

**ANÁLISIS DE LA RELACIÓN BILATERAL COLOMBO – ESTADOUNIDENSE EN
MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DURANTE EL PERIODO 2002 – 2014, Y SU
INCIDENCIA EN LA DIVERSIFICACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR
COLOMBIANA.**

VIVIANA PAOLA CASTILLO BONILLA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Análisis de la relación bilateral colombo – estadounidense en materia de seguridad y defensa durante el periodo 2002 – 2014, y su incidencia en la diversificación de la Política Exterior colombiana”

Monografía de grado
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Viviana Paola Castillo Bonilla

Dirigido por:
César Augusto Niño González

Semestre I, 2016

*A Dios por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida.
A mi familia con todo mi cariño por ser las personas que hicieron todo en la vida
para que pudiera lograr este sueño, por motivarme y darme la mano cuando sentía
que el camino se terminaba, a ustedes por siempre mi corazón y mi agradecimiento.*

AGRADECIMIENTOS

Esta monografía representa la finalización de una etapa de mi vida en la que muchas personas hicieron parte de este sueño que hoy se hace realidad. Es por esto, que en primer lugar le agradezco a Dios, por haberme guiado a lo largo de mi carrera y haberme dado la fuerza y valor para culminar este momento tan especial en mi vida. A mis padres, porque son ellos quienes siempre me apoyaron en cada momento de mi vida, en mis triunfos y mis derrotas, por su confianza, amor y cariño, pues es gracias a ellos que hoy puedo culminar esta etapa de mi vida, es a ellos que les debo el poder haber estudiado en una de las mejores universidades del país. A mi hermana, por ser un apoyo a lo largo de mi carrera, por sus consejos, por su paciencia y por motivarme en cada momento. A mis amigos, por cada momento que pasamos juntos, por el apoyo que nos brindamos mutuamente a lo largo de nuestra formación profesional, por haber hecho de mi vida universitaria un trayecto de vivencias que nunca olvidaré. Y como no mencionar a mis amigas de infancia, pues más que amigas son hermanas que me han acompañado a lo largo de mi vida y con las que siempre podré contar en la vida. Finalmente, mis más sinceros agradecimientos a mi director Cesar Niño por hacer posible la finalización de mi monografía.

Gracias a todos aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración de este presente trabajo de grado.

RESUMEN

El interés de esta monografía es analizar la transformación de relación bilateral colombo – estadounidense en materia de seguridad y defensa durante el periodo 2002 – 2014, y cómo dicha transformación puede incidir en la formulación de la política exterior colombiana. Se analizará la política exterior de Álvaro Uribe Vélez y la del actual presidente Juan Manuel Santos. Esto se llevará a cabo bajo dos de las teorías de las Relaciones Internacionales, el realismo subalterno y neoclásico, las cuales ayudarán a entender el porqué del cambio de la política exterior de colombiana.

Palabras clave:

Política exterior, relaciones bilaterales Colombia y Estados Unidos, seguridad democrática en Colombia, plan Colombia, realismo subalterno.

ABSTRACT

The interest of this monograph is to analyze the transformation of the Colombo - American bilateral relations in terms of security and defense during the period 2002 – 2014. It will be seen on how this transformation can influence the formation of Colombia's foreign policy. The foreign policy of Álvaro Uribe Vélez as well as the current president of Colombia Juan Manuel Santos will be the center of study for this text. Finally, this will take place under one of the theories of International Relations, the Subaltern Realist and neoclassical realism, which will allow understanding the reason why Colombia's foreign policy has change.

Key words:

Foreign policy, bilateral relations Colombia and the United States, democratic security in Colombia, Plan Colombia, Subaltern Realist.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. EL ESCENARIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA:	
GOBIERNO ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2002-2010)	12
1.1 La política exterior colombiana: Álvaro Uribe Vélez	14
1.2 Breve reseña sobre el concepto de Seguridad Democrática	21
1.3 Relaciones bilaterales Colombia - Estados Unidos	22
1.4 De la narcotización a la terrorización de las relaciones bilaterales y el Plan Colombia	24
2. LA POLITICA EXTERIOR COLOMBIANA: JUAN MANUEL SANTOS	30
2.1 Interés y objetivos: los lineamientos y principios de la Política Exterior colombiana 2010-2014	33
2.2 Relaciones bilaterales Colombia – Estados Unidos y el Plan Colombia	37
3. DE UNA AGENDA MONOTEMÁTICA A UNA AGENDA INTEGRAL	45
3.1 Colombia bajo la mirada de Estados Unidos	46
3.2 Perspectivas	49
4. CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	56

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tabla 1	Objetivos política exterior Álvaro Uribe Vélez	15
Tabla 2.	La relación Colombia – EEUU a través del tiempo	33
Tabla 3.	Agencias y burocracia en la política exterior Bogotá-Washington	41
Gráfica 1.	Ayuda de EE.UU a Colombia (1996-2014)	43
Gráfica 2.	Policías y militares entrenados por Colombia 2009-2013	49

LISTA DE SIGLAS

CIVETS	(Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica)
COMBIFRON	Comisión Binacional Fronteriza
CSDI	The Colombia Strategic Development Initiative
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FPE	Foreign Policy Executives
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PISDP	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
PSD	Política de Seguridad Democrática
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

INTRODUCCIÓN

Tras la posesión de Juan Manuel Santos en el 2010 como presidente de Colombia, se evidenció un giro de la política exterior colombiana, dándole gran importancia a la reinserción del país en la región (Sudamérica). De tal modo que dicha administración buscó salir de una política exterior orientada bajo la doctrina “Respice Polum” como la llevo a cabo el gobierno Uribe. “Durante el período de transición entre el gobierno de Uribe al de Santos, la opinión pública evidenciaba el deterioro de la asociación privilegiada con los Estados Unidos, la necesidad de poner fin al aislamiento regional, así como de diversificar los socios externos” (Flemes 2012, pág. 33).

Dejando así, la inquietud del porqué Estados Unidos decidió recortar en los últimos años ayuda económica brindada hacia Colombia, y esto cómo pudo llegar a afectar el gasto en defensa y seguridad del país. Sin embargo, es importante observar que este recorte de presupuesto refleja “el rol creciente de Colombia como un contribuidor regional para la seguridad hemisférica, al igual que una devolución de los éxitos de pasadas inversiones de EE.UU” (Gómez 2012a, párr. 11).

Bajo este supuesto, el objetivo general de la presente monografía consiste en analizar cómo el cambio de la agenda de la política exterior colombiana en materia de seguridad y defensa incidió en la relación con Estados Unidos. Por lo cual, es posible cuestionarse sobre ¿cómo el cambio de la agenda de la política exterior colombiana ha incidido en la relación colombo-estadounidense en materia de seguridad y defensa durante el periodo 2002-2014? Por consiguiente, la tesis que se plantea es la siguiente: el cambio de agenda de la política exterior colombiana ha incidido en la relación colombo-estadounidense en materia de seguridad y defensa en tres factores: 1) Se generó una diversificación temática con Estados Unidos, 2) Disminución de dependencia hacia Estados Unidos, 3) Se ha generado un cambio de perspectiva del país por parte de Estados Unidos.

A partir de lo anterior, se plantean como sus propósitos particulares: Examinar las dinámicas de la política exterior implementada por Álvaro Uribe Vélez durante el periodo 2002-2010 hacia Estados Unidos materia de seguridad y defensa; Explicar el cambio de la agenda de la política exterior colombiana que se ha instituido bajo la presidencia de Juan

Manuel Santos hacia Estados Unidos materia de seguridad y defensa durante el periodo 2002-2014 y analizar como la diversificación de la agenda de la política exterior colombiana ha generado un cambio de perspectiva del país por parte de Estados Unidos en materia de seguridad y defensa.

Con respecto al proyecto de la monografía, se hicieron algunos cambios en relación al título de esta, además se eliminó la presencia de Brasil una de las variables planteadas inicialmente. Lo que generó que gran parte del proyecto de grado presentado inicialmente se modificara sin llegar a perjudicar el trabajo ya realizado. Además, se implementó una nueva teoría al marco teórico de la monografía sin afectar la ya planteada inicialmente. Estas modificaciones se hicieron en respuesta a las recomendaciones hechas por el jurado en la sustentación de esta monografía. Modificaciones que se pueden evidenciar a lo largo de esta investigación.

Dicho esto, la presente monografía es de carácter descriptivo-analítica, de carácter cualitativo, de igual forma se utilizarán características cuantitativas, no con el fin de dar precisiones estadísticas, sino en explicar los cambios que ha tendido la ayuda económica brindada por Estados Unidos hacia Colombia.

Para dar respuesta a lo anterior se procedió a la aproximación que ofrecen dos teorías de las Relaciones Internacionales, el Realismo Neoclásico y el Realismo Subalterno. Pues bien el realismo neoclásico es pertinente para analizar los supuestos que se necesitan para la creación de la política exterior de un Estado, que en este caso es el colombiano, pues es apta para analizar lo propuesto en esta investigación, ya que como lo afirman Lobell, et al. (2009, pág. 4) esta “escuela emergente de teorías de política exterior”, tiene como objetivo analizar políticas exteriores fundamentadas en los supuestos tanto del Realismo Clásico como del neorrealismo o Realismo Estructural. En efecto, “el Realismo Neoclásico comparte con el realismo clásico un objeto de estudio fundamental que se relaciona directamente con el nivel de análisis doméstico: la relación del Estado con su respectiva sociedad. De allí que el objetivo epistemológico del Realismo Neoclásico apunte más a la formación teórica para el análisis de la política exterior de los actores primarios del sistema internacional y no de teorías explicativas o comprensivas sobre el funcionamiento de tal sistema” (Lobell, et al. 2009, pág.19).

Por consiguiente, el Realismo Neoclásico no es la única teoría a utilizar, pues para abordar el estudio de la seguridad en países en vías de desarrollo, como lo es el caso del Estado colombiano, es necesario recurrir al Realismo Subalterno del académico Mohamed Ayooob, “cuyo objetivo está encaminado al estudio de los países tercermundistas y la manera en que estos se relacionan con otros Estados en términos de seguridad regional y global” (Sánchez 2005, pág. 140). Teoría pertinente para un análisis de las relaciones que mantiene Colombia con Estados Unidos en términos de seguridad.

Por tanto, es importante abordar el tema de la política exterior colombiana respecto a temas de seguridad, ya que históricamente Estados Unidos ha sido un fuerte aliado, y el cambio de gobierno generó una nueva perspectiva hacia Estados Unidos. Pues, Colombia comenzó a mirar hacia la región, dejando de lado una política exterior orientada específicamente a Estados Unidos, y saliendo del aislamiento en el que se encontraba el país. Por consiguiente, es pertinente realizar un análisis de cuáles son las posibles causas del cambio en la política exterior colombiana, pues esto genera un cambio en la posición que Colombia posee en la región.

De esta manera con el fin de responder a los objetivos específicos propuestos, el primer capítulo de la presente monografía se examinan las dinámicas de la política exterior implementada por Álvaro Uribe Vélez durante el periodo 2002-2010 hacia Estados Unidos en materia de seguridad y defensa aplicando el Realismo Subalterno al caso. En el segundo capítulo se describen y aplican los principios más relevantes del Realismo Neoclásico y el Realismo Subalterno con el fin de explicar el cambio de la agenda de la política exterior colombiana que se ha instituido bajo la presidencia de Juan Manuel Santos hacia Estados Unidos en materia de seguridad y defensa; el tercer capítulo busca analizar los resultados de la diversificación de la agenda de la política exterior colombiana en materia de seguridad y defensa. Finalmente se presentan las conclusiones.

1. EL ESCENARIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA: GOBIERNO ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2002-2010)

La política exterior colombiana, se sitúa

En el ejercicio permanente de una construcción, cada gobierno retoma principios y componentes que vienen de la tradición de nuestra política exterior, las cuales dan continuidad a la gestión internacional. Al mismo tiempo, en formulación de la política se agregan nuevos énfasis y reorientan acciones, para responder a las condiciones cambiantes del sistema internacional y de la realidad nacional (Barco 2006, pág. 9).

Sin embargo, es indudable que en el transcurso de la historia de Colombia la construcción de la política exterior ha estado supeditada al interés nacional de Estados Unidos, pues bien, Colombia se ha caracterizado por tener una fuerte lealtad hacia este país, convirtiéndolo en su principal aliado en la región. Además, la política exterior colombiana se ha orientado entre la doctrina “Respice Polum” (Mirar hacia el norte) acuñada por Marco Fidel Suárez, el cual calificó la forma en que Colombia se orientaba por la estrella del norte (1958, pág. 167) y la doctrina “Respice Similia” (Mirar a tus semejantes) propuesta por Alfonso López Michelsen. (Ministerio de relaciones exteriores [MRE] 1970, pág. 31)

Por consiguiente, se puede decir que la política exterior de Colombia se ha desarrollado bajo tres lineamientos: la lealtad hacia Estados Unidos, que a su vez ha traído consigo medidas compensatorias hacia Colombia; un bajo perfil en materia internacional si se compara con otros Estados; así mismo la política exterior colombiana ha estado doblegada a intereses particulares y no al interés nacional. Lineamientos que han influido constantemente en la toma de decisiones de la política exterior colombiana.

En este sentido, es importante aclarar que los intereses nacionales de los Estados son todos aquellos objetivos que permiten alcanzar sus metas. Reynolds (1977, pág. 59) sostiene que el interés nacional está categorizados por: 1. La supervivencia del Estado; 2. El bienestar, representado en aquellos beneficios que el Estado otorga a su conglomerado para asegurar la calidad de vida (economía); 3. La proyección de los valores de la comunidad específica. Ahora bien, estos elementos mencionados por Reynolds (1977) son los intereses básicos principales y fundamentales de cualquier Estado – nación, incluyendo al Estado colombiano.

Prosiguiendo con el tema, en el 2001, Colombia y Estados Unidos estrechan aún más sus relaciones tras los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre en Nueva York y Washington, lo que daría lugar a un gran giro de la percepción que se tenía de seguridad en el mundo. En consecuencia,

El discurso del gobierno colombiano se enmarcó en una transformación entre septiembre de 2001 y febrero de 2002 con el fin de inscribir al país dentro del nuevo mapa de prioridades de los Estados Unidos. Con la ruptura del proceso de paz, los discursos en política exterior de Colombia llevan la idea al mundo de que el conflicto colombiano constituía la mayor amenaza terrorista en el hemisferio occidental (Tickner 2007, pág. 102)

Esta situación trajo consigo la decisión de catalogar a las Farc como un grupo “narcoterrorista con conexiones potenciales con otras organizaciones de terrorismo internacional como la ETA en España” (Randall 2004, pág. 248). Es así, como el conflicto interno colombiano empezó a convertirse en una amenaza para los Estados Unidos, lo que traería consigo que la relación entre Bogotá y Washington se fortaleciera.

En consecuencia, “esta nueva situación mostró con claridad las estrechas relaciones existentes entre la realidad internacional y la coyuntura interna del país. Fue necesario entonces adaptar la política exterior a esta particular circunstancia” (Barco 2006, pág. 16). Por lo tanto, el hecho de que la seguridad se convirtiera en una prioridad mundial generó que la lucha contra grupos armados como lo son las Farc y el Eln comenzaran a poseer un grado de “legitimidad internacional”, es decir se generó una internacionalización del conflicto armado de Colombia, lo que era indispensable para el país. Pues tener el apoyo de la comunidad internacional en el reconocimiento del vínculo que existe entre el terrorismo y las drogas ilícitas era de gran importancia.

En el 2002 cuando llegó a su final el proceso de paz con las Farc planteado bajo el gobierno de Andrés Pastrana, “la comunidad internacional manifestó su comprensión y su apoyo al país, el cual se concretó, entre otros hechos, en la inclusión de este grupo ilegal en la lista de grupos terroristas de la Unión Europea en junio de 2002, vistos los continuados actos de violencia cometidos por las Farc contra la sociedad colombiana” (Barco 2006, pág. 54). Por lo que el gobierno a seguir iniciaría en un proceso de cambio en donde la comunidad internacional tendría una participación importante.

Pues fue a partir del 2002 que el gobierno de Estados Unidos comenzó a aplicar a los diferentes miembros de las Farc las medidas que este gobierno aplicaba con los

narcotraficantes como era el tema de la extradición. Siendo acusados formalmente en el mes de marzo de 2002 por el gobierno estadounidense a las Farc como narcotraficantes. Además, a esta acusación se le sumaba la de terroristas.

“Esta campaña de desprestigio contribuyó además a reafirmar la idea de que el conflicto colombiano formaba parte de la lucha global contra el terrorismo, con la consecuente legitimación de la Política de Seguridad Democrática de Uribe” (Rojas 2015, pág. 125).

Es así, que con la llegada de Álvaro Uribe Vélez el 7 de agosto de 2002 a la presidencia en Colombia, se lograron identificar cinco fenómenos importantes que acontecían en el escenario internacional cambiante, en donde se encontraban: el proceso de la globalización, diferentes transformaciones en el ámbito multilateral, la migración internacional, el concepto de seguridad humana que comenzaba a ponerse en práctica y por último el tema de la seguridad internacional, el cual también empezaba a cobrar importancia debido a las amenazas terroristas y la lucha antiterrorista que se libraba, en esta dinámica quedó enmarcada buena parte de la cooperación con Colombia. (Barco 2006, pág. 17)

1.1 La política exterior colombiana: Álvaro Uribe Vélez

El cambio de gobierno y la posesión de Álvaro Uribe Vélez, trajo consigo un gran cambio en la política colombiana, pues este gobierno tenía como objetivo principal la recuperación de la seguridad del país, ya que desde su posesión el 7 de agosto de 2002 el grueso de su política estuvo encaminada a la ejecución de una política de seguridad, con lo cual daba una “declaración de guerra” a los actores causantes de terror en Colombia, y es que “la “política de defensa y seguridad democrática” fue una propuesta hecha desde la campaña electoral como un plan integral de consolidación del control del Estado sobre territorio nacional y de garantía de la seguridad de la población nacional” (RESDAL 2003, párr. 1) que ahora se pondría en práctica.

Ahora, si bien el gobierno de Álvaro Uribe realizó algunos cambios en la política interna del país no hay mayor diferencia entre su antecesor Andrés Pastrana con relación a

la dependencia hacia Estados Unidos. Pues en materia de política exterior, Colombia, durante el gobierno de Uribe Vélez se mantuvo en una posición de cercanía “que dejó establecida el presidente Pastrana (1998-2002)- frente a los Estados Unidos y que contribuyó al deterioro de las relaciones con sus vecinos, minimizando las posibilidades de ejercer una participación mucho más activa dentro del sistema internacional” (Piñero y Vargas, 2011, en referencia a Herrera 2009, pág.14).

Por lo cual, la política exterior de Colombia dirigida por el presidente Álvaro Uribe Vélez durante los dos periodos 2002-2006 y 2006-2010 con la aplicación de la política de Seguridad Democrática, definió en gran medida las relaciones exteriores de Colombia. Dicha política exterior del gobierno Uribe se encuentra consignada en el documento publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores denominado “Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad 2002-2006” en el cual se encuentran los principales objetivos de la política exterior de Colombia.

Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirma que “La política exterior de Colombia ha buscado la participación activa del país en la construcción del nuevo orden mundial —mejorando la inserción en la comunidad internacional y la capacidad negociadora— sin olvidar la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos” (Barco 2006, pág. 62).

El desarrollo de esta política se dividió en seis grandes puntos, los cuales fueron:

Tabla 1. Objetivos política exterior Álvaro Uribe Vélez

OBJETIVOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
1. La defensa de la soberanía nacional y el desarrollo integral de las fronteras.	Heredada del canciller pasado, busca defender y afianzar la jurisdicción del país en los espacios marítimos y terrestres. Además, impulsa políticas para mejorar el nivel de vida en las fronteras
2. La importancia de consolidar las relaciones bilaterales estratégicas.	Fortalecimiento de vínculos con América Latina, el Caribe y países limítrofes. Igualmente la consolidación y ampliación de las relaciones con EEUU, Canadá, Europa, Asia y el pacífico, África y Medio Oriente.

3. La defensa y promoción de los intereses nacionales en el escenario multilateral.	Compromiso con la participación del país en foros internacionales con el fin de promover la cooperación necesaria para el desarrollo económico y social
4. Apoyo a las políticas del Plan Nacional de desarrollo en el ámbito internacional.	La política exterior del país está dirigida al apoyo de los objetos del plan: la seguridad democrática con la consecución de apoyo contra el terrorismo y las drogas ilícitas, el crecimiento económico y el empleo con la consecución de recursos financieros.
5. Mejora de la comprensión de la realidad del país en el exterior.	Divulgación de los principios, valores, riquezas materiales, intelectuales y humanas a través de embajadas y consulados, con el fin de promover una imagen positiva del país.
6. Fortalecimiento de los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior.	Incremento de asistencia consular, realización de actividades y proyectos para las comunidades de compatriotas en el exterior con el fin de beneficiar sus condiciones de vida en los países que se encuentran.

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Piñero y Vargas 2011, pág. 59; Palomeque 2005, págs. 51-52).

Estos seis objetivos de política exterior estuvieron subordinados al funcionamiento de la política interna, en particular a lo que concierne al conflicto con las guerrillas y el narcotráfico, temas que se han internacionalizado al tiempo con la política de Seguridad Democrática. (Piñero y Vargas 2011, pág. 54)

Por consiguiente, se puede entender que la política exterior de Colombia estuvo supeditada a los problemas internos que poseía el país, pues llevar a cabo la seguridad democrática fue prioridad para el gobierno Uribe. De tal forma, este gobierno debido a los conflictos con los grupos armados de Colombia diseñó una estrategia contraterrorista, la cual fue consignada en la Política de Defensa y Seguridad Democrática de la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, en donde se “involucra a los países vecinos en la lucha contra los actores armados, provocando la regionalización del conflicto en aspectos como el tráfico de drogas, armas y la presencia de actores al margen de la ley en territorios extranjeros” (López 2007, pág. 137).

Siguiendo lo anterior, es importante mencionar a Mohamme Ayoob con su perspectiva de Realismo Subalterno, pues fue él,

El primero en considerar la problemática del Estado desde la perspectiva de las amenazas a la seguridad de carácter interno. Para él los desafíos a la seguridad de los Estados del tercer mundo provienen hoy más de condiciones internas que externas porque en los países

periféricos el proceso histórico de la formación del Estado nación se desarrolló más tarde y en algunos casos no ha culminado. En este sentido, no es una coincidencia que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial los conflictos armados se hayan desarrollado mayoritariamente en el tercer mundo (Sánchez 2005, pág. 130, en referencia a M. Ayoob 1997).

En efecto, Ayoob (1995, pág.14) señala las características que definen a los países en vías de desarrollo las cuales son:

- A) La falta de cohesión interna (disparidades económicas y sociales y divisiones étnicas y regionales). Con la implementación de la primera fase del Plan Colombia la cual tenía como fin primordial la erradicación de la plantación de droga en el país, se produjeron algunas protestas por parte de Estados como Ecuador y Perú pues veían esto como una amenaza. Esta desconfianza es generada como consecuencia de la falta de cohesión interna que tiene el Estado colombiano, lo cual genera una ausencia de control del gobierno colombiano a sus fronteras. Lo que conlleva al siguiente punto.
- B) La falta de legitimidad institucional incondicional con respecto a las fronteras, a las instituciones del Estado y a las élites gubernamentales (susceptibilidad a conflictos internos e interestatales). Las fronteras para el gobierno colombiano son sitios estratégicos que se encuentran abandonados por la poca presencia estatal en dichas zonas; lo cual hace un ambiente propicio para que los grupos armados ilegales hagan presencia.
- C) Un desarrollo incompleto y dependiente en términos económicos y sociales.
- D) Una marginalización internacional, principalmente en asuntos de seguridad internacional y asuntos económicos. “La política exterior colombiana es esencialmente idiosincrásica y, por lo tanto, padece un déficit de institucionalidad, tiende a ser monotemática y unidireccional, es estadocéntrica y excesivamente gubernamentalista, es preponderantemente reactiva y sólo ocasionalmente propositiva, sufre con especial intensidad las consecuencias de la improvisación con que en Colombia se diseñan (y ejecutan) las políticas públicas” (Molano 2010).
- E) Vulnerabilidad frente a actores externos (Estados desarrollados instituciones internacionales y corporaciones multinacionales). Mientras en las instituciones regionales no se fortalezcan y cooperen en pro de su propia seguridad, la porosidad

de estas regiones tendrán como consecuencia la incursión de grandes poderes a la región, los cuales tendrán la posibilidad de tomar decisiones que distancien a los Estados de la región. Con el caso de Estados Unidos con el Plan Colombia se hace evidente la intervención de un Actor externo a la región para la resolución de un problema que acoge a gran parte de la región.

En consecuencia, Colombia es un país en vía de desarrollo y el Realismo Subalterno es propicio para hablar del caso colombiano, pues como se ha expuesto anteriormente, el gobierno colombiano ha estado supeditado a los conflictos internos que posee, ya que es desde el interior del país que se generan las amenazas para la supervivencia del Estado, tal como lo menciona el académico Mohammed Ayoob.

Además, para Ayoob

El estudio de la seguridad en los países de la periferia debe centrarse en las vulnerabilidades persistentes del proceso de formación del Estado nacional. Estas debilidades adquieren tintes dramáticos y violentos en sociedades fragmentadas ante el empuje de nuevas amenazas que se manifiestan en el marco de la globalización, algunas de carácter transnacional y cuya solución requiere políticas de carácter integral mediante las cuales el Estado pueda garantizar los derechos específicos de los ciudadanos (Sánchez 2005, pág. 130).

Por consiguiente, Ayoob propone un marco teórico para el estudio de la seguridad mediante el Realismo Subalterno, un paradigma que se basa en la premisa de que

La prioridad de los países en vías de desarrollo es el ejercicio efectivo y legítimo de la soberanía, lo cual se explica por la importancia que hoy tiene el Estado como única organización política en capacidad (o con la aspiración) de manejar el orden político. La búsqueda de dicha soberanía explica en gran medida las situaciones de conflicto en los Estados. De manera simultánea, esta búsqueda sirve para entender la problemática regional de los países más pobres, ya que la situación tiene efectos directos sobre la seguridad subregional, regional y global (Ayoob 1998, pág. 45).

En este orden de ideas, el Realismo Subalterno servirá para entender que los problemas de seguridad que poseen los países en vías de desarrollo no están ligados a las amenazas externas militares. Bajo este marco, se hace posible comprender la construcción del Estado Colombiano y como este enfoca su política exterior.

Ahora bien, desde diferentes enfoques como los de Martha Ardila, Diego Cardona, y Arlene Tickner (2002, pág. 29) entre otros, coinciden en que las características más representativas de la política exterior colombiana desde 2002 son: la política internacional

en su mayor parte es de Gobierno, no de Estado; la baja profesionalización y especialización del servicio exterior colombiano; el desconocimiento de actores diferentes a los estatales, como la sociedad civil, en la formulación y evaluación de la política exterior; la diplomacia personalizada depende más del funcionario de turno que de la respuesta institucional; falta de coordinación a nivel interinstitucional y la tendencia al *Respice polum*. (Ardila, et al 2002, pág. 29)

Por otro lado, en cuanto a la relación de Colombia con América Latina, se hizo notorio que el manejo de la política exterior con esta región tuvo un gran deterioro con países como Venezuela, Ecuador y Nicaragua. En el caso de Ecuador y Venezuela las relaciones entraron en crisis tras la acción militar llevada a cabo por las Fuerzas Militares de Colombia en territorio ecuatoriano, lo que trajo como resultado la baja a Raúl Reyes uno de las cabecillas de las Farc. Adicional a esto, Colombia se distanció de la UNASUR. Dicho esto, se hace evidente lo planteado por Ayoob, en cual plantea que para los Estados en vías de desarrollo la construcción de su soberanía es primordial y puede ser causante de conflictos regionales.

Estos hechos llevan a la idea de que el conflicto colombiano no solo se restringe al interior del país, sino que va más allá de sus fronteras, sin embargo cabe aclarar que este no es un conflicto internacional. Pese a esto, Colombia ha llegado a ser considerado en una amenaza regional pues como lo ha mencionado Michael Shifter (2001, pág. 175) en cuanto a la seguridad regional, la combinación de las crisis de cada uno de los países da como resultado un panorama preocupante. En especial si se tiene en cuenta el caso de Colombia, pues es in lugar a dudas, la principal fuente de inestabilidad en la región andina.

Uno de los principales axiomas en el Realismo Subalterno de Ayoob es que “los asuntos de orden doméstico y los de orden internacional están totalmente entrelazados, especialmente en materia de conflicto y de resolución de conflicto” (Lavaux 2011), es por ello que todas las variables domésticas que afectan al gobierno colombiano, tienen el potencial de afectar al sistema internacional, empezando por la región que lo rodea.

Sin embargo, pese a la crisis diplomática por la que atravesaba el país,

Colombia ingresó al Consejo de Defensa Suramericano, a pesar de los problemas que dejaba entre los integrantes de este organismo la política exterior manejada por Colombia, situación que se agravaría en 2009 cuando el gobierno colombiano acepta un acuerdo bilateral con

Estados Unidos, en donde se propuso compartir bases militares establecidas en Colombia para la “supervisión y cooperación pacífica” con la región (Piñero y Vargas 2011, pág. 62).

En consecuencia de estos hechos, la idea que planteó Michael Shifter cobra vida, pues Colombia es vista por sus países vecinos como un riesgo para la región, pues la existencia de unas fronteras porosas, los vacíos de poder al interior de su territorio lo cual ha propiciado los conflictos armados, el narcotráfico, entre otros problemas ha generado que Colombia sea catalogada de dicha forma.

Sin embargo, no hay que culpar a Colombia de todos los males que aquejan a los países andinos pues estos padecen igualmente de regímenes democráticos inestables, problema que no tiene origen colombiano, pues cada Estado posee sus propias condiciones políticas, económicas y militares. En este orden de ideas, los países andinos deberían generar una política exterior conjunta en la que se pueda llegar a una resolución del conflicto pacífica dejando así a la intervención de Estados Unidos para la resolución del conflicto colombiano de lado.

Pese a esto, el gobierno de Uribe origina que el país comience a manejar diferentes formas de fortalecer la política exterior. No obstante, muchos esperaban que el nuevo gobierno encaminara sus acciones a robustecer y mejorar la imagen de Colombia no sólo con sus vecinos, sino con América Latina y sobre todo que se buscaría mayor cooperación con Europa y Asia, claro está, sin llegar a desmejorar las relaciones que se tenían con Estados Unidos.

Por el contrario, lo que se reflejó no fue más que una política de Gobierno y no de Estado, donde primaron los intereses particulares de diferentes actores al interior del país sobre los generales, en donde estuviera reflejado el verdadero interés nacional que aportara al fortalecimiento de las relaciones correspondientes al poder dentro del sistema internacional. (Piñero y Vargas 2011, pág. 62)

En efecto, la aproximación que ofrece “el Realismo subalterno al tomar en cuenta las políticas individuales de los grandes poderes y su impacto decisivo en la vida política de los países del tercer mundo así como la dependencia que tienen estos estados hacia los centros de poder económico internacional que se concentran en el norte” (Ayoob 1998, pág. 47), permite analizar cómo Estados Unidos incide en la toma de

decisión del gobierno colombiano y como las decisiones norteamericanas tienen un impacto en Colombia.

1.2 Breve reseña sobre el concepto de Seguridad Democrática

Para entender la política exterior implantada por Uribe es importante analizar el término de Seguridad Democrática y tener claro que no es un concepto creado por su administración.

Pues, ya en el documento de la Segunda Sesión Plenaria de la Comisión Sudamericana de Paz de Montevideo en 1988 se registra una discusión sobre el concepto de seguridad bajo un marco democrático. En el debate se advierte la incorporación de nuevas dimensiones que van más allá de las capacidades militares tradicionales y de la concepción tradicional de seguridad, como es el caso de las identidades y tradiciones culturales, el desarrollo económico y social, el equilibrio ecológico (Galindo 2005, págs. 509-510).

Dos años más tarde, la Comisión presentó a la comunidad la denominación de la Seguridad Democrática Regional y en 1995 se firmó un tratado de seguridad democrática entre varios Estados centroamericanos. En estos dos últimos casos, el concepto se fue visualizando más convergente al concepto de seguridad humana y más divergente al concepto de seguridad nacional, alejándose de la tradicional concepción de seguridad. (Sánchez y Rodríguez 2007, pág. 11)

Además, los debates sobre la relación entre seguridad y democracia continuaron en el marco de la Organización de los Estados Americanos, y luego fueron profundizados de manera particular en el marco de los talleres del Milenio para el caso del Estado Colombiano. (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Programa para el desarrollo de las Naciones Unidas [ACCI y PNUD] 2002, pág. 17)

Es así, que gracias a la realización de este proceso en los países centroamericanos se daría paso a la formulación de una política de Defensa y seguridad democrática, la cual sería implementada en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En la política de Defensa y Seguridad Democrática la seguridad es entendida en términos de la protección a todos los ciudadanos colombianos y a la protección de la democracia por parte del Estado, en la cual debe haber un compromiso de la fuerza pública “La seguridad es la presencia permanente y efectiva de la autoridad democrática en el territorio, producto de un esfuerzo colectivo de

toda la sociedad” (Presidencia de la Republica y Ministerio de Defensa Nacional 2003, págs. 13-14).

En esta política, el gobierno determina que es necesaria mantener la capacidad disuasiva asegurando el respeto de su soberanía nacional pero sin dejar de lado el respeto al derecho internacional humanitario. La seguridad democrática “tiene como supuesto esencial la legitimidad de las instituciones frente a los ciudadanos y a la comunidad” (Presidencia de la Republica y Ministerio de Defensa Nacional 2003, pág. 19).

La política fue presentada oficialmente en dos documentos: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, y Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD). “En ellos se identifican seis amenazas principales: el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro, la extorción y el homicidio” (Rojas 2015, pág. 126). Frente a estas amenazas se plantearon cinco objetivos estratégicos: 1) Consolidación del control estatal del territorio; 2) Protección de la población; 3) Eliminación del comercio de drogas ilícitas; 4) Mantenimiento de una capacidad militar disuasiva y eficacia; 5) Eficacia, transparencia y rendición de cuentas (Presidencia 2003, pág, 32).

En conclusión, mediante la PSD se buscaba debilitar a la guerrilla a tal punto que estas no tuvieran más opción que la rendición o una eventual negociación en donde fuera el mismo Estado el que impusieran las condiciones de dicha negociación. “La política planteaba una guerra abierta en contra de las Farc frente a la cual todos los demás objetivos de seguridad quedarán subordinados. En consecuencia la PSD planteó como objetivos principales la recuperación territorial y el fortalecimiento del Estado” (Rojas 2015, pág. 126). En este orden de ideas, una vez más se hace evidente el planteamiento de Ayoob del ejercicio efectivo y legítimo de la soberanía de los Estados en vía de desarrollo.

1.3 Relaciones bilaterales Colombia - Estados Unidos

Las relaciones exteriores de Colombia con Estados Unidos desde el siglo XX han tenido una relación muy dinámica y activa, pues no es secreto que desde comienzos del siglo la política exterior colombiana ha operado bajo la doctrina de “*Réspice Polum* (mirar al norte

o al polo), es decir que la política exterior ha estado orientada hacia Estados Unidos, establecido así desde 1918 por el presidente Marco Fidel Suárez.

Históricamente, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos han estado enmarcadas bajo la orientación de la política exterior colombiana, como lo menciona acertadamente (Pierre Gilhodes 2002, citado por Gonzales y Godoy 2007, Pág.152) “las relaciones con los Estados Unidos son el centro de la política exterior colombiana por ser este país nuestro primer socio comercial, unido a Colombia por vínculos y acuerdos bilaterales comerciales, militares, de policía, justicia y multilaterales”

Esta orientación hacia el norte de la política exterior colombiana, se hizo presente fuertemente en los dos periodos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), el cual “securitizó¹ y se plegó al discurso antiterrorista como recurso casi único en el ámbito temático, y se concentró y bilateralizó extremadamente en los EE.UU” (Pastrana 2004, pág.67). Como consecuencia de este acercamiento Colombia dejó de lado las relaciones bilaterales con otros Estados de Asia, Europa, África y en especial con los Estados suramericanos, alejándose por completo de los países vecinos como Ecuador y Venezuela.

“Bajo los gobiernos de Álvaro Uribe, en efecto, la política exterior de Colombia se vio fuertemente condicionada por los graves desafíos planteados por la ofensiva armada de

¹ El Estado en la mayoría de los casos, declara que "x" constituye una amenaza existencial a algún objeto referente. El carácter existencial de la amenaza lleva a los representantes estatales a invocar una condición de emergencia y el derecho de utilizar cualquier estrategia necesaria, incluyendo el uso de la fuerza, para combatir la amenaza. (Tickner 2004, en referencia a Buzan, Waever y de Wilde 1998, pág. 21) Al hacerlo, el tema en referencia se aparta del proceso político público en donde puede estar sometido a dinámicas de discusión más democráticas. Así, lejos de ser considerada una estrategia valiosa o positiva, la securitización es indicativa de la incapacidad o la falta de voluntad de las elites para resolver ciertos problemas dentro de los canales políticos normales.(Tickner 2004, en referencia a Waever 2003, pág. 9) Faculta, además, a que los que están en el poder para que monopolicen el manejo de aquellos temas que han sido securitizados. Las prácticas de securitización y desecuritización tienen lugar en múltiples ámbitos sectoriales y cobijan aspectos estratégicos y no estratégicos de la vida de los países. Por ello, una agenda de investigación exhaustiva en materia de seguridad debe integrar los temas militares y políticos tradicionales con los económicos, sociales y ambientales, con el fin de determinar el nivel de securitización al que está sujeto cada sector, en qué medida éstos se caracterizan por prácticas discursivas variadas, cuáles temas son los que se securitizan y cuáles no, y en nombre de la protección de quién se da la securitización (la población nacional, el estado o un sector específico de la sociedad, entre otros) (Tickner 2004, en referencia a Buzan, Waever y de Wilde 1998, págs. 7-8).

grupos irregulares, pero también por la respuesta de su gobierno, que aisló a Colombia de buena parte de Sudamérica” (Ramírez 2011, pág. 80).

Pues bien, los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) estuvieron ligados a la Política de Seguridad Democrática, la cual lograría un mayor acercamiento hacia Estados Unidos a causa de la ejecución del Plan Colombia. El ingreso del tema colombiano en la estrategia global contra el terror facilitó un apoyo más sólido de EE.UU hacia Colombia. El Congreso y la opinión pública estadounidenses decidieron apoyar una estrategia integral con ayuda militar. (Randall 2004, pág. 248) En consecuencia, “Washington aumentó su perímetro de seguridad más allá de Norteamérica y el Caribe, algo que Tickner denomina “intervención por invitación” (Tickner 2008, pág. 69).

Por su parte, Tokatlián manifiesta: “Washington, con un tácito consentimiento latinoamericano, ha ido desplegando una modalidad inédita de intervención indirecta en el caso colombiano” (2000, pág. 275). Y aunque algunas fuentes calculan la ayuda militar y social de Washington hacia Colombia en aproximadamente 6.000 millones de dólares, durante el período 2000-2008, los resultados no fueron los esperados, principalmente no se logró desarticular la relación entre los actores armados y el narcotráfico. (Tickner 2008, pág. 70)

Sin embargo, tanto para Clinton como para G. W. Bush Colombia se convirtió en una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos “secuestros de ciudadanos estadounidenses, extorsión a compañías y un posible efecto de desbordamiento en la región” (Randall 2004, pág. 248). Pero es sólo hasta los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 que el congreso de Estados Unidos decide apoyar a Colombia en su lucha contra los actores armados ilegales del país.

1.4 De la narcotización a la terrorización de las relaciones bilaterales y el Plan Colombia

Con la ruptura del proceso de paz con las Farc en el 2002 y los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el discurso colombiano tomo un carácter antiterrorista, vinculándose así a la lucha global del terrorismo liderada por Estados Unidos.

Pues bien,

La segunda etapa del Plan Colombia corresponde a la formulación e implementación de la PSD la cual en su dimensión internacional se caracterizará por la inscripción del conflicto armado colombiano en la lucha global contra el terrorismo declarada por el gobierno de George W. Bush y, en el plano doméstico, por el despliegue de una ofensiva militar de gran envergadura respaldada desde Washington (Rojas 2015, pág. 121).

Por consiguiente, desde el inicio del gobierno de Álvaro Uribe se vinculó fuertemente la política exterior con el interés nacional de los Estados Unidos el cual se concentraba en combatir el terrorismo.

Esto en términos del Realismo Subalterno es cuando las variables externas tienen influencia en el proceso de construcción de Estado. Los asuntos de orden internacional tienen injerencia en la resolución de un conflicto, debido a la permeabilidad de la mayoría de los Estados frente a los actores políticos y económicos externos. (Lavaux 2011)

Por consiguiente, con la solicitud hecha por el presidente Bush de autorizar que la ayuda económica que ya había sido brindada a Colombia para combatir el narcotráfico mediante el llamado Plan Colombia se utilizara igualmente para combatir el terrorismo, Estados Unidos desdibuja la relación asociada solamente al tema de combatir las drogas e introduce el tema del conflicto armado de Colombia dentro de su “lógica antiterrorista”. Además de la solicitud complementaria del gobierno estadounidense, Washington “En su solicitud presupuestal para 2003 (entregada al congreso el 4 de febrero de 2002) la administración Bush también pidió, unos 98 millones de dólares para financiar un programa de protección militar” (Tickner y Pardo 2011, pág. 233).

En consecuencia, el gobierno de Álvaro Uribe para asegurar la ayuda económica brindada por Estados Unidos asumió una postura mucho más cercana hacia Washington. Con esto, el manejo de la política interna del país y la política exterior estuvo supeditada hacia el norte, lo cual generó que la autonomía del manejo de estas políticas se vieran afectadas. Pues bien, la subordinación de Colombia hacia el norte se vio reflejada principalmente en la adopción de medidas bastante estrictas en la lucha contra las drogas y de igual forma en el apoyo hacia Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo.

Lo anterior permite explicar cómo la intervención de Estados Unidos en el conflicto colombiano de una u otra forma, ha afectado el proceso de state-building del Estado colombiano.

Sin embargo, como lo menciona (Tickner 2002, citado por Tickner y Pardo 2011, pág. 233) “desde la administración de Pastrana, Colombia aceptó y propagó activamente una visión de las drogas ilícitas como amenaza a la seguridad colombiana, a fin de asegurar la financiación estadounidense del Plan Colombia”. Esta estrategia con el gobierno de Uribe no sólo continuó, sino que además aumentó, pues “el apego del gobierno colombiano a las políticas de Washington evidencia la convicción de que la ayuda militar estadounidense constituye un elemento indispensable en su propia lucha contra el terrorismo, uno de los ejes principales de la política de seguridad democrática” (Tickner y Pardo 2011, pág. 236).

Por otro lado, aunque Álvaro Uribe se esforzó por manifestar un compromiso en la agenda de seguridad común con sus vecinos, no pudo convencerlos que se comprometieran con Colombia en la lucha contra la guerra del terrorismo. Pues, la naturaleza del discurso antiterrorista de Álvaro Uribe trajo problemas al momento de buscar aliados regionales que apoyasen dicha “guerra”, dado que “desde que asumió la presidencia, Uribe abogó por la necesidad de crear iniciativas regionales de combate al terrorismo. En septiembre de 2002, el mandatario propuso reformar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), para acomodar la lucha contra el terrorismo y las drogas” (Tickner y Pardo 2011, pág. 239), sin embargo no tuvo trascendencia dicha propuesta, por lo cual no se desarrolló.

En este contexto, es cierto que la agenda internacional de Colombia estuvo supeditada a Estados Unidos durante la administración Uribe y condicionada exclusivamente al tema de la seguridad. Pues bien, bajo su gobierno “la política exterior de Colombia fue en gran parte instrumentalizada para cumplir con las prioridades de política interna en el marco de su programa Seguridad Democrática. En forma concordante, el Ministro de Relaciones Exteriores jugó un rol menor, sin márgenes considerables de autonomía” (Flemes 2012, pág. 31).

Pues bien, con relación a la gestión que se realizó en la cancillería durante el gobierno Uribe, no gozó del desempeño que se esperaba, pues “se descuidaron relaciones de alto nivel como son las de Brasil y de suma importancia como la relación con Ecuador y Venezuela. De manera concluyente, el panorama a nivel regional no fue alentador, esto debido al “descuido” de las relaciones en este ámbito geográfico” (Vargas 2011, pág. 342).

Lo cierto es que el enfoque que se le dio a la diplomacia bajo el gobierno de Uribe estuvo ligada completamente a una política de terrorismo y narcotráfico, “mostró para varios analistas una “securitización de la agenda internacional del país” haciendo que se dejaran de lado temas tan importantes como el comercio exterior, por ejemplo. Esto, entre otros factores, impidió que se cumpliera el objetivo de una buena inserción en el ámbito internacional” (Vargas 2011, pág. 343 en referencia a Rojas 2006, pág. 89).

Además, es indiscutible que el presidente Uribe comparte la visión con George W. Bush con relación a los problemas de la política internacional, lo cual generó que el conflicto colombiano entrara a la lucha internacional antiterrorista. En consecuencia, los grupos guerrilleros son considerados como terroristas. Así, los únicos resultados visibles de “la subordinación” hacia Estados Unidos, “han sido el gradual fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, el levantamiento de las restricciones sobre el uso de la ayuda militar estadounidense y, en mucho menor medida, el aseguramiento de fondos limitados para empezar a impulsar procesos de fortalecimiento institucional y desarrollo alternativo” (Tickner y Pardo 2011, pág. 245).

El Plan Colombia:

Es creado bajo el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) junto con los Estados Unidos, fue una estrategia que tenía como finalidad la pacificación y la recuperación estatal. Estrategia que continuó en el gobierno de Uribe (2002-2006, 2006-2010), en donde se

[...] concentró sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad militar del Estado. De este modo, respaldado en la ayuda financiera y técnica de los Estados Unidos (cerca de US\$ 9.000 millones en 10 años) e ingentes recursos propios, el gobierno colombiano estuvo en capacidad de llevar a cabo una guerra contrainsurgente, justificada inicialmente como continuación de la lucha contra las drogas, y luego de los atentados del 11-S, como parte de la guerra global contra el terrorismo (Rojas 2013, párr. 3).

Sin embargo, no es confidencial que muchos no estaban de acuerdo con que los resultados del Plan Colombia trajeran beneficios al país, pues para algunos los resultados que trajo consigo el Plan no fueron positivos sino negativos ya que

[...] visto más de cerca, las mejoras de la seguridad en Colombia son parciales, posiblemente reversibles, y cargadas negativamente por los “daños colaterales.” Esto ha implicado un gran costo en vidas y recursos. El progreso en materia de seguridad se ha estado estancando e incluso revirtiendo. [...] En lugar de presentarlo como un ejemplo a seguir, copiar su modelo en otros casos sería desastroso. Los escándalos, abusos, engaños y

altos costos del “Plan Colombia” impiden presentarlo como algo digno de imitar en otros Estados en problemas que reciben asistencia de Estados Unidos, tales como México o Afganistán. (Rojas 2013, párr. 16 en referencia a Isacson 2010)

Pese a esto, uno de los principales efectos que trajo consigo la ayuda militar de Estados Unidos a través del Plan Colombia

[...] fue reforzar la tendencia de aumento continuo del gasto militar que se venía presentando desde mediados de los años noventa. Así, mientras en 1990 el gasto en defensa y seguridad en relación con el PIB se ubica en el 2,2%, y en 1995 era de 3,3%, en 1996 saltó al 4,1%; al inicio del Plan Colombia, en el año 2000, fue de 4,4%, en 2008 alcanzó su mayor nivel con 5,7% del PIB; para 2010 el gasto militar se ubicó en el 5,2% (Rojas 2015, pág. 141 en referencia a Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2009).

En resumen, la segunda etapa del Plan Colombia 2002-2006 se enfocó en la implementación de la PSD y el cumplimiento de los objetivos de esta política anteriormente mencionados. Así mismo se implementó el Plan Patriota un plan que tenía como objetivo derrotar a las Farc, es decir el mantenimiento de una fuerte ofensiva militar permanente hacia estos.

Por otro lado, la tercera etapa o fase de consolidación del Plan Colombia (2002-2010) comprende el segundo mandato del gobierno Uribe y el inicio del primer gobierno de Santos.

“Durante este periodo se buscó consolidar los avances alcanzados en el terreno militar frente a las Farc y en materia de seguridad ciudadana. El propósito entonces consistió en afianzar la presencia del Estado más allá de la simple respuesta coercitiva a través del fomento del desarrollo económico regional, la inversión en infraestructura, la participación ciudadana en el gobierno local, y la asistencia a las poblaciones más vulnerables” (Rojas 2015, pág. 174).

Por otro lado, se buscó la nacionalización del Plan Colombia mediante la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia (The Colombia Strategic Development Initiative, CSDI) iniciativa que fue definida por la embajada americana para el periodo 2009-2013. Esta iniciativa es creada para ayudar a cumplir la tarea de la nacionalización del Plan Colombia, en donde progresivamente la responsabilidad económica y de gestión recae en el gobierno colombiano.

Por consiguiente, “la colombianización o nacionalización representa un cambio de la relación de asistencia actual a una relación de asociación (partnership), en la que se desarrolla la capacidad local, se incrementa las alianzas con el sector privado, aumenta la

responsabilidad y la presencia del Estado, se fortalece las instituciones y decrece la ayuda estadounidense” (U.S Department of state 2006, pág.24).

2. LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: JUAN MANUEL SANTOS

Con el discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, el presidente electo Juan Manuel Santos, “esbozó algunos puntos básicos de una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontacional, que posicione a Colombia como un actor internacional relevante mediante una asociación más estrecha con actores significativos, alianzas con sus afines y liderazgos en temas específicos” (Ramírez 2011, pág. 80).

Pues bien, desde la posesión de Juan Manuel Santos en 2010 en la presidencia de Colombia, se asistió a un giro de la política exterior colombiana, dándole gran importancia a la reinserción del país en la región (Sudamérica). De tal modo, que este gobierno buscó salir de una política exterior guiada bajo la doctrina “Respice Polum” como la llevo a cabo el gobierno Uribe. Es así, que “durante el período de transición entre el gobierno de Uribe al de Santos, la opinión pública evidenciaba el deterioro de la asociación privilegiada con los Estados Unidos, la necesidad de poner fin al aislamiento regional, así como de diversificar los socios externos” (Flemes 2012, pág. 33).

En consecuencia, existió un cambio con el gobierno de Juan Manuel Santos pues se creó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)², la cual tenía como principio continuar con la política de Seguridad Democrática implantada por el gobierno de Álvaro Uribe. La Prosperidad Democrática³ estuvo guiada bajo tres lineamientos con los que el gobierno nacional enfrentaría los desafíos del país (más empleo, menos pobreza y más seguridad). (Cancillería 2010, párr. 2)

Es bajo estos tres pilares que la Política Exterior del gobierno de Juan Manuel Santos se enfocó llevando a cabo “la consolidación y fortalecimiento de instituciones y políticas que a su vez respondan al ritmo de los cambios que se perfilan en el sistema

² La PISDP “representa la combinación adecuada de continuidad y cambio. Continuidad con las Políticas de Seguridad Democrática (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) que permitieron los importantes logros en seguridad alcanzados por Colombia durante los últimos dos cuatrienios. Cambió, en la fijación de metas más ambiciosas, en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos y en la elevación a la categoría de políticas de componentes instrumentales o habilitadores, llamados pilares, que permitirán alcanzar los objetivos estratégicos dentro de los límites de tiempo y recursos previstos por la PISDP” (Rivera 2011, párr. 2).

³ Prosperidad Democrática “se refiere al logro de objetivos económicos, sociales y de seguridad que garanticen una mejor calidad de vida para todos los colombianos, especialmente para aquellos más pobres y más vulnerables” (Santos 2012, párr. 2)

internacional” (Cancillería 2010, párr.2). De tal forma, el presidente Santos suele reiterar que ésta es la década de Latinoamérica, región que tiene lo que el mundo necesita: energía, biocombustibles, alimentos, riqueza ambiental y cultural, agua, oxígeno, gente joven. América Latina atrae inversiones y ha podido mantener una mejor situación frente a la crisis económica. (Ramírez 2011, págs. 80-81)

En ese orden de ideas, las actuaciones del gobierno de Juan Manuel Santos en materia de relaciones exteriores no han pasado desapercibidas contrastando con su antecesor Álvaro Uribe Vélez, pues en este gobierno

Las conductas de diálogo están abiertas a la negociación, al contacto directo entre gobiernos, o a la mediación de terceros Estados, es decir a la resolución de problemas a través de la vía diplomática, sin recurrir al aspecto militar. Estos hechos se han presentado desde el inicio del mandato, siendo el acto de posesión el momento en el que se inicia un nuevo camino en las relaciones de Colombia principalmente con los países de la región (Pérez y Rojas 2012, pág.3).

Esto nos lleva a analizar las decisiones en política exterior de Juan Manuel Santos como el nuevo presidente encargado de la formulación de esta, quien ha mostrado la voluntad de tener tendencias encaminadas por la cooperación y la exploración de nuevos socios estratégicos.

Los mecanismos de diálogo como lo es en la UNASUR le han servido al gobierno para plantear nuevas dinámicas en la región, respecto a las que se venían desarrollando en los últimos años a través de los foros de discusión, pues el gobierno ha presentado su política exterior como una política de cooperación, no confrontación, en la que no se reconoce enemigo interno ni externo (Pérez y Rojas 2012, pág. 4).

Por consiguiente, es importante analizar cuáles son los factores que explican los lineamientos del cambio de la política exterior colombiana que se dio durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Por lo que el Realismo Neoclásico y el Realismo Subalterno son teorías pertinentes para poder analizar esto, ya que como lo afirman Lobell, et al. (2009, pág. 4) el Realismo Neoclásico escuela emergente de teorías de política exterior tiene como objetivo analizar políticas exteriores fundamentada en los supuestos tanto del realismo clásico como del neorealismo o realismo estructural, respondiendo a la pregunta central: ¿cuál de las escuelas realistas (si hay alguna) es la más útil para analizar aspectos de política exterior en un espacio y tiempo determinado?

Sin embargo es importante aclarar que: “[...] el Realismo Neoclásico explica las políticas exteriores y de seguridad de grandes poderes, pero también puede dar cuenta para las características distintivas de poderes regionales o pequeños, países en desarrollo, divididos, en guerra o Estados fallidos por mencionar algunos otros tipos de Estados” (Lobell, et al., 2009, pág. 43).

En ese orden de ideas, es importante tener en cuenta que aunque esta sea una teoría diseñada hacia las grandes potencias no quiere decir que esta no sea aplicable en los países periféricos, los cuales han identificado sus amenazas en términos netamente militares y han seguido los lineamientos de la concepción de seguridad de las grandes potencias como lo es el caso de Estados Unidos.

Por lo tanto,

El Realismo Neoclásico comparte con el realismo clásico un objeto de estudio fundamental que se relaciona directamente con el nivel de análisis doméstico: la relación del Estado con su respectiva sociedad. De allí que el objetivo epistemológico del realismo neoclásico apunte más a la formación teórica para el análisis de la política exterior de los actores primarios del sistema internacional y no de teorías explicativas o comprensivas sobre el funcionamiento de tal sistema (Lobell et al. 2009, pág. 19).

Por consiguiente, para tener un análisis más profundo se utilizara el Realismo Subalterno pues servirá de apoyo para la realización del presente análisis al ser una teoría reciente y sin “anacronismos” de la Posguerra Fría. Teoría que será de gran utilidad para la explicación del comportamiento que tiene el Estado colombiano en el ámbito internacional en temas de seguridad y en la formulación de su política exterior como se ha mencionado previamente en capítulo anterior.

Con esto en mente, es importante analizar cómo el cambio de gobierno en Colombia marcó también un cambio en la agenda de las relaciones con Estados Unidos, relaciones que se encontraban fortalecidas desde 1998 con el gobierno de Andrés Pastrana y la implementación del Plan Colombia. Pues bien, con el nuevo gobierno se evidenció un desapego en algunos puntos de la agenda que anteriormente eran prioridad, como lo eran temas que involucraban aspectos de la seguridad colombiana.

Da cuenta de ello la declaración de Washington de reducir el presupuesto del Plan Colombia y la controversial propuesta del presidente Santos de incluir la discusión del tema de legalización de las drogas en algunos foros multilaterales como la VI Cumbre de las Américas de 2012, lo que evidencia una clara divergencia en los temas de la agenda, que

aproxima cada vez más a Colombia a los intereses de sus vecinos regionales y la aleja de los “tradicionales” intereses emanados de la Casa Blanca (Sánchez y Monroy 2012, pág. 326).

Además, el gobierno de Juan Manuel Santos habla de una “diplomacia para la paz negociada” la cual se caracteriza por establecimiento de una agenda internacional que ya no está dirigida hacia Estados Unidos, ni encaminada sólo en asuntos de seguridad, es decir ya no es una agenda securitizada, pues como afirma Ramírez “Colombia ha dejado de mirar al mundo a través de sus problemas internos y ha comenzado a interesarse por la política global” (2012a, pág. 44).

Ahora bien, este cambio que se genera con la presidencia de Juan Manuel Santos no debe ser visto como un cambio novedoso, pues es en parte debido al cambio de visión que se ha dado a las amenazas en los Estados las cuales ya no solo son amenazas netamente de carácter militar, sino que también se incluyen amenaza económicas, políticas, ambientales entre otras que afectan al Estado.

Tabla 2. La relación Colombia – EEUU a través del tiempo

Cercanía	Marco Fidel Suárez (1918-1921)	Enrique Olaya Herrera (1930-1934)	Eduardo Santos (1938-1942)	Alberto Lleras Camargo (1958-1962)	Julio César Turbay (1978-1982)	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)
Equilibrio	Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	Misael Pastrana (1970-1974)	Belisario Betancur (1982-1986)	Virgilio Barco (1986-1990)	César Gaviria (1990-1994)	Juan Manuel Santos (2010)	
Distanciamiento-Tensión	Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945)	Alfonso López Michelsen (1974-1978)		Ernesto Samper (1994-1998)			

Fuente: (Sánchez y Monroy 2012, pág. 324)

2.1 Intereses y objetivos: los lineamientos y principios de la política exterior colombiana 2010-2014

Con el cambio de gobierno, la política exterior de Juan Manuel Santos se orientó hacia la búsqueda de una integración regional y la diversificación de la agenda. Por consiguiente, la

creación de nuevos socios no tradicionales fue de gran importancia, pues esto tendría como objetivo generar la inversión de nuevos actores internacionales en Colombia.

En este orden de ideas, los lineamientos de la política exterior del primer gobierno de Santos consistieron en:

- Fomentar las relaciones bilaterales con los países en los que no se ha hecho suficiente énfasis hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y lograr más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico. Así mismo, se continuarán profundizando las relaciones con los socios tradicionales y estratégicos del país.
- Colombia continuará insertándose positivamente en el escenario internacional. Se aprovecharán escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para posicionar las contribuciones de Colombia en los objetivos de paz y seguridad internacionales. Así mismo, los lineamientos de la Política Exterior de Colombia se proyectarán en foros regionales y subregionales. En su gestión, se tomarán en cuenta los intereses de América Latina y el Caribe. Igualmente, en su calidad de miembro del Movimiento de Países No Alineados y del G-77 y China, Colombia fomentará la adopción de posiciones que tengan en cuenta los principios e intereses de estos grupos. (Cancillería 2010, párr. 3)

Con esta nueva mentalidad, se deduce que el gobierno colombiano comenzó a reorientar su política exterior hacia sus vecinos latinoamericanos y hacia otras regiones del mundo, esto con el fin de diversificar sus relaciones internacionales y no tener como única opción las relaciones con Estados Unidos. Pues en lo regional, se logró un acercamiento con México, Chile y Perú los cuales conformaron la Alianza del Pacífico, en la cual “se viene trabajando en temas de movilidad de personas y tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales, cooperación y mecanismos de solución de controversias, cada vez más comprometidos con la integración regional e intensificación del diálogo” (Pérez y Rojas 2012, pág.4).

En el caso de la UNASUR, tras lo ocurrido en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Colombia ha optado por una dinámica de diálogo, donde la confianza ha creado el ambiente

propicio para una gran avance en el mejoramiento de las relaciones exteriores del país, logrando así llegar a posicionar a Colombia como un actor protagonista en la región. Por otra parte, dentro de las iniciativas de cooperación “se encuentra La Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe; La Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral y Programa Regional de Cooperación de Mesoamérica” (Pérez y Rojas 2012, pág.4).

Dicho lo anterior, es importante analizar porqué se genera un cambio de la política exterior, en este caso la colombiana. Pues bien, en el Realismo Neoclásico se explica

[...] cómo los Estados realizan los cálculos y las valoraciones de dos aspectos fundamentales: amenazas y/o oportunidades. De esta acción se formula la política exterior. Este aspecto realza la relación directa que existe entre la seguridad y la política exterior, ya que una política exterior responde a amenazas y/o oportunidades que enfrentan los Estados que interactúan en el escenario internacional anárquico, dentro del cual priman las incertidumbres que dan lugar al dilema de la seguridad (Sánchez y Monroy 2012, pág.329).

Al concebir la política exterior como sinónimo de política de seguridad, es indispensable diferenciar el concepto de amenaza desde una visión de seguridad tradicional: aquella que Buzan definió en los sectores: militar, político, económico, social y medio ambiental. (Buzan, et al.1998, págs. 22-23). En ese orden de ideas, se puede afirmar que la política exterior colombiana sí responde a las amenazas que pueden afectar al Estado y esas amenazas para el caso colombiano son internas, como bien lo menciona el Realismo Subalterno en la explicación del comportamiento de un Estado en vía de desarrollo.

Es así, como se puede analizar que para el gobierno de Juan Manuel Santos la amenaza tradicional es el conflicto interno colombiano, lo cual origina una ruptura entre el gobierno Uribe y el gobierno Santos puesto que bajo el gobierno de Uribe se siguieron los lineamientos del ex presidente G. W. Bush bajo el supuesto de terrorismo.

Por consiguiente, es importante tener en cuenta que en relación con las estrategias y los medios para combatir el conflicto armado interno, “la política exterior resulta un instrumento del Estado para asegurar o ganar asimetría a su favor frente a los actores que lo desafían internamente tanto militar como políticamente, así como las relaciones externas o diplomacia “paralela” de los actores no gubernamentales inmersos o afectados en el conflicto podría contribuir a mejorar su posición material o moral frente a los demás

implicados” (Pastrana y Vera 2015, pág. 42). Estrategia que el gobierno Santos ha sabido aplicar a su favor, pues se hace evidente un cambio en la estrategia que aplicó el gobierno Uribe, la cual implicaba una internacionalización del conflicto y la securitización de la agenda de política exterior.

Lo anterior

“sugiere en relación con la política exterior, que la estrategia de internacionalización del conflicto es una decisión “explícita y consciente” de un gobierno para involucra actores externos, no solo para mantenerse en el poder y recuperar asimetría a favor del Estado frente a los grupos armados ilegales, reduciendo los propios costos y la duración de ese conflicto, sino que además es propiciada por la “empatía” entre las élites nacionales y externas y la percepción de similitudes culturales o institucionales entre las partes” (Borda 2007, pág. 74).

Dicho esto, se puede analizar el porqué de la política exterior liderada bajo el gobierno Uribe y su estrecha relación con Estados Unidos. Sin embargo, cabe aclarar que bajo el gobierno Santos esa “empatía” hacia el gobierno estadounidense no ha desaparecido, pero el enfoque que tiene la política exterior es contraria a la del gobierno Uribe.

Así mismo, es importante tener en cuenta que la securitización del conflicto armado interno o de algunos de sus aspectos domésticos e internacionales implementado por Uribe “es tanto una estrategia como un proceso intersubjetivo que se puede derivar de la mezcla de intereses del gobierno y las élites y presiones societales y sistémicas y que logra activar tanto el aparato de defensa como la política exterior en contra del “enemigo” (Hough 2004, pág. 8 en referencia a Buzan et al., 1998, pág. 5).

Sin embargo, aunque la estrategia de política exterior implementada por Santos sea diferente a la utilizado por Uribe, esto no quiere decir que la amenaza tradicional de Colombia haya desaparecido, pues lo que se quiere desarrollar en el gobierno Santos se fundamenta en la existencia de otros desafíos que el país tiene que enfrentar más allá del tema de la seguridad, como lo son el aspecto económico y social. Aspectos que están incluidos en los objetivos principales de la política de prosperidad democrática del gobierno de Santos los cuales son: “más empleo, más seguridad y menos pobreza” (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2010, PÁG.1).

En ese orden de ideas, es importante mencionar que enfocar la política exterior en un solo problema que abarca la definición de la seguridad nacional en términos netamente militares puede traer efectos negativos pues “se conduce a los gobiernos a concentrarse en las amenazas militares e ignorar otros peligros que lesionan a la población, y se acentúa la militarización de la agenda doméstica y de las relaciones exteriores, produciendo entornos más inseguros” (Ullman 1983, Pág. 129). Consecuencias que se pueden evidenciar en la política exterior implementada por Uribe y que el gobierno Santos implementa de una manera diferente como se ha mencionado anteriormente.

Por otro lado, al definir nuevas amenazas y desafíos, también aparecen nuevas oportunidades

[...] entre las cuales es válido identificar la más atractiva: posicionar a Colombia con características de liderazgo, a través de una mayor inserción e integración, consolidando mayor presencia del país con la reapertura de embajadas que habían sido cerradas durante la anterior administración (Indonesia, Trinidad y Tobago y Australia), la apertura de nuevas (Turquía y Emiratos Árabes Unidos) y la apertura de cuatro nuevas en África (actualmente hay tres). Así mismo, se han fortalecido las oficinas comerciales y el fomento del turismo, lo cual ha facilitado la promoción del soft power colombiano, la apertura de nuevos mercados y el avance de algunos TLC (Sánchez y Monroy 2012, pág. 329).

Analizado lo anterior encontramos que los lineamientos oficiales de la política exterior de Colombia en el gobierno Santos son:

i) Profundizar la integración con América Latina y el Caribe para generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico; ii) Dinamizar las relaciones de Colombia con los Países del Asia y el Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión; iii) Posicionar temas como ciencia y tecnología, innovación, educación de calidad, capacitación laboral y profesional, tecnología y conocimiento agrícola, energía, cambio climático, biodiversidad y cooperación en seguridad, en la gestión internacional para la prosperidad; iv) Identificar oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia en grupos como el CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y mediante el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (Cancillería 2010, párr. 8)

2.2 Relaciones bilaterales Colombia - Estados Unidos y el Plan Colombia

Frente a la relación que adopta Colombia con Estados Unidos, es diferente la posición que toman algunos expertos en si en realidad existió una diversificación en las relaciones bilaterales.

Pues, por un lado, para algunos académicos colombianos ha habido variaciones tanto en el contexto internacional como en la orientación de la política exterior colombiana y bajo esa premisa uno de los cambios señalados es que aunque la cercanía con Estados Unidos se

mantiene, ésta se da dentro de un marco de equilibrio geográfico y temático que no se veía en Colombia desde décadas atrás (Pérez y Rojas 2012, pág. 10 en referencia a Cardona 2011).

Sin embargo, también se habla de una diversificación de la agenda externa del país que ya no se reduce a EE.UU y tiene una mirada mucho más amplia que tiende a interesarse por una política global. (Pérez y Rojas 2012, pág. 10 en referencia a Cardona 2011)

De esta manera, a pesar del aparente cambio de la política exterior colombiana en el gobierno de Santos caracterizada por un pequeño distanciamiento de Estados Unidos, “es posible que se esté gestando una relación más madura entre Bogotá y Washington, en la que cada uno puede tomar rumbos diferentes pero basados en el mismo objetivo de fortalecer el comercio y el desarrollo, pues un mundo menos desigual dará origen a Estados más liberales y, de esta forma, más seguros y, sobre todo, prósperos” (Sánchez y Monroy 2012, pág. 328).

Dentro de este contexto, el Realismo Neoclásico resalta que todos los Estados están en una competencia permanente por maximizar su poder, trayendo a colación la teoría de balance de poder. Pues bien esta teoría

Retoma la teoría del equilibrio de poder del realismo clásico y del neorealismo, focalizando en las estrategias de equilibrio interno que permiten comprender la acción de un Estado a nivel interno proyectado hacia el exterior, es decir, su política exterior. Así, el realismo neoclásico analiza los tres componentes de la teoría de equilibrio interno: emulación, innovación y continuidad (Resende 1996, pág. 199).

En el caso de la política exterior colombiana se puede hablar de una estrategia de emulación la cual es entendida como “la consciente imitación intencional, de lleno o en parte, de un Estado de cualquier práctica institucional, tecnológica o de gobierno de otro Estado. “Esta “imitación” se lleva a cabo en distintos escenarios como el político, el económico y el militar” (Resende 1996, pág. 199).

Pues bien, la política exterior de Colombia radica en una “imitación” histórica de Estados Unidos en temas militares y un claro ejemplo de dicha emulación es el Plan Colombia, pues fueron militares estadounidenses los que vinieron a transmitir su conocimiento a militares colombianos, con el fin de que ese conocimiento ayudara a luchar contra los grupos armados colombianos. En ese sentido Colombia imita las prácticas militares de los Estados Unidos. Sin embargo,

La emulación no sólo comprende aspectos militares, también implica prácticas económicas y políticas. La actual política exterior de la administración Santos sigue las prácticas neoliberales de Washington en su objetivo de expandir la democracia y, al mismo tiempo, ganar verdaderos socios comerciales. El resultado se evidencia en un crecimiento del comercio internacional, la productividad y el empleo dentro del Estado (Sánchez y Monroy 2012, pág. 330).

Por otro lado, el gobierno Santos ha generado un mayor acercamiento a otros Estados con los cuales no se tuvo relación bajo el gobierno Uribe ya bien sea por desinterés o por problemas ideológicos. Lo cual trajo consigo que se pensara que era el fin del Respite Polum.

En consecuencia, el gobierno Santos muestra un gran interés por los países asiáticos, es decir Colombia ha comenzado a ver el pacífico como un espacio geoestratégico de gran importancia, suceso que no se presentaba hace varios años. Por lo cual, se hace evidente que el gobierno Santos está respondiendo la oportunidad de posicionar a Colombia como un Estado con mayor inserción en esta región.

Por otro lado, en el 2010 se crea un “diálogo de alto nivel” con Estados Unidos como un mecanismo político que se encuentra basado en la reciprocidad, generando que la política exterior colombiana dirigida hacia Estados Unidos que se ha instituido bajo la presidencia de Juan Manuel Santos sea dirigida por este diálogo. Este “diálogo de alto nivel” plantea el cambio y la evolución de las relaciones entre ambas naciones. Pues bien, la agenda bilateral entre Estados Unidos y Colombia ya no se encuentra ceñida únicamente al narcotráfico y al TLC, sino que busca generar oportunidades, creando una nueva fase de la relación entre ambos Estados.

En este marco, se tratan asuntos en diferentes áreas temáticas como son el desarrollo de oportunidades sociales y económicas; los Derechos Humanos y el buen gobierno; la ciencia, la tecnología y la innovación; la energía; la biodiversidad, el cambio climático y la protección del medio ambiente; la cultura y la educación. Esta serie de materias se muestran como elementos esenciales para impulsar la Prosperidad Democrática (Cancillería 2011, párr. 2).

Sin embargo, si bien existe un re direccionamiento en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, se continúa con el énfasis en el asunto de la seguridad abriendo paso a nuevos temas. Así mismo, el gobierno Santos le ha devuelto la institucionalidad al manejo de las relaciones exteriores del país, permitiendo que los canales diplomáticos tradicionales de la Cancillería puedan hacer de nuevo su trabajo, tomando distancia de esta forma de la

llamada diplomacia presidencial, personalista y de micrófono. (Piñero y Vargas 2011, pág. 87 en referencia a Soto 2011)

Por otro lado, retomando la teoría para el análisis de la política exterior colombiana, es con el Realismo Neoclásico que se hace posible analizar cómo las personas logran interactuar en el Estado, como lo afirma Waltz. Pues bien, para el realismo neoclásico son los individuos los que participan y negocian en el proceso de decisión de la política exterior de un Estado, también denominados Ejecutivos de la política exterior (Foreign Policy Executives, FPE).

Por consiguiente, en Colombia es el presidente Santos el ente supremo que formula y conduce la política exterior del país. Además, se encuentran funcionarios que son de gran importancia para la formulación de la política exterior del país, como la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Defensa y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

No obstante, la formulación de la política exterior colombiana responde directamente a las directrices y el liderazgo de Santos, quien se ha involucrado directamente en los asuntos internacionales de Colombia teniendo en cuenta que los logros a nivel internacional impactan directamente en los logros a nivel interno del Estado. Como ejemplo, se evidencia la jerarquía del Presidente en política exterior mediante sus viajes e interacción personal con diversos líderes y sectores de las regiones del sistema internacional (Sánchez y Monroy 2012, pág. 331).

Dicha jerarquía, se evidencia en cómo se encuentran organizados los funcionarios que son partícipes en las tomas de decisión de la política exterior colombiana, lo cual quiere decir que es el presidente Santos quien define como será la política exterior del país. En este orden de ideas, Rosati & Scott (2011, pág. 95) afirma que es importante establecer el cómo se organiza “la burocracia de la política exterior”, por lo que en el siguiente cuadro se establece la burocracia en política exterior en la relación bilateral de Colombia y Estados.

Tabla 3. Agencias y burocracia en la política exterior Bogotá-Washington

Colombia		Estados Unidos	
	Presidente	Presidente	
Asesores políticos	Líder en la formulación de la política exterior	Líder en formulación de la política exterior	Oficina Ejecutiva del Presidente – EPO
Embajada de Colombia en EEUU	Congreso de la República	Departamento de Estado	Embajada de EE.UU en Colombia
Fuerza Pública	Ministerio de Relaciones Exteriores	Departamento de Defensa, DOD	Consejo de Seguridad Nacional, NSC
Proexport	Ministerio de Defensa Nacional	Departamento del Tesoro, Treasury Department	Consejo Económico Nacional, NEC
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		

Fuente: (Sánchez y Monroy 2012, pág. 328)

Por otro lado, Santos en su propósito de consolidar nuevos TLC logró firmar el Tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, pero al momento de hablar de apoyo financiero brindado por Estados Unidos en la III fase del plan Colombia el país se ha visto afectado. Pues el presupuesto que Estados Unidos destinaba hacia Colombia en el periodo de Álvaro Uribe bajo la presidencia de George W. Bush era mucho mayor al que actualmente el presidente Barack Obama brinda al país.

De tal manera, que al ponerse en marcha la tercera fase del Plan Colombia, la ayuda económica brindada por Estados Unidos se ha venido reduciendo con el paso de los años, como se puede ver con el presupuesto que Barack Obama autorizó para el 2013 para Colombia.

El tizeretazo a los fondos colombianos equivale a unos 64 millones (aprox.) o el 15 por ciento, si se compara con la solicitud para el año 2012, que fue de 400 millones de dólares. En el último lustro, la ayuda para el país ha venido cayendo gradualmente, de unos 620 millones que se alcanzó a recibir en los años de la administración de George W. Bush hasta los 336 que ahora se contemplan, es decir, casi el 50 por ciento (Gómez 2012b, párr. 7).

Sin embargo, no hay por qué alarmarse pues “Santos no incluyó a Washington en el periplo que realizó como presidente electo. Según lo ha dicho el mismo presidente Santos tras sus posteriores reuniones con Barack Obama. En ellas le habría manifestado a su

homólogo: No vamos a seguir siendo el país receptor de ayuda. Vamos hablar de tú a tú, entre socios” (Ramírez 2012b, Párr. 26).

Así mismo, la disminución de ayuda económica de Estados Unidos a Colombia hace parte del objetivo que se plantea la III fase del Plan Colombia, como se explicó en el capítulo anterior. Lo cual es una oportunidad para Colombia, pues lo que se busca es abandonar progresivamente la dependencia que se tiene hacia Estados Unidos ya que se espera que Colombia comience a desprenderse de la ayuda brindada por Estados Unidos con el fin de que Colombia se convierta en un Estado capaz de afrontar sus problemas internos con sus propios recursos. Sin embargo, este es sólo el comienzo de un proceso largo de arduo trabajo.

Plan Colombia

Con la llegada del presidente Santos y su cambio de política exterior a diferencia de la llevada a cabo por el gobierno de Álvaro Uribe, el gobierno Santos tuvo como propósito abandonar la visión que había prevalecido bajo el gobierno Uribe. Puesto que el gobierno Santos asume una posición en donde su objetivo era la diversificación de las relaciones exteriores,

[...] al mismo tiempo que se mantendría una relación fluida y cooperativa con Estados Unidos para darle continuidad al respaldo militar, económico y político que había recibido el país a través del Plan Colombia. Además de la continuidad, se buscó también ampliar la agenda bilateral, de modo tal que fueran incluidos allí los temas del postconflicto y del desarrollo económico, con miras a establecer una alianza más “duradera y equilibrada” (Rojas 2013, párr.33).

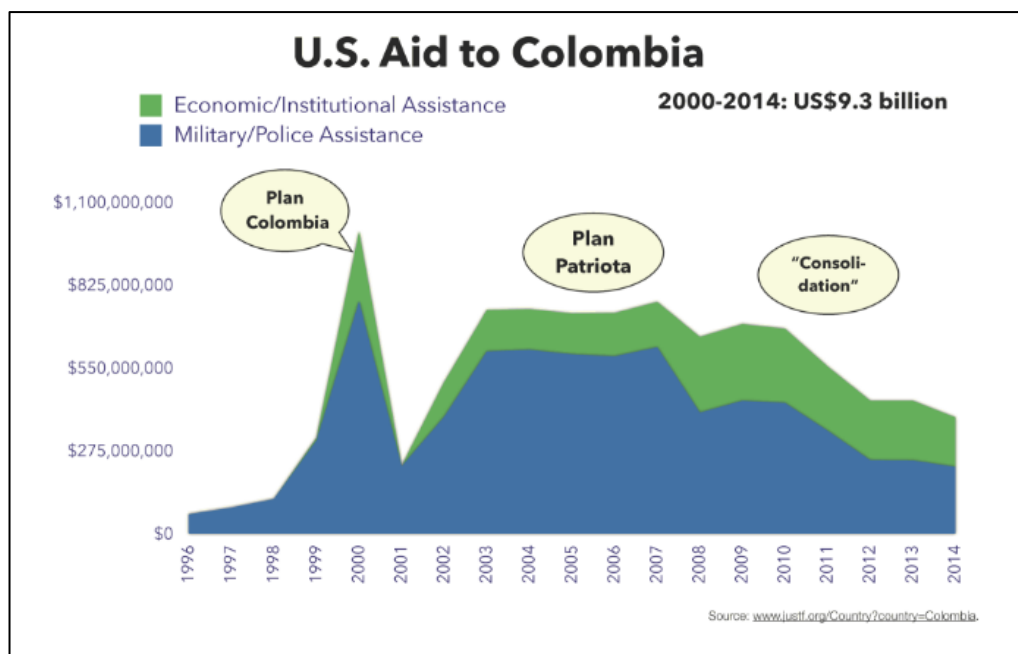
En ese orden de ideas, la agenda bilateral en temas de seguridad de Colombia y Estados Unidos sigue siendo un tema fundamental para ambos Estados, con la diferencia que bajo el gobierno Santos la agenda está enfocada hacia el postconflicto, lo que genera un cambio en la ayuda brindada por Estados Unidos al país. Pues, “mientras al principio del Plan Colombia, en 2000, el 80% correspondía a la ayuda militar y sólo el 20% se destinaba a programas económicos y sociales, hoy esa proporción ha cambiado: el 60% de la ayuda es militar y el 40% se destina al desarrollo económico y a la política social” (Rojas 2013, párr. 35).

En consecuencia, la ayuda brindada por los Estados Unidos ha venido cambiando pues las prioridades ya no son las mismas. Además, el gobierno estadounidense tras la crisis económica se ha visto en la necesidad de recortar la ayuda externa, por lo que los recursos que fueron designados para Colombia han disminuido progresivamente

[...] de los US\$ 630 millones que alcanzó a recibir anualmente durante los años del gobierno de George W. Bush, se pasó a US\$ 520 millones en 2010, US\$464 millones en 2011, US\$ 400 millones en 2012 y US\$ 328 millones en 2013. Para el 2014, el presupuesto destinado a Colombia es de US\$ 319 millones; de ellos 142 millones estarían destinados a programas antinarcóticos, 28.5 serían en respaldo al Ejército y 140 estarán dedicados al Fondo de Apoyo Económico (ESF, por su sigla en inglés), que financia diversos programas de desarrollo y fortalecimiento institucional. En esta partida habría algunos recursos para respaldar la implementación de la ley de Víctimas y la restitución de tierras. Así mismo, se suma una pequeña partida de US\$ 1.5 millones en educación militar (Rojas 2013, párr.34 en referencia a El Tiempo abril 2013).

Sin embargo, pese a los recortes Colombia después de México sigue siendo el principal receptor de ayuda estadounidense

Gráfica 1. Ayuda de EE.UU a Colombia (1996-2014)



Fuente: (Isacson 2014, pág. 17)

Por otro lado, aunque se hayan iniciado conversaciones de paz con la guerrilla de las Farc en 2011 no quiere decir que el Plan Colombia haya culminado. Pues bien, el Estado se encuentra inmerso en periodo de transición en donde Estados Unidos aún es un actor

importante para el gobierno colombiano pero con un perfil un poco más discreto y una ayuda económica mucho menor, pues bien, como se ha explicado anteriormente esa disminución hace parte del desarrollo de la tercera fase del Plan Colombia.

Por otro lado, el Plan Colombia

[...] ha implicado ganancias para ambos países. Al impedir lo que parecía ser el colapso del Estado colombiano, y evitar el caos subsecuente y la violencia incontrolada, la política exterior estadounidense pudo impulsar sus metas en el hemisferio de protección de la democracia y defensa de vidas humanas. El Plan Colombia fue también una demostración acertada de cómo Estados Unidos podía alcanzar objetivos de seguridad con una inversión limitada de la fuerza militar (Rojas 2015, pág. 264 en referencia a Shiffter 2012)

3. DE UNA AGENDA MONOTEMÁTICA A UNA AGENDA INTEGRAL

Con la posesión del gobierno de Juan Manuel Santos, y el cambio de la política exterior del país, es importante formularse la inquietud de si la política exterior del Gobierno Santos sería la discontinuidad del gobierno anterior de Uribe o sería simplemente la continuidad de su política interpretada de una forma diferente.

Pues bien, el regreso de Colombia al escenario internacional y su salida del aislacionismo en que se encontraba bajo el gobierno de Uribe, traería consigo interés en mecanismos de dialogo tanto regionales como internacionales, así mismo se generó gran interés por la cooperación en la búsqueda de crear alianzas estratégicas con socios no tradicionales.

Una de las áreas destacadas ha sido la dinamización de las relaciones con países del Asia y el Pacífico, fortaleciendo la presencia diplomática junto con la apertura de nuevos mercados. Respecto a estas metas Colombia en 2011 realizó la apertura de nuevas embajadas en Emiratos Árabes unidos, Indonesia, Trinidad y Tobago y Turquía y consulados en Shanghái, Orlando, Newark y Vancouver y para este momento había conseguido nueve tratados de libre comercio vigentes con catorce países y en negociación con Corea del Sur, Panamá y Turquía (Pérez y Rojas 2012, pág. 8).

Por lo que es importante tener claro cómo se formula y se implementa una política exterior como bien lo explican Lobell, Ripsman y Taliaferro: “los ejecutivos de la política exterior FPE se ven en la necesidad de forjar y mantener coaliciones con diversos actores entre los cuales se destacan: élites sociales (líderes de diferentes sectores económicos), actores estatales (militares, diplomáticos, burócratas) y grupos de interés” (Lobell, et al., 2009, pág. 33)⁴. “Estos actores, dependiendo de la influencia que ejerzan sobre el FPE, logran intervenir en los procesos de toma de decisión motivados por intereses económicos o políticos” (Sánchez y Monroy 2012, pág. 332).

Así mismo, el Realismo Neoclásico afirma que el líder no analiza solamente las nuevas amenazas y oportunidades que aparecen en un sistema internacional que se encuentra en un constante cambio. Pues bien, los actores como lo son los grupos sociales inciden en el proceso de toma de decisión en la política exterior.

Por ende, el Realismo Neoclásico establece “que durante periodos estables del Estado, ante amenazas de baja intensidad, actores domésticos y grupos de interés ejercen

⁴ Traducción libre de la autora.

una fuerte influencia en la labor de identificar amenazas y oportunidades, mientras que, en periodos de amenazas consideradas de alta intensidad, cuando la supervivencia del Estado se ve en peligro, la intervención de actores adicionales al Estado tenderá a ser mínima” (Ripsman 2009, pág. 33). Igualmente, al dar una prioridad analítica a los asuntos de orden doméstico, concebidos como productos primarios de la construcción del estado, permite conocer el proceso de toma de decisiones (Ayoob 1998).

Por otro lado, para el año 2011 Colombia logró avanzar en su posicionamiento en el escenario internacional, pues llegó a ser parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente entre el 2011 y 2012. Otro de los logros alcanzados por Colombia fue lograr una inserción en Asia Pacífico, pues Corea del Sur y China le dieron su apoyo a Colombia para ser parte del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico- APEC, adicional a esto llevaron a cabo reuniones de alto nivel en diferentes partes del mundo como lo son: Australia, Indonesia, Nueva Zelanda, Singapur y Rusia.

Además, otro de los elementos a destacarle a la puesta en marcha del gobierno Santos de posesionar a Colombia como un país multilateral se encuentra la cooperación sur-sur y cooperación triangular. Puesto que el gobierno le ha apuntado a la transformación del país como receptor de ayuda externa a socio que pone a disposición de otros Estados sus capacidades técnicas, conocimiento y experiencias en materia de seguridad, entre los socios actuales en esta temática se encuentran Costa Rica, Guatemala, Jamaica, Honduras, Haití y México. (Pérez y Rojas 2012, pág.9)

De igual forma, también se encuentran dentro de la estrategia de llevar a cabo iniciativas de cooperación “La Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe; La Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral y Programa Regional de Cooperación de Mesoamérica” (Pérez y Rojas 2012, pág.9).

3.1 Colombia bajo la mirada de Estados Unidos

La ayuda de Estados Unidos hacia Colombia ha sido constante, pues como lo manifestó el embajador estadounidense en Colombia Peter Michael McKinley en el 2010 cuando entregó credenciales:

[...] la cooperación va dirigida a muchas cosas, en las áreas de seguridad, militar y lucha contra el narcotráfico, apoyo y asistencia a desplazados, comunidades marginales, fortalecimiento de las instituciones judiciales, gobernación en los departamentos y programas culturales. Además, también argumenta que Colombia sigue entre los cinco o seis países que más ayuda reciben de Estados Unidos, no sólo en la región, sino a nivel mundial. Esto indica que el componente militar es sólo una dimensión de la ayuda de EE.UU. hacia Colombia. (Sánchez y Monroy 2012, pág. 332 en referencia a El Colombiano 2010)

Sin embargo es importante tener en cuenta que no sólo el poder militar es el que importa, es un error enfocarse sólo en esto, tal como lo planteó Joseph Nye.

Sin embargo, el apoyo económico, militar y social de EE.UU ha ayudado a Colombia. Es evidente la debilidad de los grupos narcoterroristas a comienzos del siglo XXI, además, el Informe de Derechos Humanos de 2010 presentado por la secretaria de Estado Hillary Clinton, reconoció el esfuerzo y la mejora de Colombia en la materia, restituyendo tierras y reparando a las víctimas de la violencia. (Sánchez y Monroy 2012, pág. 333 en referencia a Clinton 2011)

En ese orden de ideas John Kerry declaró que “Los días de la doctrina Monroe han terminado agregando que su país quiere establecer un sistema de relaciones entre Estados iguales, con intereses compartidos” (Mejía 2013, párr. 3). Sin embargo, sólo el tiempo dirá si dichas declaraciones fueron sinceras y si en realidad la doctrina desaparecería, pues la doctrina estipula que “toda América sería área de influencia de los norteamericanos” (Mejía 2013, párr. 4).

Con relación al inicio de las negociaciones de paz con la guerrilla las Farc en la Habana en 2011, el gobierno de Santos también buscaba consolidar lo ya logrado por el gobierno Uribe en temas de seguridad con el fin de sentar una buena base para el proceso que se vendría con dichas negociaciones de paz. Por ende, para el cumplimiento de este propósito el gobierno no solo continuó con la relación que se mantenía con Estados Unidos sino que la profundizó, aunque es importante aclarar que dicha relación cumple objetivos diferentes a los que se llevó a cabo bajo el gobierno de Uribe.

En cuanto al gobierno de Estados Unidos este brindó el apoyo necesario para la realización de la iniciativa CSDI mediante el cual se financiaron programas propuestos en el Plan de Consolidación (PNC) en diferentes zonas geográficas del país.

Este enfoque orientado hacia el postconflicto, que corresponde a una intervención tipo *statebuilding*, se refleja también en un cambio en el destino de la ayuda estadounidense. A esto se le agrega que a finales del 2010 se firmó un acuerdo bilateral para el regreso de los cuerpos de paz un programa en el cual jóvenes estadounidenses viajan de forma voluntaria a países en vías de desarrollo para ayudar en tareas relacionadas por lo general con educación y agricultura (Rojas 2015, pág.269).

Por otro lado, en lo que respecta a la cooperación regional esta se ha convertido en un elemento importante en la agenda bilateral, pues Colombia ha dejado de ser considerado como una “amenaza” para convertirse en un “socio activo” de Estados Unidos. Pues, Colombia gracias a la ayuda brindada por Estados Unidos está en capacidad de proporcionar cooperación cuando se refiere a temas de seguridad a otros Estados, con un costo económico considerable pero no excesivo.

Como bien lo menciona el jefe del Comando Sur en un informe al congreso en Washington: “Colombia es quizás el mejor ejemplo del valor de la ayuda en materia de seguridad a la región. Antes a punto de caer bajo el poder de una poderosa insurgencia, Colombia ahora es un líder en tácticas de contrainsurgencia y proporciona entrenamiento a contrapartes en África Occidental y Centroamérica” (U.S Southern Command 2013). Además, con la ventaja de la no injerencia de presencia militar de los Estados Unidos en los Estados que Colombia les brinde su cooperación. “Esta nueva lectura de la relación bilateral refleja la filosofía de que "a medida que ayudamos a Colombia, Colombia nos ayudará a ayudar a los demás", y los cambios en gran parte paralelos en la seguridad estadounidense y la política de defensa, en el que "dirigir desde atrás" se convirtió en un elemento clave” (Tickner 2014, pág. 3)⁵.

Es así, como el gobierno Santos nombró este programa cómo

estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral, y encargó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (MRE) como portavoz civil, responsable de interactuar con los gobiernos extranjeros y coordinar los esfuerzos específicos de cooperación con el Ministerio de Defensa, el CNP, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). Según el folleto del MRE, el programa ofrece un portafolio de servicios a la carta en siete áreas: desarrollo organizacional, lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, derechos humanos y derecho internacional humanitario, y capacidades operativas. Adapta la cooperación a las necesidades de cada país a través de un proceso de cuatro etapas, que consiste en un diagnóstico inicial en seguridad y capacidad institucional; planificación y recaudación de fondos; ejecución; y seguimiento y evaluación. La información específica sobre las iniciativas de cooperación individual no está disponible públicamente (Tickner 2014, pág.5).

⁵ Traducción libre de la autora.

Así mismo, se crea el U.S Colombia Security Cooperation Coordinating Group (SCCG) conformado por miembros del gobierno colombiano y estadounidense de diferentes entidades.

A través de este plan, los dos países acordaron enfocarse en iniciativas conjuntas en Centroamérica, que incluyen entrenamiento de seguridad y del sector justicia, fortalecimiento institucional para mejorar los esfuerzos de combate a crímenes financieros, extorsión, lavado y decomiso de activos; también incluye entrenamiento para ayudar a las capacidades de interdicción de esas naciones (Rojas 2015, pág. 274 en referencia a Semana 2012).

Para el año 2012 el gobierno estadounidense autorizó el desembolso de 18 millones de dólares a Colombia los cuales serían destinados a entrenamiento de policías y militares de Centroamérica y el Caribe. “para esa entonces, el país había entrenado ya a unos once mil policías y militares de la región, particularmente de México, Honduras y Guatemala” (Rojas 2015, pág. 275 en referencia a El Tiempo 2012).

Gráfica 2: Policías y militares entrenados por Colombia 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Total by country
Mexico	4,676	1,388	892	132	3,222	10,310
Guatemala	7	5	211	316	1,193	1,732
Honduras	2	622	214	34	1,737	2,609
Panama	393	575	644	1,013	401	3,026
El Salvador	0	19	56	150	240	465
Costa Rica	9	15	149	137	67	377
Ecuador	8	280	160	436	248	1,132
Peru	42	214	146	30	78	510
Other countries	595	220	276	311	386	1,788
TOTAL	5,732	3,338	2,748	2,559	7,572	21,949

Fuente: (Tickner 2014, pág. 3). cap

3.2 Perspectivas

Colombia se encuentra ubicada en todo el corazón de América y posee razones estratégicas para jugar un rol fundamental en los destinos de la región, lo cual ha hecho que Colombia se convierta en un Estado amortiguador. Pues bien, Colombia tiene presencia en la gran cuenca del caribe, la cuenca del pacífico y posee un frente amazónico.

Pese a esto, es un hecho lamentable para el país, pues aunque este posea unas zonas terrestres y marítimas extensas de gran importancia el gobierno no le da la atención debida

a su territorio. En efecto, no interesa si se posee una posición estratégica importante si no se hace un buen uso de esta. Es decir, que “Colombia tenga un territorio en una posición privilegiada y con dos salidas al mar no significa mayor cosa siempre y cuando la importancia que le damos sea nula” (Aragón 2010, pág. 29).

En consecuencia, se hace necesario que Colombia de la atención que es debida a sus fronteras, iniciativa que traería consigo grandes beneficios a Colombia, pues orientar la atención debida a estas podría favorecer las relaciones exteriores con sus vecinos, evitando así disputas con estos como lo sucedido con el bombardeo realizado en Ecuador en el 2008 a un campamento de las Farc, lo cual trajo discordias no sólo con Ecuador sino también en la relación con Brasil, puesto que esto fue considerado como una muestra del “antagonismo geopolítico” por parte de Colombia.

Sin embargo, vale la pena mencionar la adhesión de Colombia en el Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional entre los Estados del Mercosur y Estados Asociados, en el cual se

Busca la cooperación y asistencia recíproca para prevenir y atacar las actividades ilícitas como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y explosivos, el tráfico de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, además de vincularlo en el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME) (Pastrana y Vera 2013, pág. 644).

Así las cosas, es importante tener en cuenta como bien lo menciona Esquivel (2014) que la política exterior de Colombia debe reflejar una orientación geopolítica. Aunque es claro que Colombia no tiene aspiraciones territoriales diferentes a las de preservar su actual territorio, ni aspiración de proyectarse más allá de poder intercambiar libremente con los demás Estados del globo. Además es importante tener en cuenta que los dirigentes colombianos deben asumir una dimensión geopolítica en la política exterior si desean que el país sobreviva o lo que es lo mismo, ejerza poder en un mundo globalizado.

Por otro lado, uno de los retos que tiene la política exterior colombiana es ser un instrumento para consolidar especialmente el postconflicto en resultado de las negociaciones con la guerrilla las Farc. En conclusión: El Estado colombiano debe darle importancia a su posición estratégica y sacar ventaja de ésta; se le debe prestar mayor atención a las fronteras colombianas y convertirlas en las zonas estratégicas que deben ser; la política exterior debe tener una orientación geopolítica; además debe dejar de ser una

política exterior netamente reactiva y comenzar a implementar una política exterior preventiva

CONCLUSIONES

A lo largo de la información presentada en esta monografía, se presentaron diferentes elementos con el fin de lograr el objetivo propuesto al inicio de esta investigación, la cual tenía como finalidad analizar cómo el cambio de la agenda de la política exterior colombiana en materia de seguridad y defensa incidió en la relación con Estados Unidos partiendo de la diversificación temática. Es así, que a lo largo de esta monografía se pudo examinar a profundidad la política exterior implantada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez durante sus dos periodos (2002-2006, 2006-2010) y la implementada por Juan Manuel Santos en su primer gobierno (2010-2014).

En este orden de ideas se llega a la conclusión que la política exterior de Colombia bajo el mandato de Uribe se caracterizó por ser presidencialista y personalista. Además, ésta estuvo fuertemente focalizada hacia el Norte y la relación con Estados Unidos condicionó el desarrollo de su política exterior, cambiando el uso tradicional del “Respice Polum” al intensificar “la guerra contra las drogas” mediante la lucha contra el terrorismo, lo cual amplió la “invitación” de Estados Unidos en Colombia, trayendo como resultado que Colombia fuera vista por sus vecinos como una amenaza para la seguridad regional, aislando al país de la región. En consecuencia, bajo el gobierno de Uribe, Colombia vivió inmersa en tensiones políticas con sus vecinos y en un aislamiento diplomático, afectando las relaciones exteriores del país.

En cuanto a su predecesor Juan Manuel Santos, este le dio un gran giro a la política exterior de Colombia, dándole paso a la diversificación de la agenda la cual no se encontraba encaminada hacia Estados Unidos, sino por el contrario, es una agenda que tiene como objetivo fomentar las relaciones bilaterales con otros Estados, en especial con los que no se habían tenido buenas relaciones ni se les había dado mucha importancia en el pasado gobierno de Uribe, esto con el fin de reintegrar a Colombia de nuevo en Sudamérica.

En ese orden de ideas, se pudo analizar el por qué la construcción de la política exterior de Colombia estuvo supedita a los problemas internos que tenía el Estado, siendo el Realismo Subalterno y el Realismo Neoclásico teorías pertinentes para la realización de

dicho análisis. Pues, quedó evidenciado a lo largo de la monografía que Colombia se puede denominar bajo el concepto de Mohamed Ayoob como un Estado en vía de desarrollo, en donde la gran mayoría de las amenazas que afectan la estabilidad del Estado son de carácter interno, lo que genera que las políticas que se creen sean en pro de combatir dichas amenazas.

Dicho esto, se hace entendible el por qué bajo el gobierno Uribe la agenda de la política exterior del país estuvo en gran medida securitizada, pues en ese momento la gran amenaza era combatir al grupo terrorista de las Farc, al igual que recuperar la soberanía del territorio nacional. Diferente a lo aplicado por el gobierno Santos, pues la amenaza interna ya no era combatir a un grupo terrorista militarmente sino la resolución del conflicto armado interno teniendo como principal objetivo la finalización de este por medio del diálogo en la negociación de un posible acuerdo de paz. Por consiguiente, el Realismo Subalterno fue de gran apoyo en el desarrollo del presente trabajo para poder entender teóricamente bajo que concepto los Estados en vía de desarrollo despliegan su seguridad. Pues, en dichos Estados las amenazas que se generan son internas, y estas pueden llegar a trascender y afectar otros Estados como lo es el caso de Colombia.

Con relación al Realismo Neoclásico, es una teoría que ayudó a entender el proceso de toma de decisión del FPE en la política exterior, en este caso Uribe y Santos, es decir brindó una visión teórica de cuáles son los factores que influyen al FPE en la construcción de esta. Además, como bien se mencionó a lo largo de esta investigación uno de los lineamientos para la creación de una política exterior de un Estado está supeditada a las amenazas y oportunidades que este tenga. Es en este aspecto donde el análisis del realismo subalterno se hace pertinente al caso.

Respecto a la relación de Colombia con Estados Unidos, este sigue siendo un aliado importante para Colombia especialmente en el proyecto de pacificación nacional. Dicho esto, es pertinente mencionar que mientras en los años anteriores esta relación enfocó sus esfuerzos y recursos en combatir la lucha contra las drogas y la guerra contrainsurgente, ahora la relación bilateral tiene como objetivo ayudar a crear las bases para una posible situación de postconflicto. Lo cual proyectaría a Colombia como una posible intervención tipo “peacebuilding” por parte de Estados Unidos.

Sin embargo, frente a la hipótesis planteada al inicio de esta monografía en la que se afirmaba que el cambio de agenda de la Política Exterior colombiana ha incidido en la relación colombo-estadounidense en materia de seguridad y defensa en tres factores: 1) Se generó una diversificación temática con Estados Unidos, 2) Disminución de dependencia hacia Estados Unidos, 3) Se ha generado un cambio de perspectiva del país por parte de Estados Unidos. Se puede concluir que:

Sí se generó un cambio en las relaciones bilaterales de Estados Unidos y Colombia con la diversificación de la agenda de la política exterior colombiana del gobierno Santos, pues se pasó de una agenda monotemática con Estados Unidos a una agenda diversificada, lo que implica que las relaciones no son solo dirigidas en temas de seguridad, pues al abarcar otros temas generó que las relaciones de estos dos gobiernos crecieran y se fortalecieran, Sin embargo es importante aclarar que la política exterior colombiana ya no está supedita exclusivamente hacia Estados Unidos y la ayuda brindada cumple objetivos diferentes a los llevado a cabo por el gobierno Uribe.

Por otro lado, la disminución del monto económico de Estados Unidos hacia Colombia no es una consecuencia de haber orientado la política exterior a otros Estados como se pensó al inicio de la investigación. La disminución de ayuda monetaria se debe a la fuerte crisis económica y a la nacionalización del Plan Colombia. Además, la baja en la ayuda económica tiene que ver así mismo con el cambio de perspectiva de Estados Unidos hacia Colombia.

En segundo lugar, se hace evidente que la dependencia que existió bajo el gobierno Uribe hacia Estados Unidos, con el cambio que se le dio a la política exterior del país bajó el gobierno de Santos disminuyó. Sin embargo, aún falta mucho para que Colombia pueda dejar de depender de Estados Unidos, aunque se puede decir que va por un buen camino, pues ha comenzado a relacionarse con otros Estados que también pueden brindar ayuda.

En tercer lugar, sí existió un cambio de perspectiva por parte de Estados Unidos hacia Colombia, ya que lo han comenzado a ver no como un país que necesita ayuda, sino como un país con el que pueden generar proyectos de cooperación que beneficien a otros Estados de la región en temas de seguridad. Cabe aclarar, que dicho avance de Colombia en

temas de Seguridad se debe en mayor parte al trabajo realizado por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Por consiguiente, se puede concluir que efectivamente existió un cambio en la política exterior de Colombia y que esto no generó un retroceso en las relaciones que se tenían con Estados Unidos. Por el contrario, Estados Unidos hoy día se encuentra muy presente en Colombia, con la diferencia de que Colombia no es vista como solo un Estado que necesita ayuda del gobierno estadounidense, sino que han comenzado a ver a Colombia como un Estado que puede comenzar a exportar su experiencia en temas de seguridad y defensa. Pues bien, Estados Unidos es un gran aliado de Colombia y se hace lo posible por mantener estas relaciones bilaterales en un muy buen estado.

Además, se evidenció a lo largo del trabajo que los efectos de este cambio de orientación de la política exterior han sido rápidos y positivos en particular con sus vecinos, pues Colombia ya no es vista como una amenaza para la región como sí sucedió bajo el gobierno de Uribe. Por lo tanto, uno de los rasgos sobresalientes de la política exterior de Santos ha sido actuar bajo el principio planteado por Guillermo Fernández de Soto el “Respice Omnia” (mirar al universo) y convertirlo en un criterio estratégico en la inserción de Colombia en el mundo. En éste orden de ideas, el giro de la política exterior colombiana ha mostrado una voluntad expresa de darle la primacía a las relaciones con América Latina y el Caribe.

BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A. (2002). *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung
- Ayoob, M. (1995). *The third world security predicament*. Boulder: L. Rienner Publishers,
- Barco, C. (2006). *Reflexiones sobre la política exterior de Colombia 2002-2006*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M. y Taliaferro, J. W. (2009). *Neoclassical Realism, The State, And Foreign Policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1970). *Memoria de relaciones exteriores, 1968-1969, Alfonso López Michelsen*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Reynolds, P. (1977). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Rojas, M. (2015). *El Plan Colombia la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House
- Rosati, J. A. y Scott, J. M. (2011). *The politics of United States foreign policy*. Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning.
- Sánchez, D., y Rodríguez, F (2007). *Seguridad, democracia y seguridad democrática*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario
- Suarez, M. (1958). *Obras, vol 2*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.

Capítulos o artículos en libro

Ayoob, M. (1997). Defining Security: A Subaltern Realist Perspective. En K.Krause y M. Williams (Eds.), *Critical Security Studies*. (121-148). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Ayoob, M. (1998). Subaltern realism: international relations theory meets the third world International. En S, Neuman (Eds.), *Relations Theory and the Third World*. (Págs. 31-54). New York: St. Martin Press.

Cardona, D. (2011) ¿Puede tener Colombia una estrategia de Política Exterior? En *Colombia una política Exterior en Transición* (Págs. XV-XXXIX) Bogotá: Editorial Gente Nueva.

Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En Ardila, et al, *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (Págs. 19-39). Colombia: Fundación Konrad Adenauer

Hough, P. (2004). Security and Securitization. En P., Hough (Ed.), *Understanding Global Security* (Pág.1-20). Oxon: Routledge.

Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J. Vargas (Eds.), *Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (Págs. 221-264). Bogotá: Editorial Javeriana y KAS.

Pastrana, E. y Vera, D. (2015). En Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis. En E. Pastrana y J.

- Vargas (Eds.), *Política Exterior colombiana Escenarios y desafíos en el posconflicto* (Págs. 23-59). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E (2004) La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. En IX curso para diplomatas sul-americanos. (Págs. 67-82). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão. Disponible en: http://funag.gov.br/loja/download/894-IX_Curso_para_Diplomatas.pdf
- Ripsman, N (2009). Neoclassical realism and domestic groups. En S, Lobell., N. Ripsman y J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, The State, And Foreign Policy* (págs. 170-193). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press
- Randall, S (2004). El problema de la seguridad en las relaciones Colombia-Estados Unidos: perspectivas en transición. En D, Cardona., B. Labatut, S. Lavaux y R. Sánchez (Eds.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas* (págs. 245-299). Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- Sánchez, F y Monroy, H (2012). Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. En Ardila, et al, *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (Págs. 323-339). Colombia: Fundación Konrad Adenauer
- Sánchez, R (2005). Naturaleza y condiciones de la seguridad política. En J, Locarno (Ed), *Seguridades en construcción en América Latina*. (Págs. 125-132). Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- Shifter, M (2001). Conflicto colombiano más crisis andina. En M, Ardila (Ed), *Colombia y la seguridad hemisférica* (175-176). Bogotá: Universidad externado.

Tickner, A. y Pardo, R. (2011). En búsqueda de aliados para la “seguridad Democrática”. En S., Borda y A., Tickner (Comp.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (págs. 227-249). Bogotá: Uniandes.

Wohlforth, W (2008). Realism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (Págs. 85-100). Oxford: Oxford University

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? En *Revista Colombia Internacional*, (65), 66-89.

Cabrera, I. (2012). Frontera colombo-brasilera: persistencia del conflicto armado y alcances de las estrategias de seguridad. En *Boletín Científico*, (2), 11-17. Disponible en: http://www.sapiensresearch.org/images/pdf/v2n2/V2N2_Latin_1.pdf

Esquivel, R. (2014. Jul, 23). El interés nacional vs Geopolítica (II). Observatorio S&D, 28. Disponible en: http://issuu.com/observatoriosd/docs/boletin_28-2014

Galindo, C. (2005). De la seguridad nacional a la seguridad democrática: Nuevos problemas, viejos esquemas. En *Revista Estudios Socio-jurídicos, Universidad del Rosario*, (7), 496-543. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/733/73309913.pdf>

González, R y Godoy, H (2007). Colombia – Estados Unidos y los cambios políticos en la región: una aproximación. En *Investigación y desarrollo*, 15 (1), 150-169. Disponible en: <http://www.uninorte.edu.co/documents/191918/1835938/COLOMBIA+%E2%80%99>

93%20ESTADOS+UNIDOS+Y+LOS+CAMBIOS+POL%C3%8DTICOS+EN+LA
+REGI%C3%93N+UNA+APROXIMACI%C3%93N.pdf

López, M. (2007 Enero-Junio) Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia. En *Revista Colombia Internacional*, (65), 136-151. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/95/view.php>

Ramírez, S. (2012a) “Alcances de la nueva política exterior colombiana”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12, (1), 38-45

Resende, J. (1996). Anarchy and the emulation of military systems: Military organization and technology in South America, 1870–1930. En *Security Studies*, 5 (3), 193-260.

Rojas, D (2013) Las relaciones Colombia – Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿llego la hora del post-conflicto? En *Análisis político*, 26 (79). Disponible en: <http://www.revistas.unal.edu.co/ojs/index.php/anpol/rt/printerFriendly/43323/44621>

Tickner, A. (2008). Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”. En *Foreign Affairs*, 8 (4), 65-72.

Tickner, A. (2007, Enero-Junio). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. En *Colombia internacional*, (65), 90 - 111. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php>

Tickner, A (2004, Julio-Diciembre), La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. En *Colombia internacional*. (60), 12-35. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/view.php>

Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. En *Colombia Internacional*, (49-50), 39-61. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/370/view.php>

Ullman, R. (1983). Redefining security. *International Security*, 8 (1), 129-153.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas.

Gómez, S. (2012a, Febrero). Ayuda de EE.UU. a Colombia ha caído 50% en los últimos cinco años. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11130607>

Gómez, S. (2012b, Febrero). Reducción del Plan Colombia no es muy grave, dijo la Canciller Holguín. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11127181>

Mejía, L. (2014). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en 2013: asimetría persistente. *Razón pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7271-las-relaciones-entre-colombia-y-estados-unidos-en-2013-asimetr%C3%ADa-persistente.html>.

Molano, A (2010). Política exterior, crónica de males crónicos. *Razón pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1208-politica-exterior-cronica-de-males-cronicos.html>

Ramírez, S. (2012b) Dos años del Gobierno Santos: la política exterior. *Razón pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3132-dos-anos-del-gobierno-santos-la-politica-exterior.html>

Ramírez, S (2011). El giro de la política exterior colombiana; *Nueva Sociedad*. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf

Otros documentos

Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Programa para el desarrollo de las Naciones Unidas- ACCI y PNUD (2002). Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/repensaracolombia1.pdf

Aragón, F. (2010). *Colombia y su poder geopolítico*. (Tesis Pregrado). Recuperado del repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana.

Cancillería (2011). Mecanismos bilaterales Colombia – Estados Unidos. Embajada de Colombia en Estados Unidos, Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: http://estadosunidos.embajada.gov.co/colombia/mecanismos_bilaterales

Cancillería (2010). Principios y lineamientos de la política exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>

Departamento Nacional de Planeación (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2009). Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Isacson, A. (2014). Poner fin a 50 años de conflicto: Los desafíos pendientes y el papel de Estados Unidos en Colombia WOLA. Disponible en: http://colombiapeace.org/files/1404_colpaz.html

Isacson, A. (2010, Julio). Colombia: Don't Call it a Model. Washington office on Latin America-WOLA. Disponible en: http://www.wola.org/publications/colombia_dont_call_it_a_model

Palomeque, C. (2005). *Política exterior estratégica para Colombia*. (Tesis Maestría). Recuperado del repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana.

Pérez, M. y Rojas, E. (2012). Debates y perspectivas de la política exterior colombiana en la era Santos. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata (págs. 1-14). Disponible en: http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/PEREZ_ROJAS_Debates%20y%20perspectivas%20de%20la%20politica%20exterior%20colombiana.pdf

Piñeiro, L. y Vargas, C. (2011). *La política exterior de Colombia en materia de seguridad y el consejo suramericano de defensa*. (Tesis de Maestría). Recuperado del repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL (2003). Colombia: Política de Defensa y Seguridad Democrática - Parte I. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/col-03-part1.htm>

Rivera, R (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf

Santos, J (2012). Presidente Santos explicó política de Prosperidad Democrática en la Universidad de Beijing. Presidencia de la República. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120509_01.aspx

Teoría de Relaciones Internacionales. [Apuntes de clase] (2011, II semestre). Profesora Stéphanie Lavaux. Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

Tickner, A. (2014, Marzo) Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy. Washington office on Latin America-WOLA. Disponible en: <http://www.wola.org/files/140318ti.pdf>.

U.S. Department of State (2006, Marzo). U.S. Assistance Programs for Colombia and Plans to Transfer Responsibilities to Colombia, Report to Congress

U.S. Southern Command (2013, 19 Marzo). Posture statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps commander, United States Southern Command before the 113th Congress Senate Armed Services Committee. Disponible en: <http://www.southcom.mil/newsroom/documents/southcom%202013%20posture%20statement%20final%20sasc.pdf>