. <https://surl.li/hyoajf>

Ovando Santana, C. y Aranda Bustamante, G. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel Político*, 18(2), 719–742. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papel-pol/article/view/7430>

Panke, D. y Rüland, J. (2022). Why Asian states cooperate in regional arrangements: Asian regionalism in comparative perspective. *International Relations*, 36(3), 428-453. <https://doi.org/10.1177/00471178211028970>

Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (1988). *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?* Tercer Mundo Editores y Ediciones Uniandes.

Tokatlian, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional* 1(48), 35-43. <https://doi.org/10.7440/colombiaint48.2000.01>.

Vásquez, I. L. (2018). Los acuerdos comerciales en la integración latinoamericana: implicancias y motivaciones para la convergencia regional. En E. Tremolada (Ed). *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 343-370). Universidad Externado de Colombia.