



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: www.revistacientificaesmic.com

Multilateralismo en la política exterior colombiana de 2018-2022, una lectura desde el realismo neoclásico

Multilateralism in Colombian foreign policy from 2018-2022, a view from neoclassical realism

Carlos Hernán González Parías 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

carlos.gonzalez0@tdea.edu.co

Lisbeth Katherine Duarte Herrera 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

lisbeth.duarte@tdea.edu.co

Carlos Alberto Builes Tobón 

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia

calberto.builes@udea.edu.co

Alexander Arango Avendaño 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

alexander.arango@correo.tdea.edu.co

Citación APA: González Parías, C. H., Duarte Herrera, L. K., & Builes Tobón, C. A. (2024). Multilateralismo en la política exterior colombiana de 2018-2022, una lectura desde el realismo neoclásico. *Revista Científica General José María Córdova*, 22(45), 57-78.
<https://doi.org/10.21830/19006586.1249>



Publicado en línea: 3 de marzo de 2024



Enviar un artículo a la Revista

Responsabilidad de contenidos: La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.



Los artículos publicados por el Sello Editorial ESMIC y la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: **Atribución - No Comercial - Sin Derivados.**



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 57-78
<https://doi.org/10.21830/19006586.1249>

Multilateralismo en la política exterior colombiana de 2018-2022, una lectura desde el realismo neoclásico

Multilateralism in Colombian foreign policy from 2018-2022, a view from neoclassical realism

Carlos Hernán González Parías 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

Lisbeth Katherine Duarte Herrera 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

Carlos Alberto Builes Tobón 

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia

Alexander Arango Avendaño 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

RESUMEN. Este artículo analiza el ejercicio del multilateralismo en la política exterior colombiana en el periodo 2018-2022, con base en el realismo neoclásico, considerando que la percepción de los tomadores de decisiones y los estímulos sistémicos inciden en la política exterior. Para ello, se analizaron tres casos de ejercicio multilateral de la política exterior colombiana: el retiro de Unasur, su liderazgo en la creación de Prosur y su participación en el Grupo de Lima. La metodología, cualitativa, se basó en la revisión de fuentes oficiales y diversos textos. Se concluye que la política exterior colombiana en dicho periodo fue resultado de la lectura y percepción de los estímulos externos, esto es, las sanciones de Estados Unidos a Venezuela, la pérdida de liderazgo regional de Brasil y el retorno de gobiernos de derecha en América Latina, entre otros fenómenos.

PALABRAS CLAVE: Grupo de Lima; integración regional; multilateralismo; política exterior; Prosur; relaciones multilaterales; Unasur

ABSTRACT. This article analyzes the exercise of multilateralism in Colombian foreign policy in the period 2018-2022, based on neoclassical realism, considering that the perception of decision-makers and systemic stimuli affect foreign policy. To this end, three cases of multilateral exercise of Colombian foreign policy were analyzed: the withdrawal of Unasur, its leadership in the creation of Prosur, and its participation in the Lima Group. The qualitative methodology was based on the review of official sources and various texts. It is concluded that Colombian foreign policy in the said period was the result of the reading and perception of external stimuli, that is, the United States sanctions against Venezuela, the loss of regional leadership of Brazil, and the return of right-wing governments in Latin America, among other phenomena.

KEYWORDS: foreign policy; Lima Group; multilateral relations; multilateralism; Prosur; regional integration; Unasur

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 11 de julio de 2023 • Aceptado: 23 de febrero de 2024

CONTACTO: Lisbeth Katherine Duarte Herrera  lisbeth.duarte@tdea.edu.co

Introducción

Un rasgo característico de la política exterior colombiana es la dificultad de construir una visión y objetivos de largo plazo, en lo cual coinciden varios autores (Tokatlian, 2000; Ardila, 2008; Borda, 2012; González et al., 2018; Amaya, 2017). Si bien es lo esperado que cada nuevo gobierno imprima tanto en la política interna como exterior su visión, énfasis y objetivos propios, en Colombia, con el inicio de cada periodo presidencial, la política exterior suele experimentar cambios drásticos, a costa de abandonar en ocasiones procesos y avances significativos en diferentes dimensiones. Esto puede responder a diversos factores, como la orientación política del presidente de turno; debilidades institucionales debido a la concentración en la figura presidencial de la formulación de esta política; y la lectura y percepción del entorno internacional, entre otros.

En este contexto, el multilateralismo ha sido empleado como medio y expresión de la política exterior colombiana con mayor o menor énfasis y para diferentes fines en cada gobierno. En el caso de las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018), el multilateralismo ocupó un importante lugar en la política exterior del país. Entre los frutos de esta política se cuenta la participación en la creación de la Alianza del Pacífico; el inicio del proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); la vinculación en calidad de socio global a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); la inclusión de la ONU como organismo verificador internacional del cumplimiento del acuerdo de paz, y el activo papel en el diseño de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (Cavelier & Rodríguez, 2017). Para Rueda y Osorio (2019), este activo multilateralismo obedeció a cuatro motivaciones y expectativas: 1) liderazgo regional, 2) mayor oferta de cooperación y generación de un vecindario seguro, 3) refuerzo de las estrategias de desarrollo y 4) atracción de inversión extranjera. Según Arlene Tickner (2022), este multilateralismo activo le permitió a Colombia y ganar cierto nivel de liderazgo regional.

En el caso de la administración del presidente Iván Duque (2018-2022), la política exterior colombiana también recurrió al multilateralismo para sus objetivos, estrategias de vinculación y prioridades. No obstante, aunque practicando un multilateralismo activo, la política exterior del gobierno Duque tuvo altos niveles de politización y aspiraciones de liderazgo a pesar de algunas debilidades internas (Pastrana & Vera, 2019, p. 42). Incluso, para Pastrana y Valdivieso (2020), la alineación ideológica y de intereses fueron los criterios rectores de la política exterior durante el gobierno de Iván Duque (p. 72). En el mismo sentido apunta Beltrán (2022), al indicar que la política exterior estuvo marcada más por las ideologías del partido de gobierno que por los intereses del Estado. Según Pastrana et al. (2021), otras características de este periodo, en coherencia con la ideologización, fueron la venezolanización, estadounidenseización y narcotización de la agenda exterior del país.

La ideologización de buena parte de la política exterior y del multilateralismo en el periodo 2018-2022 tiene entre sus manifestaciones el retiro del país en 2018 de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); la creación en 2019, bajo una convergencia ideológica, del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), y cierto liderazgo ejercido sobre el denominado y embrionario Grupo de Lima. En estos tres casos, de forma directa o indirecta, gravita la cuestión venezolana y, por ende, son evidencia de la denominada venezolanización de la agenda exterior colombiana (Pastrana et al., 2021) y la tensión ideológica entre ambos gobiernos. Por esta razón, fueron seleccionados como objeto de estudio para este artículo.

En cuanto al primer caso, la consideración de Unasur como “cómplice de la dictadura venezolana” (Marcos, 2018) —en palabras del presidente Iván Duque— y como creación y legado de gobiernos de izquierda fue uno de los argumentos presentados por el gobierno de Colombia para justificar su retiro de esta organización. En cuanto a Prosur, fue pensada como un organismo de integración regional en remplazo de Unasur y secundada e integrada por buena parte de gobiernos de derecha vigentes entonces en la región. Finalmente, el Grupo de Lima fue concebido como una instancia multilateral de seguimiento a la crisis política venezolana en procura de un cambio de régimen en dicho país. En consecuencia, la participación colombiana en estos tres espacios evidencia un multilateralismo selectivo basado parcialmente en consideraciones ideológicas durante la ejecución de la política exterior colombiana en el periodo 2018-2022.

Con base en lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar la participación multilateral de Colombia durante el periodo 2018-2022 tomando como casos de estudio el retiro de Colombia de Unasur; la creación de Prosur con base en postulados teóricos del realismo neoclásico, particularmente desde la percepción de los tomadores de decisiones, y el papel protagónico del país en el Grupo de Lima.

El texto inicia con la presentación de elementos teóricos y conceptuales sobre el multilateralismo y el realismo neoclásico, con énfasis en la percepción de los tomadores de decisiones. Posteriormente, se definen unidades de análisis, categorías de estudio, fuentes, el tratamiento de la información y demás aspectos metodológicos relevantes. En la tercera parte se presenta el análisis y discusión de la información, para finalizar con una serie de conclusiones y reflexiones.

Marco teórico

Al finalizar la Guerra Fría, revivió el optimismo sobre el potencial de instituciones internacionales como las Naciones Unidas (Bouchard, 2014), por lo cual se dio un impulso en el estudio del multilateralismo. Así, académicos de diferentes orientaciones teóricas sobre las relaciones internacionales (realismo, liberalismo y teorías críticas, entre otras) lo comenzaron a abordar en sus discusiones. Es el caso de Robert Keohane (1988; 1990), Robert Cox (1992), John Ruggie (1992; 1993), James Caporaso (1992) y Lisa Martin (1992).

Robert Keohane considera el multilateralismo como “la práctica de coordinación de políticas nacionales de un grupo de tres o más Estados, por medio de acuerdos *ad-hoc* o por medio de las instituciones” (1990, p. 731). Entre los efectos positivos que Keohane reconoce en los espacios multilaterales está el aumento de los niveles de transparencia entre los Estados y la reducción de costos de transacción: “Estos se constituyen en mecanismos de fomento de la confianza e inducen a la cooperación” (1988, p. 72).

Por su parte, los aportes de Robert Cox al multilateralismo parten de una insatisfacción o reconocimiento de insuficiencia de los conceptos anteriores. Desde las teorías críticas en relaciones internacionales, Cox (1992) considera que el multilateralismo no es algo estático, sino que “solo puede entenderse en el contexto en el que se existe, y que el contexto es la estructura histórica del orden mundial” (p. 161). Para Cox, el multilateralismo puede cumplir dos funciones principales: la institucionalización y regulación del orden mundial establecido; y servir de escenario de las interacciones de las diferentes fuerzas y actores que puede generar la transformación del orden existente (Cox, 1992, p. 163).

Ruggie (1992) amplía el espectro de análisis del multilateralismo al incluir la dimensión cualitativa, es decir, la necesidad de que los Estados involucrados compartan principios y valores con el fin de que el espacio multilateral obtenga los resultados esperados:

En suma, lo que es característico del multilateralismo no es simplemente que coordina las políticas nacionales en los grupos de tres o más Estados, lo cual es algo que otras formas de organización también hacen, lo hace sobre la base de ciertos principios de ordenar las relaciones entre los Estados. (Ruggie, 1992, p. 567)

Complementando los aportes de Ruggie, Caporaso (1992, p. 602) concibe el multilateralismo es un principio organizador del sistema internacional que cuenta con tres propiedades: indivisibilidad, principios generales de conducta y reciprocidad difusa. La indivisibilidad es el ámbito de aplicación, esto es, el alcance (geográfico y funcional) donde beneficios y costos se reparten. Los principios generales de conducta son los valores que se pretende defender y proyectar entre los miembros del grupo multilateral (Fernández, 2010, p. 21), en aras de evitar relaciones diferenciadas sobre la base de preferencias individuales o motivos particulares, lo cual suele ser desventajoso para Estados con poco poder. En cuanto a la reciprocidad difusa, Caporaso (1992) la entiende como la visión utilitarista respecto al impacto y los temas en que pueden beneficiarse los Estados, pues estos procuran obtener beneficios a largo plazo y en diversos temas.

Asimismo, Caporaso (1992) hace una distinción entre dos categorías que se suelen equiparar: instituciones multilaterales y la institución del multilateralismo. La primera centra su atención en los elementos formales de la organización de la vida internacional, para lo cual se cuenta con una sede permanente, una estructura burocrática y

secretarías. Si bien no es excluyente que en instituciones multilaterales se manifieste la institución del multilateralismo, el significado de este va más allá: responde a los aspectos menos formales; los hábitos, prácticas, ideas y normas de la sociedad internacional. En este sentido, el multilateralismo como institución se presenta como una de las posibles formas como se podría organizar el mundo; otras opciones son el bilateralismo y la jerarquía imperial. Por lo tanto, para el ejercicio práctico del multilateralismo no es imprescindible el desarrollo de instituciones internacionales, si bien —en palabras de Milner y Tingley (2012)— “toda coordinación de políticas entre países que implique la delegación a una institución internacional es una forma de multilateralismo” (p. 316).

Por otra parte, el realismo neoclásico (NCR, por sus siglas en inglés) es un programa de investigación más reciente vinculado a la tradición realista, que incluye los factores determinantes tanto externos como internos en el actuar exterior del Estado. Esta corriente de investigación procura cerrar la brecha dentro del realismo, tradicionalmente orientado hacia teorías de la política internacional y no de la política exterior. Autores neoclásicos, como Meibauer et al. (2020), la definen como una teoría de rango medio y ecléctico, en el sentido de que incorpora tanto factores estructurales como no estructurales: instituciones domésticas, percepciones, identidad, cultura estratégica, entre otros (Meibauer et al., 2020, p. 8).

El NCR mantiene como fundamentos ontológicos la consideración de un sistema internacional anárquico, el Estado como principal actor en la arena internacional y la importancia de la posición de poder del Estado y de las capacidades relativas de poder material, fundamentos compartidos con las demás corrientes realistas. Su factor diferencial dentro de esta tradición es considerar que la política exterior no es reflejo fiel de las capacidades de poder del Estado, ya que, durante el proceso de diseño y toma de decisiones, donde intervienen élites y líderes, se presentan distorsiones mediadas por las percepciones de los tomadores de decisiones y por las limitaciones en cuanto al uso de dichas capacidades (González, 2021).

Para el NCR, los estímulos sistémicos constituyen la variable independiente, y la política exterior y la respuesta externa, constituyen la variable dependiente. Con respecto a la variable independiente, Smith (2019) considera que esta es ante todo un determinante clave de los resultados de política internacional, dado que los entornos internacionales (y regionales) en que se encuentra un Estado “son los que brindan tanto incentivos como desincentivos para la acción externa” (p. 19). Entre los estímulos sistémicos y la respuesta a ellos, median procesos a nivel interno (la percepción de los tomadores de decisiones sobre el entorno) y estímulos externos (el proceso de la toma de decisión y la consecuente implementación de la política). En estos tres procesos inciden las denominadas variables intervinientes: la imagen de los líderes, la cultura estratégica, la relación Estado-sociedad y las instituciones domésticas.

Con respecto a la percepción de los tomadores de decisiones, puede entenderse como filtros cognitivos que informan cómo se procesa la información del entorno internacional, a qué se le presta atención y, por ende, hacia dónde se deben dirigir los recursos del Estado y cuándo y cómo prepararse para responder a las posibles amenazas y oportunidades (González, 2021).

Con base en lo anterior, el multilateralismo se asume en un doble sentido: como herramienta de la política exterior para conseguir objetivos y prioridades estratégicamente definidos, y también como un rasgo definitorio de la política exterior de un Estado. En este sentido, se propone usar los postulados del NCR respecto a la percepción de los tomadores de decisiones de política exterior para explicar el ejercicio del multilateralismo en la política exterior colombiana, en los casos específicos del retiro de la Unasur, la creación de Prosur y el liderazgo en el Grupo de Lima. Cabe reconocer que la forma como se percibieron los estímulos sistémicos, internacionales y regionales, no es el único factor explicativo de las acciones y decisiones tomadas, pero sí ha jugado un papel importante que aporta a la comprensión de dicho comportamiento.

Metodología

La investigación es de corte cualitativo por cuanto se enfoca en casos representativos para el análisis del multilateralismo colombiano, que permiten realizar una interpretación bajo la lógica inductiva. Los casos se analizaron individualmente a partir de textos, documentos e información oficial y hemerográfica, lo cual permitió enriquecer la investigación y profundizar el análisis, que partió de lo particular a lo general (Hernández et al., 2010). El control del sesgo se hizo por medio del principio de triangulación, que permite validar las conclusiones a partir de estrategias como el uso de fuentes múltiples, lo que implica cotejar diferentes recursos primarios y secundarios para determinar su confiabilidad (Ñaupas et al., 2014).

En la Tabla 1 se presenta la matriz metodológica utilizada para la investigación. En ella se aprecian la unidad de análisis establecida en relación con el problema de estudio: el multilateralismo en la política exterior colombiana. Esta unidad de análisis contempla dos categorías de estudio: 1) política exterior 2018-2022 desde el realismo neoclásico, y 2) multilateralismo en la política exterior colombiana. Para cada categoría se observaron las variables que las operacionalizan. Por ejemplo, para la categoría 1 se observaron las siguientes variables: a) percepción de los tomadores de decisión; b) estímulos sistémicos del contexto internacional, y c) estímulos sistémicos del contexto regional. Para la categoría 2 se observó lo siguiente: a) participación en Unasur; b) participación en Prosur, y c) participación en el Grupo de Lima. Para la interpretación de la información se aplicó el principio de triangulación con la estrategia de fuentes múltiples, para validar los hallazgos revisando otras fuentes.

Tabla 1. Matriz metodológica de apoyo

Problema de investigación: Multilateralismo en la política exterior colombiana 2018-2022			
Unidad de análisis	Categorías	VARIABLES DE ESTUDIO	Triangulación
Política exterior colombiana	Política exterior 2018-2022 desde el realismo neoclásico	Percepción de los tomadores de decisión	Estrategia de fuentes múltiples
		Estímulos sistémicos del contexto internacional	
		Estímulos sistémicos del contexto regional	
	Multilateralismo en la política exterior colombiana	Participación en Unasur	
		Participación en Prosur	
		Participación en el Grupo de Lima	

Fuente: Elaboración propia

Resultados

Para comprender el multilateralismo en la política exterior colombiana, a continuación, se presenta el análisis particular de las categorías definidas: percepción de los tomadores de decisión, estímulos sistémicos del contexto internacional, estímulos sistémicos del contexto regional, retiro de Colombia de Unasur, la creación de Prosur y el rol de Colombia en el Grupo de Lima.

Retiro de Colombia de Unasur

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) nació en 2008 como un proyecto impulsado por las pretensiones geopolíticas brasileras bajo el liderazgo del entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Con Unasur, Brasil buscaba materializar dos grandes objetivos de su política exterior: 1) autonomía regional y 2) convertirse en una potencia regional y global con importante liderazgo en los asuntos latinoamericanos, excluyendo a México de la política regional de América Latina (Sanahuja, 2012). El 23 de mayo de 2008, durante la III Cumbre Sudamericana desarrollada en Brasilia, se aprobó su Tratado Constitutivo con la firma de doce Estados miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Como argumentan Nolte y Mijares (2022, p. 85), Unasur fue un producto de su época en cuanto crítica a un proyecto ideológico, propiciada por gobiernos denominados de izquierda en buena parte de Suramérica que secundaron su creación. Así, su surgimiento coincide con la característica que Cox (1992) atribuye al multilateralismo, al considerar que este se presenta como escenario de interacción de diferentes fuerzas y

actores que pueden generar procesos de transformación de una realidad y distribución de poder particular.

En principio, la principal intención de Unasur era unir a los países del continente suramericano en torno a una integración regional profunda (González, 2019), que permitiera construir identidad y ciudadanía suramericanas (Ominami, 2021), como quedó consagrado en el objetivo general del Tratado Constitutivo. Se evitó hacer alusión expresa a la integración económica y sus implicaciones, por cuanto ello podría llevar a tocar aspectos sensibles, lo cual fue el error de la extinta Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En este sentido, el objetivo principal de Unasur era establecer una integración en varias áreas, sin profundizar y comprometer el “rol de la organización en la formación de una zona económica sudamericana” (Sanahuja, 2012, p. 40).

Actualmente, Unasur se encuentra virtualmente inoperante¹, por causas que varios autores han ayudado a comprender. Nolte y Mijares (2022) consideran que uno de los factores de su fracaso fue la existencia de visiones estratégicas divergentes entre los Estados miembros, sumada a una institucionalidad débil. En el mismo sentido, para Álvarez (2019), el retorno a gobiernos considerados de derecha le fue restando interés e importancia estratégica a Unasur.

Por su parte, Ortiz et al. (2019) señalan que el declive de esta agrupación se puede identificar desde el 2013, cuando surgen debilidades contextuales y estructurales. Entre las primeras, señalan la dispersión de intereses entre los miembros, un nuevo clima político-ideológico en la región, su ineficacia frente a la precarización de la estabilidad democrática regional (a causa de la crisis política en Venezuela), su indiferencia ante el proceso de destitución contra Dilma Rousseff en Brasil, la dificultad creciente de lograr consensos y la ausencia de un claro liderazgo regional. En cuanto a las debilidades estructurales, identifican el fuerte énfasis intergubernamental en su funcionamiento, el incumplimiento de compromisos en la generación de bienes públicos regionales para alcanzar objetivos comunes, el agotamiento de la diplomacia de cumbres en la toma de decisiones y la carencia de una dimensión económica (Ortiz et al., 2019).

Colombia fue parte de los Estados miembros de Unasur desde su creación en 2008, pese al distanciamiento que entonces se tenía con varios gobiernos suramericanos². De hecho, desde los inicios, se vislumbraba la incomodidad del Estado colombiano y el poco convencimiento de su participación en el organismo. Al respecto se recuerda, por ejemplo, el *impasse* en septiembre de 2009 cuando el entonces ministro de defensa colombiano, Gabriel Silva, defendió el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos, y señaló que el país no descartaba retirarse de Unasur “si no vemos

1 En junio de 2023, el presidente Lula da Silva convocó en Brasilia a una Cumbre Sudamericana con el fin, entre otros, de reactivar Unasur. Sin embargo, ello no se logró, debido a la falta de unanimidad entre los gobiernos de la región.

2 En ese momento, gobernaban Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Michelle Bachelet en Chile, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay y Hugo Chávez en Venezuela (González, 2019).

una preocupación por el armamentismo, el tráfico de armas, el narcotráfico; si no hay sensibilidad por esos temas, estaríamos como invitados de piedra y ahí sí tocaría evaluar esa posibilidad” (Mena, 2009). Tras esto, el presidente Uribe Vélez salió al paso, principalmente con Venezuela y Ecuador, argumentando que el acuerdo militar con EE. UU. no tenía reversa y que la participación de Colombia en estos foros internacionales era de sinceridad (Salazar, 2009); al mismo tiempo, se reclamó que a otros países suramericanos que contaban con acuerdos militares con otros Estados no se les exigía explicar dichas actividades por parte de Unasur.

Hay otras situaciones que aumentaron el escepticismo del gobierno colombiano, así como la poca eficacia de este organismo. En primer lugar, está la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela en 2010 por la presencia de miembros de las guerrillas FARC-EP y ELN en suelo venezolano, disputa que no logró ser zanjada por Unasur a pesar de ser tratada por los ministros de Exteriores de Unasur en Quito. Dado que no fue posible dirimir completamente las diferencias entre Colombia y Venezuela, estas terminaron rompiendo la cuerda de las relaciones diplomáticas entre ambos países (Radio Francia Internacional, 30 de julio de 2010).

En segundo lugar, otro suceso que agudizó la percepción de Colombia sobre su poca afinidad con Unasur fue la invitación a esta organización para vigilar las elecciones colombianas de 2014. Uribe Vélez, esta vez en su condición de senador de la República y líder de un partido político, rechazó esta pretensión por considerar que Unasur era “una entidad manejada por Venezuela, donde se violan todos los derechos democráticos” (*El Espectador*, 4 de marzo de 2014).

En tercer lugar, aparecieron constantes denuncias respecto a la progresiva ideologización que fue adoptando el foro multilateral, alineado a un proyecto geopolítico particular (González, 2019) en detrimento de la unión de los países suramericanos y la pretendida identidad e integración regional, que era el objetivo inicial de Unasur. Así lo destaca Ominami (2021): “La Unasur no pudo superar las definiciones ideológicas de sus inspiradores para transformarse en una institución capaz de sobrevivir a los cambios políticos. Su progresiva ideologización, sumada al derecho a veto del que disponía cada país, terminó paralizándola” (p. 166).

Sumado a lo anterior, según González (2019), el punto de implosión que atizó la crisis de Unasur fue la ineficacia que mostró el organismo para resolver la crisis político-institucional de Venezuela, o por lo menos para asumir un papel de equilibrio e imparcialidad tras los resultados electorales que proclamaron a Nicolás Maduro como presidente de Venezuela. Asimismo, se hizo evidente la poca capacidad del organismo para lograr consensos en diferentes temas, su estructura rígida y burocrática, y el desinterés que fue asumiendo Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia y Paraguay en el foro internacional, lo cual se sumó a una cadena de errores que marcaron el paulatino declive de una iniciativa de integración multilateral cuyo consejo de presidentes no se reunía desde diciembre de 2014 y cuyos cancilleres suspendieron reuniones a partir de 2016 (González, 2019).

El distanciamiento de un importante sector político colombiano con Unasur se evidenció cuando en 2017, durante la campaña presidencial en Colombia, el entonces candidato Iván Duque, y futuro presidente —en consonancia con su mentor político Álvaro Uribe, así como con lo expresado por su partido político, Centro Democrático—, propuso la salida de Colombia de Unasur porque, según sus palabras, era un foro cómplice de Venezuela (Silva & De Souza, 2021). En julio, siendo presidente electo, pero aún no posesionado, Iván Duque manifestó; “Yo no quiero que Colombia siga perteneciendo a una institución que ha sido el mascarón de proa, la caja de resonancia o sencillamente el idiota útil para proteger la dictadura venezolana” (France 24, 10 de agosto de 2018). Posteriormente, tres días después de su posesión, el 10 de agosto de 2018, por medio del canciller Carlos Holmes, Colombia anunció su retiro de Unasur.

Tras este anuncio, Colombia fue suspendiendo paulatinamente su participación. De forma consecuente, se sumaron otros países que anunciaban el respectivo retiro: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú, siendo Uruguay el último en salir en marzo de 2020. Para 2023, solo cuatro países de los doce que firmaron el Tratado Constitutivo se mantenían en Unasur: Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela.

Unasur, que surgió con aspiraciones de autonomía regional y liderazgo geopolítico (Sanahuja, 2012), refleja la dinámica de interacción entre fuerzas y actores que pueden transformar la realidad y distribuir poder (Cox, 1992). El retiro de Colombia de la organización se origina en la falta de afinidad de los tomadores de decisiones y la política exterior colombiana con el proyecto de Unasur desde sus inicios, como se evidencia en la incomodidad expresada por el gobierno colombiano ante varias decisiones de la organización. En particular, el fracaso de Unasur para resolver la crisis en Venezuela y su progresiva ideologización (González, 2019; Ominami, 2021) pueden entenderse a través del enfoque de Ruggie (1992), que enfatiza la necesidad de compartir principios para lograr resultados efectivos en el espacio multilateral.

En consonancia con el NCR, el retiro de Colombia puede atribuirse a visiones estratégicas divergentes con los países miembros, como señalan Nolte y Mijares (2022). Esto refuerza la noción de que las percepciones de los tomadores de decisiones son influidas por sus filtros cognitivos, que juegan un papel fundamental en la política exterior de los Estados.

De Unasur a la creación de Prosur

Bajo el mandato del presidente Iván Duque, Colombia lideró, junto con el presidente de Chile Sebastián Piñera, la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). Anunciada el 14 de enero de 2019, esta iniciativa buscaba reemplazar a Unasur. Autores como Ominami (2021) consideran que Prosur se configuró sin pensar directamente en afianzar los lazos de integración en la región, sino como una suerte de alternativa ideológica frente a Unasur y aquellas formas de “integración post-liberal”, concepto ampliamente desarrollado en la región por autores como Da Motta y Ríos (2007), Bywaters y

Rodríguez (2009) y Sanahuja (2010; 2012), o de regionalismo post-hegemónico, para Rigirozzi (2010). Respecto al regionalismo post-liberal y post-hegemónico, Briceño (2013) afirma que se trataba de iniciativas regionales que proponían “una ruptura con el discurso hegemónico durante la década de 1990, que asociaba el regionalismo a los procesos de globalización bajo inspiración de las ideas neoliberales. [...] el regionalismo se percibía como una respuesta defensiva a esos procesos globales” (p. 11). De igual modo, la creación de Prosur, según Silva y De Souza (2021), significó la expresión de la política exterior tanto de Colombia como de Chile por jugar un rol de liderazgo frente a la pérdida de protagonismo de Brasil (p. 9).

Dos argumentos recurrentes de los países que anunciaron su retiro de Unasur fueron el alto costo económico de funcionamiento y, sobre todo, el alto nivel de ideologización de la organización (Silva & De Souza, 2021; Nolte & Mijares, 2022). No obstante, el nuevo organismo resultó ser más conservador en sus pretensiones, excluyente y, paradójicamente, incurrió en el mismo error que se le endilgaba a Unasur: la ideologización, por cuanto se constituyó en un foro de “regionalismo alineado con Estados Unidos” (Frenkel, 2019), auspiciado en parte por la recomposición ideológica que se produjo en la región suramericana³. En este orden de ideas, Prosur también abandonó el sentido de estos espacios de integración multilateral, esto es, su agenda de integración regional.

El 22 de marzo de 2019, en el marco de un encuentro de presidentes en Santiago de Chile, los mandatarios de ocho países: Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, firmaron la “Declaración presidencial sobre la renovación y el fortalecimiento de la integración de América del Sur” (Prosur, 2019), que dio vida a este nuevo foro de integración multilateral. No todos los países del bloque suramericano hicieron parte de este; Bolivia participó como país observador, Uruguay como invitado y Venezuela fue excluida de la invitación (Ominami, 2021). La declaratoria de esta organización expresa la “voluntad de construir y consolidar un espacio regional de coordinación y cooperación, sin exclusiones, para avanzar hacia una integración más efectiva que nos permita contribuir al crecimiento, progreso y desarrollo de los países de América del Sur” (Prosur, 2019). Esto responde a las propiedades generalizables desarrolladas por Caporaso (1992) y la posibilidad de coordinar el actuar de los miembros con base en principios compartidos. Esta coordinación de acciones, en el caso de Prosur, se ha dado mediante una estructura institucional liviana y flexible, que no cuenta con un tratado constitutivo ni con una secretaría general.

En el poco tiempo de vida que tiene Prosur, se han presentado hechos que sugieren parcialidad y diferenciación a la hora de juzgar y manifestarse frente a situaciones en algunos países de la región, lo que ha llevado a Prosur a reproducir los errores cometi-

3 Entonces se encontraban en el poder Jair Bolsonaro en Brasil, Sebastián Piñera en Chile, Martín Vizcarra en Perú, Lenin Moreno en Ecuador, Mauricio Macri en Argentina y Mario Abdo Benítez en Paraguay (González, 2019).

dos por Unasur. Por ejemplo, ante el golpe de Estado en Bolivia que se desencadenó el 10 de noviembre de 2019, Prosur no hizo ningún tipo de pronunciamiento. Igualmente, ante las presuntas violaciones a los derechos humanos en el marco del estallido social en Chile en octubre de 2019 y que continuó en Colombia en abril de 2021, tampoco se manifestó la organización:

Dicha situación también ha sido cuestionada en Colombia por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe titulado *Colombia, observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia* (2021), preparado como respuesta a las denuncias sobre el Estado colombiano. Por lo tanto, parafraseando a Ominami, el hecho de que Prosur no se manifestara ante dichas denuncias en Chile y Colombia demuestra que, más que una instancia autónoma y objetiva de países, se constituyó como un espacio al servicio de los intereses políticos de sus fundadores (Ominami, 2021, pp. 164-165).

Por lo anterior, dichos criterios, imprescindibles en la declaratoria constitutiva, solo fueron establecidos para excluir a la Venezuela de Nicolás Maduro, lo que termina haciéndole mucho daño no solo a la organización multilateral, sino también a la aspiración de integración suramericana, por cuanto la limita a gobiernos afines, la consolida como un foro de derecha con su mirada hacia el norte e “impide desarrollar mecanismos efectivos de resolución de conflictos y espacios abarcativos desde los cuales consensuar mínimos denominadores comunes” (Frenkel, 2019).

El Grupo de Lima como estrategia de la política exterior colombiana

El 8 de agosto de 2017, cancilleres y representantes de doce países de América Latina se reunieron en la ciudad de Lima, Perú, para abordar “la cuestión venezolana” desde una iniciativa de foro multilateral. Desde la perspectiva conceptual de Keohane (1988), el Grupo de Lima se presenta como un espacio multilateral *ad hoc*, en procura de coordinar acciones nacionales y de objetivos compartidos, como es el caso particular de la crisis venezolana.

El Grupo de Lima fue la respuesta ante la imposibilidad que hubo en la Organización de Estados Americanos (OEA) para activar la Carta Democrática Interamericana invocada ante la ruptura del orden constitucional en Venezuela. Su creación se dio antes del arribo a la presidencia de Colombia de Iván Duque, pero durante su administración se convirtió en uno de los escenarios de multilateralismo más sobresalientes de la política exterior colombiana, ya que el presidente Duque estuvo más presente y activo en el Grupo de Lima.

La Declaración de Lima tuvo como firmantes a Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, unidos con el fin de “explorar formas de contribuir a la restauración de la democracia en ese país a través de una salida pacífica y negociada” (Cancillería de Colombia, 2017). Posteriormente se unieron Guayana y Santa Lucía, y durante la presidencia interina de Jeanine Áñez en 2019 ingresó Bolivia. Como participantes de este foro multilateral estuvieron Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y la OEA.

Después de la ola de gobiernos denominados de izquierda y socialdemócratas que gobernaron buena parte de los países de América Latina entre 2000 y 2015, el escenario político comenzó a cambiar: en México, Enrique Peña Nieto (2012-2018); en Argentina, Mauricio Macri (2015); en Perú, Pedro Pablo Kuczynski (2016); en Estados Unidos, Donald Trump (2017); en Colombia, Iván Duque (2018); en Paraguay, Mario Abdo Benítez (2018); en Chile, Sebastián Piñera (2018); en Brasil, Jair Bolsonaro (2019); en Bolivia, Jeanine Áñez (2019), y en Ecuador, Guillermo Lasso (2021). Este nuevo giro ideológico hacia gobiernos conservadores tuvo como una de sus prioridades en materia de política exterior la cuestión venezolana y el multilateralismo como vehículo de acción al respecto. Estos gobiernos representaban un apoyo decidido a la oposición venezolana y a la denuncia del régimen de Nicolás Maduro como una dictadura.

Desde Estados Unidos, el presidente Donald Trump intensificó las presiones y sanciones a Venezuela, especialmente con el denominado cerco diplomático contra el régimen de Maduro, mientras en materia de hidrocarburos presionaba con la disminución de los precios internacionales del petróleo, para desfinanciar las fuentes económicas de Venezuela. Lo mismo hicieron países como Inglaterra, entre otros, que cooptaron reservas de oro de Venezuela. Esto se asume como un estímulo sistémico según el NCR.

A nivel interno, Venezuela sufría dos movimientos que la contraían incesantemente. Por una parte, la oposición, fortalecida en las urnas en 2015 con mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional, salía multitudinariamente a las calles para forzar elecciones presidenciales libres y democráticas en el país; por otra parte, el presidente Nicolás Maduro también movilizaba miles de ciudadanos que lo apoyaban en las calles. Este péndulo de fuerzas políticas y sociales entre la oposición y el gobierno de Maduro tuvo un punto de quiebre cuando este último convocó a elecciones de una Asamblea Nacional Constituyente, con la aparente intención de redactar una nueva Constitución que ni se presentó ni se discutió. Finalmente, esto se convirtió en el pretexto para crear una institución parlamentaria alternativa a la Asamblea Nacional, que tenía como mayoría a la oposición.

La nueva Asamblea Nacional Constituyente tuvo vigencia desde el 4 de agosto de 2017 hasta el 18 de diciembre de 2020 y asumió poderes plenipotenciarios por encima de los demás poderes del Estado. Por ello, los países del Grupo de Lima, cuatro días después de que iniciara la Nueva Asamblea Constituyente, condenaron dichas elecciones como la ruptura del orden democrático en Venezuela. Los principales puntos de la Declaración de Lima fueron los siguientes: “su decisión de no reconocer a la Asamblea Nacional Constituyente, ni los actos que emanen de ella, por su carácter ilegítimo. Su pleno respaldo y solidaridad con la Asamblea Nacional, democráticamente electa” (Cancillería de Colombia, 2017).

El cambio de equilibrio de poderes en Venezuela impulsó un empoderamiento de la oposición que tuvo como su mayor representante a Juan Guaidó, quien logró cohesionar los diferentes grupos opositores en una causa común: la creación de un gobierno

alternativo al del presidente Maduro. El cerco diplomático contra Maduro se convirtió en una oportunidad de legitimación para Juan Guaidó, reconocido por el Grupo de Lima como presidente encargado de Venezuela:

Los Gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, miembros del Grupo de Lima, expresan lo siguiente:

1. Reiteran su reconocimiento y respaldo a Juan Guaidó como presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela en atención a su Constitución. Saludan la decisión del creciente número de países que ha reconocido al presidente encargado Juan Guaidó y hacen un llamado a la comunidad internacional para que le brinde su más fuerte respaldo, así como a la Asamblea Nacional, en sus esfuerzos por establecer un Gobierno de transición democrática en Venezuela.
2. Acogen con gran satisfacción la solicitud del presidente encargado Juan Guaidó de incorporar al legítimo gobierno de Venezuela al Grupo de Lima y le dan la bienvenida.
3. Acuerdan reconocer y trabajar junto a los representantes designados por el gobierno del presidente encargado Juan Guaidó en los respectivos países. (Cancillería de Colombia, 2019)

Colombia dentro del Grupo de Lima en el gobierno de Iván Duque

El 7 de agosto de 2018 asumió como presidente de Colombia Iván Duque Márquez, con el apoyo de una coalición encabezada por el partido Centro Democrático, cuyo líder es el expresidente Álvaro Uribe. Esto es importante, puesto que uno de los pilares de política exterior del gobierno de Duque fue presionar internacionalmente, en especial en América Latina, el régimen de Maduro en Venezuela.

Son varias las razones de esta posición del gobierno de Duque con respecto al gobierno de Maduro, que significaba un cambio radical en política exterior. En primer lugar, era necesario desconocer al gobierno venezolano como garante del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, firmado en agosto de 2016. En este sentido, la cuestión era más de política interna que internacional inicialmente. La nueva coalición de derecha liderada por Duque había rechazado el proceso de paz colombiano en las urnas con el plebiscito y había prometido hacerle cambios radicales en materia de justicia e implementación. Cabe recordar que el anterior presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (2010-2018), había reestablecido las relaciones con Venezuela cuando aún estaba vivo Hugo Chávez. De hecho, Venezuela ocupó un lugar destacado en el proceso de paz.

En segundo lugar, el presidente Duque convirtió la cuestión venezolana en uno de los ejes centrales de la política exterior del país. De hecho, la entrada de Duque a partir de agosto de 2018 al foro del Grupo de Lima le permitió liderar las banderas de la oposición venezolana allí, así como generar estrategias que forzaran a Maduro a dialogar y convocar nuevas elecciones libres, como la creación de un cerco diplomático que le obligara a tomar acciones democráticas.

En tercer lugar, una de las causas que más unió al grupo de países latinoamericanos, a Estados Unidos y a la Unión Europea fue la crisis humanitaria que estaba viviendo Venezuela, entre otras razones, por las duras sanciones que Estados Unidos había impuesto al gobierno de Maduro. La ayuda humanitaria se convirtió en una estrategia de presión a Maduro para que cediera en su postura dominante. Desde Colombia se creó una red de apoyo nacional e internacional en la frontera con Venezuela que fue casi exitosa, puesto que la carencia de alimentos y de medicinas internamente, y la salida masiva de migrantes, colocaron al régimen venezolano en una verdadera encrucijada.

En cuarto lugar, el presidente Duque se convirtió en líder dentro del Grupo de Lima del reconocimiento a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela. El fenómeno de migración venezolana hacia Colombia desbordó las expectativas y generó toda una nueva política migratoria antes desconocida. Más de dos millones de personas venezolanas llegaron al país durante el periodo presidencial de Iván Duque (*La República*, 14 de mayo de 2022). Al mismo tiempo, buena parte de la oposición tuvo sus sedes en Colombia.

La presión abierta en contra del régimen de Nicolás Maduro a nivel internacional por parte del gobierno colombiano; la crisis fronteriza que generó la migración y la llegada internacional de ayuda humanitaria, y el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado fueron detonantes para la ruptura de relaciones de Venezuela con Colombia el 23 de febrero de 2019, solo veinte días después de que el Grupo de Lima reconociera a Juan Guaidó como presidente encargado.

A partir de la ruptura de relaciones de Venezuela con Colombia, el presidente Duque, por medio tanto de la política bilateral, pero sobre todo de su política multilateral, convirtió dicha ruptura en una cruzada contra Maduro y su régimen. Esta cuestión acaparó buena parte de la agenda exterior colombiana. Las visitas de Estado a América Latina, Estados Unidos y Europa estuvieron marcadas por la cuestión venezolana, de la cual se volvió su vocero. Esta fue una ideologización de la política exterior colombiana, según Eduardo Pastrana: “La ideologización se manifiesta en una actitud de rechazo a gobiernos contrarios. Es decir, los gobiernos de centro o izquierda radical son vistos como enemigos, como una amenaza para la seguridad del país” (*El Espectador*, 8 de agosto de 2021).

Sin embargo, las repercusiones nacionales de la crisis con Venezuela en Colombia superaron lo esperado por el mismo gobierno. Se rompieron las comisiones binacionales, se cerraron las fronteras y, sobre todo, Venezuela fue el receptor de grupos armados organizados y de disidencias de las FARC y del ELN, lo que produjo un problema de seguridad y de defensa en Colombia.

Otra consecuencia de la postura ideologizada de Colombia contra Venezuela fue el aislamiento progresivo de Colombia en el escenario latinoamericano, a medida que fueron llegando gobiernos de izquierda a países como México, Argentina y Perú, con figuras como Andrés Manuel López Obrador, Alberto Fernández y Pedro Castillo, respectivamente.

Finalmente, la creación del Grupo de Lima como respuesta a la incapacidad de la OEA para activar la Carta Democrática Interamericana refleja la importancia del multilateralismo en la política exterior colombiana. La Declaración de Lima, firmada por varios países latinoamericanos, muestra cómo estos Estados exploraron formas de restaurar la democracia en Venezuela a través de la cooperación multilateral. Por otra parte, el Grupo de Lima puede ser interpretado desde el enfoque de Cox como un espacio que busca transformar el orden regional establecido. Cox (1992) argumenta que el multilateralismo no es estático y debe entenderse en el contexto histórico del orden mundial. El surgimiento del Grupo de Lima en un contexto de cambio político en América Latina, con el giro hacia gobiernos conservadores, refleja esta dinámica de transformación.

Estímulos sistémicos vs. percepciones de los tomadores de decisiones en política exterior colombiana

Con base en lo expuesto, a continuación, se procura evidenciar, a modo de síntesis, el rol jugado por la forma de percibir el entorno externo y su relación con los estímulos sistémicos, asumidos como oportunidades o amenazas, y la consecuente respuesta por medio del multilateralismo y la política exterior en los casos estudiados (Tabla 2).

Tabla 2. Estímulos sistémicos vs. percepciones

Estímulos sistémico: Contexto internacional regional	Percepción en relación con la política exterior colombiana	Tipo de percepción
Cambio de Gobierno en los Estados Unidos. Presidencia de Donald Trump	Cerco diplomático liderado por el entonces presidente de los Estados Unidos, partiendo del desconocimiento de Nicolás Maduro como presidente de Venezuela. Departamento del Tesoro impuso sanciones a PDVSA: varias sanciones impulsadas por los Estados Unidos, en algunas de ellas replicadas por parte de la Unión Europea. Percepción de mayor margen para la implementación de una política de distanciamiento y dicotómica frente a Venezuela	Oportunidad
Retorno a gobiernos de centro-derecha y derecha en América Latina	Fin de la denominada marea rosa o del giro a la izquierda experimentado en América Latina desde finales de la década de 1990. Implica, mayor afinidad ideológica entre el gobierno de colombiano y los nuevos gobiernos conservadores de derecha y centroderecha en países como Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Bolivia. Percepción de aislamiento ideológico y político de Venezuela en la región.	Oportunidad
Pérdida de liderazgo por parte de Brasil	El ascenso de Jair Bolsonaro en Brasil, bajo el lema: "Brasil por encima de todo y Dios por encima de todos". Significó abandono de este país a espacios regionales y multilaterales impulsados por gobiernos anteriores. Esto brinda la oportunidad de la emergencia y consolidación de liderazgo de potencias secundarias en la Región como Colombia y Chile, expresado en roles jugados en Prosur y Grupo de Lima	Oportunidad

Continúa tabla...

Estímulos sistémico: Contexto internacional regional	Percepción en relación con la política exterior colombiana	Tipo de percepción
Alta ideologización y debilidad institucional de Unasur	Percepción de una alta ideologización, al ser concebida la Unasur como el legado de la denominada marea Rosa, caracterizada por el giro hacia la izquierda en buena parte de los gobiernos latinoamericanos	Amenaza/ oportunidad
Crisis política, social, económica y migratoria en Venezuela	Aumento exponencial de migrantes venezolanos a diferentes países de la región, superando la capacidad de acogida y de respuesta de los servicios sociales y de salud, generando riesgo de colapso y presiones presupuestarias en los países receptores	Amenaza

Fuente: Elaboración propia

El cambio que significó la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos marcó una transición significativa en la política exterior de ese país, especialmente hacia Venezuela. Las sanciones impuestas y el desconocimiento de Nicolás Maduro como presidente reflejan una postura *más agresiva*. Estos estímulos forjaron en la percepción de los tomadores de decisiones de política exterior en Colombia la necesidad de un mayor margen de acción para implementar una política de distanciamiento y confrontación frente a Venezuela, en alineación directa con las acciones que emprendía Estados Unidos. Esta percepción conllevó una oportunidad para Colombia de fortalecer su posición en el ámbito regional y global, alineándose con una potencia mundial que comparte sus objetivos e impulsando procesos de multilateralismo regional.

Por su parte, el ascenso de gobiernos de derecha y centroderecha en varios países de América Latina produjo cambios en el panorama regional. La percepción de una mayor afinidad ideológica con estos gobiernos ofrecía una oportunidad para Colombia de fortalecer alianzas y liderazgo en la región. Esto permitió a Colombia desempeñar un papel destacado en iniciativas multilaterales como Prosur y el Grupo de Lima. A su vez, la percepción de aislamiento político de Venezuela en la región también es coherente con la estrategia de Colombia de distanciarse y confrontar al gobierno de Nicolás Maduro.

La situación interna brasilera y el cambio en la orientación política bajo Jair Bolsonaro, generó un vacío de liderazgo en la región. Colombia, junto con otros países como Chile, vio la oportunidad de ocupar este espacio y consolidar su propio liderazgo en iniciativas como Prosur y el Grupo de Lima. La percepción de emergencia y consolidación del liderazgo de potencias secundarias refuerza la búsqueda de Colombia por influir en la política regional y promover sus objetivos, especialmente mediante el ejercicio multilateral.

La percepción de una alta ideologización y debilidad institucional en Unasur, relacionada con la tendencia de gobiernos de izquierda, se tradujo tanto en una amenaza como en una oportunidad para Colombia. Por un lado, la debilidad de Unasur y su orientación ideológica limitaron su capacidad para abordar asuntos regionales de manera efectiva. Por otro lado, la falta de cohesión y funcionalidad en Unasur impulsó la búsqueda de alternativas como el Grupo de Lima, donde Colombia pudo ejercer un

papel de liderazgo y promover sus intereses sin las restricciones ideológicas que caracterizaban a Unasur.

Por otra parte, la crisis política, social, económica y migratoria en Venezuela representa una amenaza para la estabilidad de la región y los países vecinos, incluida Colombia. El aumento masivo de migrantes venezolanos ejerce presión sobre los recursos y los servicios sociales en Colombia, lo que genera riesgos de colapso y tensiones presupuestales. En respuesta a esta amenaza, Colombia se ve obligada a adoptar políticas para enfrentar los desafíos humanitarios y de seguridad que surgen como resultado de la crisis en Venezuela.

Conclusión

El análisis de los estímulos sistémicos y las percepciones de los tomadores de decisiones en la política exterior colombiana, a la luz del marco teórico del realismo neoclásico, arroja una comprensión profunda de cómo las presiones externas y las interpretaciones nacionales influyen en la formulación de estrategias multilaterales y de política exterior. En el contexto de los estímulos sistémicos y las percepciones políticas, se pueden identificar oportunidades y amenazas que impactan la acción del Estado.

Así, el ejercicio del multilateralismo en la política exterior colombiana durante el periodo 2018-2022, en los casos abordados, fue en buena medida resultado de la lectura, análisis y percepción, por parte de los tomadores de decisiones, de estímulos sistémicos tanto a nivel internacional como regional. A partir de esta percepción, se concluyó que existían las condiciones políticas e ideológicas propicias en la región para abandonar Unasur, al ser percibida como un legado de la denominada marea rosa suramericana de inicios del siglo XXI y avanzar hacia una nueva alternativa de integración denominada Prosur.

Como se vio, los espacios multilaterales alejados del pragmatismo, e ideados como foros de coincidencia ideológica, con diseños institucionales débiles y de naturaleza altamente intergubernamental, quedan sujetos al movimiento del péndulo político en la región. Esto explica tanto la creación y virtual desaparición de Unasur, como también el surgimiento de Prosur y su eventual desaparición con el arribo de nuevos gobiernos de izquierda y centroizquierda en América Latina: Chile, Brasil y Colombia.

En Estados donde el diseño institucional de la política exterior se concentra, en buena medida, en el jefe de Estado, como es el caso de Colombia, las herramientas teóricas y metodológicas propuestas por el realismo neoclásico se presentan como alternativa sólida para abordar y comprender el proceso de formulación y ejecución de una política exterior.

En este sentido, la postura de Colombia en el Grupo de Lima, liderada por Iván Duque, refleja cómo las percepciones de los tomadores de decisiones, influenciadas por los estímulos sistémicos, pueden llevar a definir objetivos y estrategias en política exterior. Así, la importancia otorgada a la cuestión venezolana y la búsqueda de presionar al régimen de Maduro muestran cómo las percepciones internacionales pueden impulsar la acción multilateral y la coordinación de políticas nacionales.

Este análisis abre campo para futuras investigaciones sobre la política exterior colombiana que pretendan dar respuesta a preguntas como las siguientes: ¿Qué rol ha jugado la percepción de los tomadores de decisiones, la imagen de los líderes y los estímulos sistémicos en la política exterior de Colombia hacia Venezuela durante el siglo XXI? ¿Cuáles factores internos fueron determinantes en la construcción de la política exterior colombiana en el periodo 2018-2022? ¿Qué alternativas integracionistas se presentan en Suramérica a raíz del colapso de Unasur y la no consolidación de Prosur? ¿Cuáles fueron los cambios y continuidades de la política exterior del gobierno de Iván Duque?

Agradecimientos

Los autores desean agradecer al Tecnológico de Antioquia por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte del proyecto de investigación “Estallido social en América Latina: incidencia y respuesta internacional de Colombia y Chile frente a los estallidos sociales. 2019-2021” del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales del Tecnológico de Antioquia.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo fue el CODEI del Tecnológico de Antioquia.

Sobre los autores

Carlos Hernán González Parías es doctor en ciencias sociales, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia; magíster en gobierno, Universidad de Medellín, y politólogo, Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Es docente investigador de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín, y coordinador del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales.

<https://orcid.org/0000-0001-6129-8662> - Contacto: carlos.gonzalez0@tdea.edu.co

Lisbeth Katherine Duarte Herrera es candidata a doctora en ciencias sociales, Universidad de Granada, España; magíster en ciencias sociales con especialidad en desarrollo municipal (becada Conacyt de México), y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Es docente investigadora de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín.

<https://orcid.org/0000-0002-0733-2775> - Contacto: lisbeth.duarte@tdea.edu.co

Carlos Alberto Builes Tobón es doctor en artes, letras y lenguas, Universidad Rennes, Francia; magíster en estudios políticos, y filósofo, Universidad Pontificia Bolivariana,

Medellín. Es docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín.

<https://orcid.org/0000-0001-7439-4733> - Contacto: calberto.builes@udea.edu.co

Alexander Arango Avendaño es profesional en negocios internacionales, Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia. Es joven investigador del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales del Tecnológico de Antioquia.

<https://orcid.org/0009-0004-6239-4671>

Contacto: alexander.arango@correo.tdea.edu.co

Referencias

- Álvarez, M. (2019). El regionalismo posliberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? Los casos de Alba, Unasur y Mercosur. *Relaciones Internacionales*, 92(2), 33-52. <https://doi.org/10.15359/ri.92-2.2>
- Amaya, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En A. Tickner & S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 39-64). Universidad de los Andes.
- Ardila, M. (2008). El Congreso y la política exterior colombiana. En J. Rodríguez (Eds.), *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 13-39). Universidad Externado de Colombia.
- Beltrán, S. (2022). Logros y fracasos de la política exterior en Colombia, 2018-2022. *Revista Cien Días Vistos por Cinep*. <https://bit.ly/480Gs4l>
- Borda, S. (2012). ¿Todo cambia para seguir igual? La estrategia internacional y de seguridad en Colombia. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12(1), 19-27.
- Bouchard, C. (2014). Conceituando o multilateralismo. En E. Lazarou (Ed.), *Multilateralismo nas relações internacionais: Visões cruzadas* (pp. 17-29). Elsevier.
- Briceño, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175), 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>
- Bywaters, C., & Rodríguez, I. (2009). Unasur y la integración latinoamericana: Propuesta de un nuevo modelo del regionalismo post-liberal. *Encrucijada Americana*, 3(1), 4-27. <https://doi.org/10.53689/ea.v3i1.122>
- Cancillería de Colombia. (2017, 8 de agosto). Declaración de Lima. <https://bit.ly/3ugYjGL>
- Cancillería de Colombia. (2019, 4 de febrero). Declaración del Grupo de Lima. <https://bit.ly/4bC4Xbx>
- Caporaso, J. (1992). International relations theory and multilateralism: The search for foundations. *International Organization*, 600.
- Cavelier, I., & Rodríguez, M. (2017). Colombia en las negociaciones sobre desarrollo sostenible y cambio climático, 1972-2016. En A. Tickner, & S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 93-120). Universidad de los Andes.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia. <http://tinyurl.com/mrxrdj>
- Cox, R. (1992). Multilateralism and world order. *Review of International Studies*, 18, 161-180. <https://doi.org/10.1017/S0260210500118832>
- Da Motta, P., & Ríos, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: Origens, iniciativas e dilemas*. Comisión Económica Para América Latina.
- El Espectador*. (2014, 4 de marzo). Uribe rechaza vigilancia de Unasur a elecciones. <http://tinyurl.com/mwcefr3a>

- El Espectador*. (2021, 8 de agosto). ¿Dónde queda Colombia con la política internacional de Duque? <http://tinyurl.com/mpzf54u4>
- Fernández, E. (2010). *Multilateralismo: ¿un camino para salir de la pobreza?* Fundación Iberoamérica Europa.
- France 24. (2018, 10 de agosto). Colombia anuncia que su retiro de Unasur es “irreversible”. <http://tinyurl.com/3s93nak6>
- Frenkel, A. (2019, junio). Prosur: El último Frankenstein de la integración sudamericana. *Nueva Sociedad*. <https://bit.ly/49m72q0>
- González Urrutia, E. (2019). De Unasur a Prosur. <http://tinyurl.com/4uknxwvh>
- González, C. H. (2021). *Política exterior colombiana, 2010-2018 entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- González, C., Mesa, J., & Montoya, D. (2018). La cooperación Sur-Sur como herramienta de la política exterior colombiana (2010-2015). *Reflexión Política*, 20(39), 85-105. <https://doi.org/10.29375/01240781.3297>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. (1990). Multilateralism: An agenda for research. *International Journal*, 45(4), 731-764. <https://doi.org/10.1177/002070209004500401>
- La República*. (2022, 14 de mayo). Hay 2.2 millones de migrantes venezolanos viviendo en Colombia y 24% en Bogotá. <https://bit.ly/4bnWI2s>
- Marcos, A. (2018, 10 de agosto). Colombia anuncia que se retira de la Unasur. *El País*. <http://tinyurl.com/34cpb65v>
- Martin, L. (1992). Interests, power and multilateralism. *International Organization* 46(4), 765-792. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033245>
- Mena Erazo, P. (2009, 16 de septiembre). Panorama sombrío para la Unasur. *BBC News*. <http://tinyurl.com/2afhx97m>
- Meibauer, G., Desmaele, L., Onea, T., Kitchen, N., Foulon, M., Reichwein, A., & Sterling-Folker, J. (2020). Forum: Rethinking neoclassical realism at theory's end. *Forum*, 23(1), 1-28. <https://doi.org/10.1093/isr/viaa018>
- Milner, H., & Tingley, D. (2012). The choice for multilateralism: Foreign aid and American foreign policy. *The Review of International Organizations*, 8, 313-341. <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9153-x>
- Nolte, D., & Mijares, V. (2022). Unasur: An eclectic analytical perspective of its disintegration. *Colombia Internacional*, 111, 83-109. <https://doi.org/10.7440/colombiaint111.2022.04>
- Ñaupas, H., Elías, M., Novoa, E., & Villagómez, A. (2014). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Ediciones de la U.
- Ominami, C. (2021). Prosur: ¿Integración o revancha ideológica? *Nueva Sociedad*, 291, 157-168. <https://bit.ly/4bzl4W6>
- Ortiz, C., Montero, P., & Chaves, C. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional. *Oasis*, 29, 197-222. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.10>
- Pastrana, B., & Valdivieso, A. (2020). Colombia y sus contradicciones frente al multilateralismo. En W. Weck Ed.), *Multilateralismo perspectivas latinoamericanas* (pp. 69-85). Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Adins et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Red Política de Seguridad.

- Pastrana, E., Villota, A., & Burgos, M. (2021). El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque: ¿La ideologización de la política exterior colombiana? En E. Pastrana & S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: Una mirada de sus primeros dos años* (pp. 111-172). Fundación Konrad Adenauer.
- Prosur. (2019). Declaración presidencial sobre la renovación y el fortalecimiento de la integración de América del Sur. <http://tinyurl.com/ygyajjhr>
- Radio Francia Internacional. (2010, 30 de julio). Unasur no consigue calmar la disputa de Colombia y Venezuela. <https://bit.ly/42uNrl5>
- Rigirozzi, P. (2010, abril). *Region, regioness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis* (LATN Working Paper 130). Red LATN. <http://tinyurl.com/2s4a2dkf>
- Rueda, M., & Osorio, J. (2019). Colombia y proyección internacional: ¿Cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? *Forum*, 15, 119-145. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>
- Ruggie, J. (1992). Multilateralism: The anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561-598. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027831>
- Ruggie, J. (1993). *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*. Columbia University Press.
- Salazar, H. (2009, 17 de septiembre). Uribe defiende el debate en Unasur. *BBC News*. <http://tinyurl.com/5cnjdnfs>
- Sanahuja, J. (2010). Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional. En C. del Arenal & J. Sanahuja (Eds.), *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. En A. Laneydi, & H. Ramanzini (Eds.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 19-71). <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>
- Silva, P., & De Souza, J. (2021). Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2), 1-19. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100209>
- Smith, N. (2019). *A new Cold War: Assessing the current US-Russia relationship*. Palgrave MacMillan.
- Tickner, A. (2022, 25 de mayo). La política exterior hecha trizas. *El Espectador*. <http://tinyurl.com/2s4fcmnc>
- Tokatlian, J. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48, 35-43. <https://doi.org/10.7440/colombiaint48.2000.01>